

NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN GARUT TENTANG PENYELENGGARAAN TOLERANSI KEHIDUPAN BERMASYARAKAT



**BADAN KESATUAN BANGSA DAN POLITIK
KABUPATEN GARUT
TAHUN 2022**

LAPORAN AKHIR

**NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN
DAERAH PENYELENGGARAAN TOLERANSI
KEHIDUPAN BERMASYARAKAT
KABUPATEN GARUT**

TAHUN ANGGARAN 2022

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke khadirat Illahirobi, atas segala rakhmat dan karunia-Nya sehingga kami dapat menyelesaikan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat.

Penyusunan Naskah Akademik ini merupakan hasil kajian secara ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan, baik secara teoretis maupun praktis empiris.

Kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu terlaksananya Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat.

Semoga Naskah Akademik tersebut bermanfaat dan dapat menjadi acuan untuk pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat.

Garut, ... Agustus 2022

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	5
C. Tujuan dan Kegunaan	6
D. Metode Penelitian.....	7
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	
A. Kajian Teoritis.....	11
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma	17
C. Kajian Empiris Kabupaten Garut.....	29
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat Dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara	62
BAB III INVENTARISASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	66
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	
A. Landasan Filosofis	89
B. Landasan Sosiologis.....	91
C. Landasan Yuridis	93
BAB V ANALISIS JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH	
A. Konsideran	99
B. Landasan Hukum	100
C. Ketentuan Umum	104
D. Ruang Lingkup Materi Muatan	107

BAB VI PENUTUP

A. Simpulan 115
B. Saran..... 116

DAFTAR PUSTAKA..... 118

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia, Negara heteronom kaya akan keanekaragaman, budaya, suku, etnis, agama, bahasa dan adat istiadat, yang perlu tetap dijaga keharmonisannya untuk memperkuat kesatuan dan persatuan. Hubungan masyarakat yang harmonis dan humanis sangat didambakan oleh setiap insan manusia, komunitas, maupun oleh setiap kelompok-kelompok dalam masyarakat. Salah satu nilai universal untuk menjaga keharmonisan hubungan masyarakat yang beraneka ragam dapat diapresiasi melalui sikap dan perilaku toleransi. Toleransi adalah sikap dan tindakan yang menghargai perbedaan agama, etnis, pendapat sikap dan tindakan orang lain yang berbeda dengan dirinya.¹

Dalam perjalanan sejarah, *the founding fathers* Negara Indonesia sangat paham kemajemukan bangsa Indonesia, sehingga pada saat merumuskan Pancasila sebagai Ideologi Negara sangat tepat dan teruji untuk mempersatukan masyarakat Indonesia dibawah tatanan yang demokratis. Secara konstitusional toleransi kehidupan bermasyarakat telah diatur dalam sila pertama Pancasila yang berbunyi “Ketuhanan Yang Maha Esa” dan dalam UUD Republik Indonesia Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2), berbunyi “Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa” dan “Negara menjamin

¹ Hasan, dkk, *Pengembangan Pendidikan Budaya dan Karakter Bangsa*, Kementerian Pendidikan Nasional Badan Penelitian dan Pengembangan Pusat Kurikulum, Jakarta, 2010, hlm. 9

kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu”. Berdasarkan hal tersebut Negara telah menjamin setiap orang bebas memiliki dan menganut kepercayaan sendiri tanpa ada unsur paksaan dari pihak manapun. Selanjutnya Pasal 28E Ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia, mengamanatkan bahwa “setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali”.

Keharmonisan dalam komunikasi antar sesama anggota masyarakat yang multikultural adalah tujuan dari kerukunan dalam kehidupan bermasyarakat, agar terciptanya masyarakat yang bebas dari ancaman, kekerasan hingga konflik agama, maka dari itu toleransi kehidupan bermasyarakat sangat diperlukan di Negara Indonesia, karena masyarakat dalam hubungannya membutuhkan kepastian dan pegangan. Bagi anggota masyarakat yang tidak paham, tugas pemangku, tokoh masyarakat untuk memberikan pemahaman kepastian tentang keberagaman yang dipandang benar diantara berbagai aliran yang ada. Namun tentu juga merupakan tugas tokoh masyarakat dan pemangku suku, budaya, etnis, agama, bahasa dan adat istiadat untuk senantiasa memberikan pemahaman bahwa tidak ada paksaan dalam menjalankan hubungan dalam kehidupan masyarakat yang beranekaragam, membangun ukhuwah dalam keberagaman. Oleh karena itu, Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban untuk dapat

menjamin serta menjadi bagian dari hak asasi manusia yang harus dihormati dan dilindungi.

Kendati telah ditegaskan dalam konstitusi Negara Indonesia, bahwa Negara telah menjamin dan telah memberikan kebebasan namun kebebasan disalahartikan dan disalahgunakan oleh orang atau sekelompok orang untuk kepentingannya sesuai dengan tafsirannya. Di Kabupaten Garut konflik kekerasan yang terjadi seringkali dibingkai oleh sentimen-sentimen primordial (suku, agama, ras, dan antar golongan). Kondisi ini semakin kompleks ketika masyarakat Kabupaten Garut juga dihadapkan pada perkembangan dan penyebaran paham-paham radikal transnasional yang menggerus kohesi sosial dan mengikis kedalaman toleransi di masyarakat.

Permasalahan yang terjadi di Kabupaten Garut menyadarkan kita akan pentingnya pencegahan perkembangan radikalisme, ekstrimisme, dan terorisme. Akar penyebab dari aksi-aksi penyebaran radikalisme di Kabupaten Garut tidak dapat dipahami secara sempit hanya terkait dengan paham identitas tertentu tetapi juga menyangkut persoalan-persoalan yang lebih luas, seperti : keadilan, kesejahteraan, dan kehidupan dalam kebersamaan. Kebhinnekaan adalah kehendak Tuhan Yang Maha Esa. Untuk itu meningkatkan kesadaran dan pemahaman tentang toleransi antarumat beragama, etnis, suku, dan golongan adalah pendekatan lunak dalam mencegah perkembangan radikalisme, ekstrimisme, dan terorisme di Kabupaten Garut.

Penanganan intoleransi, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari upaya-upaya penguatan toleransi

kebinekaan, mencoba meretas kesenjangan antara kondisi perdamaian negatif dengan perdamaian positif. Untuk memastikan pembangunan perdamaian berlangsung berkelanjutan maka penanganan intoleransi dilakukan pada tataran kebijakan dan kehidupan masyarakat Kabupaten Garut. Pada tataran kebijakan, pemaduan pendekatan perdamaian, pembangunan dan demokrasi pada tiap tahapannya (rekonsiliasi, reintegrasi, rehabilitasi, rekonstruksi dan restitusi) perlu diformulasikan dan diimplementasikan. Sementara, di tataran kehidupan masyarakat pemanfaatan modal sosial dan partisipasi aktif dalam proses penanganan intoleransi akan memperkuat tanggungjawab sosial masyarakat untuk mewujudkan kondisi damai.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membawa paradigma baru, khususnya dalam pembagian urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan pemerintahan umum. Berkaitan dengan hal tersebut, penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat merupakan salah satu bentuk pelaksanaan urusan pemerintahan wajib sebagaimana tertuang dalam Pasal 12 ayat (1) huruf e yakni pemerintah daerah berkewajiban menjaga ketentraman, ketertiban, dan perlindungan masyarakat, sekaligus sebagai urusan pemerintahan umum yang guna membina persatuan dan kesatuan bangsa, membina kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya untuk mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional dan nasional

Adanya urgensi yang mendesak akan solusi terhadap beberapa permasalahan dimaksud sudah jelas secara tidak

langsung mencerminkan kebutuhan akan produk hukum daerah yang dapat menjawab permasalahan dan tantangan yang berkembang di Daerah. Dengan demikian sudah saatnya dibuat berbentuk Peraturan Daerah mengenai toleransi kehidupan bermasyarakat secara lebih komprehensif. Penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat selain karena sudah merupakan bagian dari urusan pemerintahan wajib Pemerintah Daerah dalam mengatur, tetapi dalam tahapan penyusunan sebuah Rancangan Peraturan Daerah tentunya harus diawali dengan penyusunan Naskah Akademik sebagai bagian penting dalam tahap perencanaan pembentukan Peraturan Daerah sebagai suatu bentuk kajian yuridis normatif mengenai toleransi kehidupan bermasyarakat sebagai dasar kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah daerah.

Sebuah regulasi peraturan perundang-undangan berupa Peraturan Daerah yang mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan terkait toleransi kehidupan bermasyarakat akan menjadi pedoman bagi Pemerintah Daerah dan pemangku kepentingan yang ada di Kabupaten Garut dalam pelaksanaan penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian permasalahan di atas yang dapat diidentifikasi terkait dengan pengaturan penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat, sebagai berikut :

1. Bagaimana permasalahan dalam penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat yang ada selama ini

- di Kabupaten Garut serta bagaimana mengatasi permasalahan tersebut?
2. Bagaimana pengaturan yang ada dan mengapa diperlukan Peraturan Daerah sebagai dasar penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat di Kabupaten Garut?
 3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang toleransi kehidupan bermasyarakat?
 4. Bagaimana ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan serta tujuan pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat?

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

1. Tujuan

Tujuan Naskah Akademik adalah sebagai berikut:

- a. Memberikan landasan hukum terhadap penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat yang ada di Kabupaten Garut.
- b. Merumuskan pengaturan mengenai penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Garut.
- c. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat.

- d. Merumuskan ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan serta tujuan pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat.
2. Kegunaan
Kegunaan Naskah Akademik adalah sebagai berikut:
 1. Sebagai dasar konseptual dalam penyusunan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat.
 2. Sebagai landasan pemikiran bagi anggota DPRD, alat kelengkapan DPRD, dan Badan Pembentukan Peraturan Daerah serta Pemerintah Daerah Kabupaten Garut dalam rangka pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat.
 3. Sebagai rujukan bagi semua pihak, DPRD, Pemerintah Daerah, pihak terkait, dan para pemangku kepentingan di Kabupaten Garut berkenaan dengan penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat

D. Metode Penulisan Naskah Akademik

Berdasarkan latar belakang dan tujuan penelitian yang telah diuraikan di atas, maka Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat

merupakan suatu penelitian hukum (*legal research*) dengan tipologi penelitian hukum normatif atau penelitian doktrinal. Alasan peneliti menggunakan penelitian hukum normatif, karena untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep yang dapat digunakan dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif atau penelitian doktrin-doktrin dan asas-asas hukum.² Pendekatan demikian identik dengan mengkonsepkan hukum sebagai apa yang tertulis dalam peraturan pendang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan perilaku manusia yang dianggap pantas.³ Penelitian Naskah Akademik ini mempelajari dan mengkaji asas-asas hukum khususnya kaidah-kaidah hukum positif yang berasal dari bahan-bahan kepustakaan yang berupa peraturan perundang-undangan serta ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat. Penelitian ini juga berusaha untuk menemukan hukum *in concreto* yaitu hukum yang relevan dan sesuai dan akan diterapkan dalam masalah-masalah pokok di dalam penelitian.

Guna memperoleh gambaran normatif mengenai penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat, penelitian ini kemudian dilengkapi dengan kajian teoritis yang

² H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm.24.

³ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, RajaGrafindo, Jakarta, 2004, hlm.118.

diselaraskan dengan pendekatan analisis berkaitan dengan substansi atau materi muatan yang akan dituangkan ke dalam Draft Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat.

Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan, berupa peraturan perundang-undangan dan kepustakaan, kegiatan lainnya dilakukan melalui mekanisme *Focus Group Discussion (FGD)* dengan mengundang para pemangku kepentingan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Garut dan para pihak yang terkait (*stakeholders*) lainnya. FGD itu sendiri diselenggarakan untuk mendengar, menyerap aspirasi dari berbagai pihak yang terkait (*stakeholders*), sehingga dapat diperoleh gambaran dan informasi obyektif mengenai kondisi eksisting penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat di Kabupaten Garut dan rumusan kebijakan yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Garut. Data dan informasi yang diperoleh tersebut dari seluruh teknik pengumpulan data, kemudian diolah dan dianalisis melalui metode *delphi* dengan para ahli hukum untuk kepentingan dalam proses penyusunan (*legal drafting*) Draft Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Pedoman Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat.

Analisis data merupakan upaya dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, dan memilahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan merumuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain. Data yang terkumpul diolah berdasarkan pokok bahasan yang diidentifikasi dari rumusan masalah.

Hasil pengolahan data tersebut dianalisis secara kualitatif dan kemudian dilakukan pembahasan untuk diambil Simpulan sebagai sebuah jawaban terhadap permasalahan yang diteliti.

Disamping itu, dilakukan juga penelitian yuridis empiris atau sosiolegal dengan melakukan penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor non hukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap peraturan perundang-undangan yang diteliti agar hasil penelitian mempunyai nilai komprehensif karena penelitian yang dilakukan memerlukan dukungan data sehingga harus dilakukan pendekatan kemasyarakatan.

Naskah Akademik ini menggambarkan pula perkembangan pemikiran, teori, dan masalah empiris dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai dasar atau induk dari pengaturan mengenai penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat. Namun, pemikiran dan masalah tersebut tetap mengacu kepada data sekunder dalam bentuk laporan penelitian sebelumnya serta berbagai literatur yang terkait dengan penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

Pemerintahan Negara berdasarkan atas hukum, artinya menempatkan suatu konstitusi atau Undang-Undang Dasar sebagai landasan penyelenggaraan pemerintahan. Konstitusi dalam Negara hukum adalah konstitusi yang bercirikan gagasan adanya pembatasan atas kekuasaan dan jaminan hak dasar warga Negara (konstitusionalisme). Hak asasi manusia sering dipahami sebagai hak kodrati yang di bawah manusia sejak manusia lahir ke dunia, bahkan sejak manusia (janin) masih dalam kandungan. Pemahaman terhadap hak asasi demikian masih merupakan pemahaman sangat umum dengan tanpa membedakan secara teoritis hak-hak yang dimaksud serta tanpa mempersoalkan asal-usul atau sumber diperolehnya hak tersebut.

Dipandang dari sudut ilmu hukum, Negara hukum dan hak asasi manusia, tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Salah satu ciri Negara hukum adalah perlindungan terhadap hak asasi manusia yang dapat terwujud ke dalam penormaan hak dalam konstitusi, undang-undang dan untuk tindak lanjut penegakannya melalui badan-badan peradilan sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman. Membahas tentang peran Negara hukum dan hak asasi manusia, maka sebenarnya mengupas mengenai dimensi kehidupan manusia.

Hak Asasi Manusia adalah hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia. Umat manusia memilikinya bukan karena diberikan kepadanya oleh

masyarakat atau berdasarkan hukum positif, melainkan semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia. Dalam arti ini, maka meskipun setiap orang terlahir dengan warna kulit, jenis kelamin, bahasa, budaya dan kewarganegaraan yang berbeda-beda, tetapi tetap mempunyai hak-hak tersebut. Inilah sifat universal dari hak-hak tersebut. Selain bersifat universal, hak-hak itu juga tidak dapat dicabut (*inalienable*)⁴

Konsep hak asasi manusia menurut Leach Levin (aktivis HAM) memiliki dua pengertian dasar. Pertama, bahwa hak-hak yang tidak dapat dipisahkan atau dicabut adalah hak asasi manusia. Hak-hak ini adalah hak-hak moral yang berasal dari kemanusiaan setiap insan. Tujuan dari hak tersebut adalah untuk menjamin martabat setiap manusia. Kedua, adalah hak-hak menurut hukum yang dibuat sesuai dengan proses pembentukan hukum yang dibuat sesuai dengan proses pembentukan hukum dari masyarakat itu sendiri, baik secara nasional maupun internasional.⁵

'*Declaration of Independent*', deklarasi tersebut mengandung asas bahwa orang yang hidup di dunia ini, sebenarnya telah diciptakan merdeka oleh Tuhan, dengan dikaruniai beberapa hak yang tidak dapat dirampas atau dimusnahkan, hak tersebut mendapat perlindungan secara tegas dalam negara hukum. Peradilan tidak semata-mata melindungi hak asasi perorangan, melainkan fungsinya adalah

⁴ Knut D. Asplund, Suparman Marzuki dan Eko Riyadi, (ed.), *Hukum Hak Asasi Manusia*, Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2008, hlm.11.

⁵ Muhammad Tholhah Hasan, *Perlindungan Terhadap Korban Kekerasan Seksual (Advokasi atas Hak Asasi Perempuan)*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2001, hlm. xii.

untuk mengayomi masyarakat sebagai totalitas agar supaya cita-cita luhur bangsa tercapai dan terpelihara.

Terkait toleransi yang merupakan bagian dari penjawatahan hak asasi manusia, di Indonesia telah di bahas dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, BAB X tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 28 J, menyatakan :

- (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara
- (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Dengan menghormati hak asasi manusia untuk menjalankan hak dan kebebasannya berarti sudah terciptanya toleransi. Istilah toleran atau toleransi dalam kehidupan masyarakat yang majemuk sering dipakai untuk mengingatkan sesama insan pada sikap lapang dada dan saling menghormati akan perbedaan. Istilah ini pertama kali dikenal di negara Barat, terutama didaratan eropa, pada masa revolusi Prancis. Secara etimologis toleransi berasal dari bahasa latin “*tolerantia*”, yang berarti kelonggaran, kelembutan hati, keringanan, dan kesabaran. Dalam bahasa Yunani, disebut dengan *sophrosyne*, artinya *moderation* (moderasi), yaitu mengambil jalan tengah. Dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai sifat atau sikap toleran, mendiamkan atau

membiarkan.⁶ Dalam bahasa Arab, Badawi mengatakan kata toleransi sebagai *tasamuh*, yaitu pendirian atau sikap yang termanifestasikan pada kesediaan untuk menerima berbagai pandangan dan pendirian beraneka ragam meskipun tidak sependapat dengannya.⁷

Toleransi menurut berbagai istilah diartikan sebagai sifat menghargai, membolehkan, membiarkan pendirian pendapat, pandangan, kepercayaan, kebiasaan, kelakuan dan sebagainya yang lain atau yang bertentangan dengan pendiriannya sendiri. Misalnya Agama, Ideologi, dan Ras.⁸

Pada prinsipnya toleransi itu sifat dan sikap sederhana yang harus ditunjukkan oleh siapapun dalam pergaulan didalam kehidupan masyarakat yang majemuk, karena ini memiliki dampak yang positif bagi menjaga kerukunan masyarakat, bangsa dan negara. Pelaksanaan sikap toleransi terhadap orang lain ini harus dijaga tanpa mengabaikan prinsip-prinsip yang dipegang oleh sendiri, artinya toleransi ini tumbuh karena terdapat perbedaan, dan menghormati perbedaan atau prinsip orang lain tanpa menghilangkan prinsip sendiri.

Dalam toleransi terdapat unsur-unsur yang perlu diperhatikan dalam mengekspresikan terhadap orang lain, diantaranya :

- a. Memberikan Kebebasan dan Kemerdekaan

⁶ Depdikbud, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Buku Satu, Jakarta, Balai Pustaka Utama, 1989, hlm. 955.

⁷ Bahari H (edt.), *Toleransi Beragama Mahasiswa, (Studi tentang Pengaruh Kepribadian, Keterlibatan Organisasi, Hasil Belajar Pendidikan Agama, dan Lingkungan Pendidikan Terhadap Toleransi Mahasiswa Berbeda Agama pada 7 Perguruan Tinggi Umum Negeri)*, Jakarta, Badan Litvang dan Diklat Kementerian Agama, 2010, hlm. 51.

⁸ Poerwadarminta W.J.S, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, PN Balai Pustaka, Jakarta, 1976, hlm. 829.

Setiap manusia dunia ini telah diberikan kebebasan untuk berbuat, bertindak maupun berkehendak menurut dirinya dan juga di dalam memilih satu agama atau kepercayaan. Kebebasan ini diberikan sejak manusia lahir sampai nanti meninggal dunia dan kebebasan atau kemerdekaan yang manusia miliki tidak dapat diganti maupun direbut oleh orang lain dengan cara apapun, karena kebebasan itu pemberian Tuhan Yang Maha Esa, tetap harus dijaga dan dilindungi. Setiap Negara yang berdaulat melindungi kebebasan-kebebasan setiap warga negaranya baik dalam wujud peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk kebiasaan di masyarakat.⁹

b. Mengakui Hak Setiap Orang

Suatu sikap mental yang mengakui hak setiap orang di dalam menentukan sikap perilaku dan nasibnya masing-masing. Tentu saja sikap atau perilaku yang dijalankan itu tidak melanggar hak orang lain, karena kalau terjadi demikian, kehidupan didalam masyarakat akan kacau

c. Menghormati Keyakinan Orang Lain

Dalam konteks ini, diekspresikan melalui toleransi antar keyakinan, agama atau kepercayaan. Jika dikaitkan dalam toleransi sosial, maka mengharuskan menghormati keyakinan orang lain dalam memilih suatu kelompok tertentu sesuai kehendaknya. Misalnya dalam pengambilan keputusan seseorang, maka orang lain yang berbeda dengan kelompok organisasi sosial lainnya harus menghormati kehendak orang lain yang berbeda kelompok.

⁹ Abdullah, *Pluralisme Agama dan Kerukunan dalam Keagamaan*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas, 2001, hlm. 202.

d. Saling Mengerti

Tidaklah terjadi saling menghormati antara sesama manusia apabila mereka tidak saling mengerti. Saling anti dan saling membenci, saling berebut pengaruh ini merupakan satu akibat dari tidak adanya saling mengerti dan saling menghargai antara satu dengan yang lain.¹⁰

e. Pendidikan Toleransi

Pentingnya nilai-nilai toleransi yang harus diterapkan dalam kehidupan sehari-hari. Upaya ini dilakukan guna menghindari konflik-konflik yang terjadi akibat tidak adanya rasa menghormati dan menghargai orang lain. Tilaar mengungkapkan bahwa yang diperlukan dalam masyarakat bukan sekedar mencari kesamaan dan kesepakatan yang tidak mudah untuk dicapai, namun paling penting di dalam masyarakat yang ber-bhineka tunggal ika adalah adanya saling pengertian.¹¹ Haricahyono mengatakan tujuan pengembangan sikap toleransi dikalangan siswa di sekolah maupun kelompok social, disamping sebagai wahana latihan agar mereka lebih lanjut dapat menerapkan dan mengembangkannya secara luas dalam kehidupan masyarakat.¹²

Pendidikan toleransi dapat dilakukan dalam beberapa pendekatan, yaitu perorangan (*personal approach*), pendekatan kelompok (*interpersonal approach*), dan pendekatan klasikal (*classical approach*) metode

¹⁰ Umar Hasyim, *Toleransi dan Kemerdekaan Beragama dalam Islam Sebagai Dasar Menuju Dialog dan Kerukunan Antar Agama*, Surabaya, PT. Bina Ilmu, 1979, hlm. 23.

¹¹ H.A.R. Tilaar, *Pendidikan, Kebudayaan dan Masyarakat Madani Indonesia, Strategi Reformasi Pendidikan Nasional*, Bandung, PT. Remaja Rosdakarya, 1999, hlm. 160

¹² Haricahyono, *Dimensi-dimensi Pendidikan Moral*, Semarang, IKP Negeri Semarang Press, 1995, hlm. 203.

penyajianya sangat beragama dan luwes melalui cerita, ceramah, permainan simulasi, Tanya jawab, diskusi dan tugas mandiri.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma

Setiap perumusan peraturan perundang-undangan, khususnya peraturan daerah sebelum diformulasikan sebagai norma-norma, maka perlu terlebih dilakukan eksplorasi terhadap asas-asas hukum yang relevan, baik asas-asas yang bersifat umum maupun khusus. Asas-asas peraturan perundang-undangan atau asas-asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni nilai-nilai yang dijadikan pedoman dalam penuangan norma atau isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan peraturan perundang-undangan yang diinginkan dengan metode yang tepat, dan mengikuti prosedur yang telah ditentukan.¹³

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.¹⁴ Asas pembentukan peraturan perundang-undangan (*beginsel van behoorlijke regelgeving*) ialah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai bagi metode pembentukan

¹³ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na`a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2012, hlm. 81.

¹⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan 1 (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 252.

yang tepat, dan bagi mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.¹⁵

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sangat erat hubungannya dengan asas-asas umum pemerintahan negara kesatuan RI berdasarkan Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945, dan berkaitan dengan ilmu perundang-undangan dalam arti sempit yang merupakan suatu ilmu yang bersifat normatif, yaitu yang berhubungan dengan pembentukan norma-norma dalam peraturan perundang-undangan”.¹⁶

Adapun aspek-aspek yang terkait di dalam asas-asas pembentukan perundangan antara lain: norma yang terdapat dalam perundang-undangan; kegiatan pembentukan serta ilmu-ilmu yang menunjangnya; serta pendapat para ahli mengenai asas-asas yang diperlukan bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang valid dan efektif.¹⁷

I.C. van der Vlies sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginzellen van behoorlijke regelgeving*), ke dalam asas-asas yang formal dan yang material, yakni sebagai berikut:¹⁸

¹⁵ A. Hamid S. Attamimi, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1993, hlm. 313., dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan 1 (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 252

¹⁶ Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Ilmu Perundang-Undangan*, Pustaka Setia, Bandung, 2012, hlm. 97.

¹⁷ Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, UMM Press, Malang, 2003, hlm. 123.

¹⁸ A. Hamid S. Attamimi, *Op. Cit.*, hlm. 330., dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op. Cit.*, hlm. 253-254.

“Asas-asas yang formal meliputi:

1. asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
2. asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
3. asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
4. asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
5. asas konsesus (*het beginsel van consensus*).

“Asas-asas yang material meliputi:

1. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematik*);
2. asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
3. asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheids beginsel*);
4. asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
5. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*)”.

Pembagian mengenai asas formal dan asas yang material, sebagaimana dikemukakan oleh I.C. Vlies, A. Hamid S. Attamimi tersebut di atas cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut sebagai berikut: ¹⁹

- a. Asas-asas Formal dengan perincian:
 - 1) asas tujuan yang jelas;
 - 2) asas perlunya pengaturan;
 - 3) asas organ/lembaga yang tepat;
 - 4) asas materi muatan yang tepat;
 - 5) asas dapatnya dilaksanakan; dan
 - 6) asas dapatnya dikenali.
- b. Asas-asas Material dengan perincian:
 - 1) asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara;

¹⁹ *Ibid.*

- 2) asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara;
- 3) asas sesuai dengan Prinsip-prinsip Negara berdasar atas Hukum; dan
- 4) asas sesuai dengan Prinsip-prinsip Pemerintahan berdasar Sistem Konstitusi.

Sementara itu A. Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip pula oleh Maria Farida Indrati Soeprapto mengemukakan pendapatnya bahwa:²⁰

“Pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut adalah sebagai berikut:

- a. Cita Hukum Indonesia;
- b. Asas Negara berdasar atas Hukum dan Asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi;
- c. Asas-asas lainnya”.

Lebih lanjut A. Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip pula oleh Maria Farida Indrati Soeprapto, berpendapat bahwa:²¹

“Dengan demikian, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan yang diberikan oleh:

- a. Cita hukum Indonesia yang tidak lain Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Cita (*Idee*), yang berlaku sebagai “bintang pemandu”);
- b. Norma Fundamental Negara yang juga tidak lain Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai norma);
- c. Asas-asas negara dan pemerintahan, yaitu:
 1. Asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam ketentuan hukum (*der primat des rechts*);
 2. Asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan”.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, hlm. 255.

Purnadi Purbacara dan Soerjono Soekanto, mengemukakan 6 (enam) asas perundang-undangan, yakni sebagai berikut:²²

1. Undang-Undang tidak berlaku surut;
2. Undang-Undang yang dibuat oleh Penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
3. Undang-Undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*);
4. Undang-Undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*lex posteriore derogat lex priori*);
5. Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat;
6. Undang-Undang sebagai sarana untuk memaksimalkan mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat ataupun individu melalui pembaharuan atau pelestarian (*asas welvaarstaat*).

Amiroedin Syarif, mengemukakan 5 (lima) asas perundang-undangan, yang senada dengan yang dikemukakan oleh Purnadi Purbacara dan Soerjono Soekanto tersebut di atas, yakni sebagai berikut:²³

1. Asas tingkatan hierarki;
2. Undang-Undang tak dapat diganggu gugat;
3. Undang-Undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex Specialis Derogat Lex Generalis*);
4. Undang-Undang tidak berlaku surut;
5. Undang-Undang yang baru mengesampingkan undang-undang yang lama (*Lex Posteriori Derogat Lex Priori*).

Di lain pihak, A. Hamid S. Attamimi mengemukakan 8 (delapan) asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut yakni sebagai berikut:²⁴

²² Purnadi Purbacara dan Soerjono Soekanto, *Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*, Alumni, Bandung, 1979, hlm. 15-19.

²³ Amiroedin Syarif, *Perundang-Undangan, Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 78-84.

²⁴ A. Hamid S. Attamimi, *Op. Cit.*, hlm. 344-345, dalam Maria Indrati Soeprapto, *Op. Cit.*, hlm. 256.

“Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut, meliputi juga:

1. Asas tujuan yang jelas;
2. Asas perlunya pengaturan;
3. Asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
4. Asas dapatnya dilaksanakan;
5. Asas dapatnya dikenali;
6. Asas perlakuan yang sama dalam hukum;
7. Asas kepastian hukum;
8. Asas pelaksanaan sesuai dengan keadaan individual”.

Sebagaimana diketahui, ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang terdapat dalam batang tubuhnya adalah penjelmaan dari pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pokok pikiran tersebut adalah Pancasila. Maka menjadi jelas, kelima sila dalam Pancasila, baik secara sendiri maupun bersama-sama, merupakan asas hukum umum bagi semua ketentuan dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan yang tercantum dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai rumusan ketentuan hukum dasar negara, juga pada gilirannya merupakan asas hukum umum bagi penyelenggaraan pemerintahan negara, termasuk bagi pembentukan peraturan perundang-undangan.

Memperhatikan ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah didasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi:

1. Asas Kejelasan Tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat, yaitu bahwa bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang
3. Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan, yaitu bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
4. Asas Dapat Dilaksanakan, yaitu bahwa dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, dan yuridis.
5. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan, yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. Asas Kejelasan Rumusan, yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Asas Keterbukaan, yaitu bahwa dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan A. Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa: “Materi muatan sebuah peraturan perundang-undangan dapat ditentukan atau tidak bergantung pada dua hal: *Pertama*, sistem pembentukan peraturan perundang-undangan dan latar belakang sejarah suatu negara; dan *Kedua*, sistem pembagian kekuasaan negara yang dianut suatu negara”.²⁵

Sedangkan berkaitan dengan materi muatan yang harus terkandung dalam suatu peraturan perundang-undangan diatur dalam ketentuan Pasal 6 dan Penjelasan Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) Materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:
 - a. Pengayoman. Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
 - b. Kemanusiaan. Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
 - c. Kebangsaan. Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia
 - d. yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
 - e. Kekeluargaan. Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap materi muatan

²⁵ A. Hamid s. Attamimi, *Op. Cit.*, hlm. 206., dalam Maria Indrati Soeprapto, *Op. Cit.*, hlm. 257.

- peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- f. Kenusantaraan. Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - g. Bhinneka Tunggal Ika. Yang dimaksud dengan “asas Bhinneka Tunggal Ika” adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
 - h. Keadilan. Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
 - i. Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan. Yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
 - j. Ketertiban dan Kepastian Hukum. Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
 - k. Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan. Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

- (2) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Yang dimaksud dengan “asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain:
- a. dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
 - b. dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Selanjutnya berkaitan dengan materi muatan suatu Peraturan Daerah, dalam ketentuan Pasal 237 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa:

“Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pada prinsipnya materi muatan Peraturan Daerah diatur secara limitatif dalam ketentuan Pasal 236 ayat (3) dan ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan sebagai berikut:

- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
- a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik merupakan pedoman/ acuan dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat.

Adapun asas yang berkaitan dengan substansi atau materi muatan yang terkandung dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Asas kepastian hukum adalah bahwa setiap penamaan jalan dan fasilitas umum memiliki tujuan sebagai bentuk pembangunan yang terarah dan berorientasi pada kepentingan umum. Disamping itu partisipasi aktif masyarakat dalam pembangunan khususnya melalui penamaan jalan dan fasilitas umum harus mendapat payung hukum.
2. Asas manfaat adalah segala upaya dalam penyelenggaraan penamaan jalan dan fasilitas umum memberikan manfaat sebesar-besarnya demi kepentingan masyarakat.
3. Asas bhinneka tunggal ika adalah berbeda-beda tetap satu, semboyan ini digunakan untuk menggambarkan persatuan dan kesatuan Bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri atas beraneka ragam budaya, bahasa daerah, ras, suku bangsa, agama dan kepercayaan.
4. Asas keteladanan adalah penamaan jalan dan fasilitas umum dapat diambil dari nama-nama tokoh yang menjadi teladan bagi masyarakat.

5. Asas keserasian adalah harmonis antara jenis jalan dan fasilitas umum yang akan dinamai dengan nama-nama yang sesuai.
6. Asas ketertiban adalah penamaan jalan dan fasilitas umum diselenggarakan guna mewujudkan ketertiban dalam masyarakat.
7. Asas keberdayagunaan adalah penamaan jalan dan fasilitas umum diselenggarakan secara optimal agar mampu mendatangkan hasil dan manfaat bagi masyarakat.
8. Asas partisipasi adalah bahwa masyarakat merupakan komponen penting dalam penamaan jalan dan fasilitas umum sehingga perlu dilibatkan dan diberi kesempatan berpartisipasi aktif dalam penamaan jalan. Peran aktif masyarakat dimaksudkan untuk meningkatkan rasa memiliki, rasa tanggung jawab dan dalam rangka meningkatkan efektivitas dan keberlangsungan fungsi jalan.

Pemahaman terhadap asas dan prinsip serta materi muatan pembentukan peraturan perundang-undangan akan lebih mudah dipahami jika dihubungkan dengan ciri peraturan perundang-undangan yang baik, dimana peraturan perundang-undangan yang baik adalah sebuah peraturan perundang-undangan yang mencerminkan dasar berlaku peraturan perundang-undangan secara filosofis, sosiologis, dan yuridis serta memperhatikan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

C. Kajian Empiris Kabupaten Garut

1. Gambaran Umum Kabupaten Garut

Kabupaten Garut merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Barat. Kabupaten Garut memiliki letak yang strategis sebagai penyangga Ibu Kota Provinsi Jawa Barat, dengan jarak sekitar 61,5 km dari Pusat Pemerintahan Provinsi Jawa Barat di Bandung dan sekitar 216 km dari Pusat Pemerintahan Republik Indonesia di Jakarta. Secara umum Kabupaten Garut merupakan wilayah yang dinamis berbagai dinamika pembangunan terus berlangsung baik di bidang politik, ekonomi, sosial maupun budaya, sehingga berbagai perkembangan terjadi pada hampir semua sektor.



Gambar 1.1.

Kondisi Strategis Wilayah Kabupaten Garut

Kabupaten Garut terletak pada koordinat $6^{\circ}56'49''$ – $7^{\circ}45'00''$ Lintang Selatan dan $107^{\circ}25'8''$ – $108^{\circ}7'30''$ Bujur Timur. Kabupaten Garut memiliki wilayah seluas 3.074,07 km² (307.407 ha). Kecamatan Cibalong merupakan kecamatan dengan wilayah terluas yaitu 21.359 ha atau

6,97%, sedangkan Kecamatan Kersamanah merupakan wilayah terkecil dengan luas 1.650 ha atau 0,54% dari wilayah Kabupaten Garut. Secara administratif, Kabupaten Garut terdiri dari 42 kecamatan, 21 kelurahan dan 421 desa, dengan batas-batas wilayah sebagai berikut:

- Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Bandung dan Kabupaten Cianjur;
- Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Bandung dan Kabupaten Sumedang;
- Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Tasikmalaya;
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Samudera Indonesia



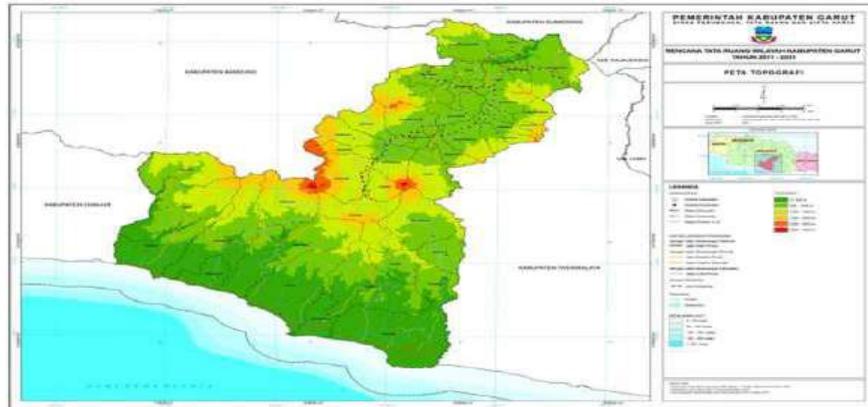
Gambar 1.2.
Peta Administrasi Kabupaten Garut

Tabel 1.3.
Jumlah Desa/Kelurahan, Rukun Warga dan Rukun Tetangga
Menurut Kecamatan di Kabupaten Garut
Tahun 2018

No.	Kecamatan	Jumlah Kelurahan	Jumlah Desa	Jumlah Rukun Warga (RW)	Jumlah Rukun Tetangga (RT)
1	Cisewu	-	9	70	260
2	Caringin	-	6	54	225
3	Talegong	-	7	54	246
4	Bungbulang	-	13	121	449
5	Mekarmukti	-	5	48	158
6	Pamulihan	-	5	33	136
7	Pakenjeng	-	13	115	480
8	Cikelet	-	11	106	364
9	Pameungpeuk	-	8	98	288
10	Cibalong	-	11	97	321
11	Cisompet	-	11	119	413
12	Peundeuy	-	6	28	137
13	Singajaya	-	9	59	285
14	Cihurip	-	4	27	112
15	Cikajang	-	12	107	491
16	Banjarwangi	-	11	54	333
17	Cilawu	-	18	188	698
18	Bayongbong	-	18	142	530
19	Cigedug	-	5	60	193
20	Cisurupan	-	17	113	657
21	Sukaresmi	-	7	46	241
22	Samarang	-	13	119	406
23	Pasirwangi	-	12	95	362
24	Tarogong Kidul	5	7	157	622
25	Tarogong Kaler	1	12	136	472
26	Garut Kota	11	-	209	927
27	Karangpawitan	4	16	268	836
28	Wanaraja	-	9	75	255
29	Sucinaraja	-	7	59	186
30	Pangatikan	-	8	80	246
31	Sukawening	-	11	103	352

32	Karangtengah	-	4	25	121
33	Banyuresmi	-	15	163	492
34	Leles	-	12	128	402
35	Leuwigoong	-	8	105	268
36	Cibatu	-	11	136	428
37	Kersamanah	-	6	55	212
38	Cibiuk	-	5	58	175
39	Kadungora	-	14	164	533
40	Balubur Limbangan	-	14	155	462
41	Selaawi	-	7	60	213
42	Malangbong	-	24	142	635
Jumlah		21	421	4.231	15.621

Kabupaten Garut memiliki karakteristik topografi yang beragam. Daerah sebelah utara, timur dan barat secara umum merupakan daerah dataran tinggi dengan kondisi berbukit-bukit dan pegunungan sedangkan daerah sebelah selatan sebagian besar permukaan tanahnya memiliki kemiringan yang cukup curam. Ditinjau dari kemiringan lahan, luas wilayah yang memiliki kemiringan antara 0°-2° adalah seluas 32.229 ha atau 10,51%; kemiringan antara 2°-15° adalah seluas 38.097 ha atau 12,43%; kemiringan antara 15°-40° adalah seluas 110.326 ha atau 35,99%; lahan dengan kemiringan diatas 40° adalah seluas 125.867 ha atau 41,06% dari luas wilayah Kabupaten Garut.



Gambar 2.3.

Kondisi Topografi Kabupaten Garut

2. Aspek Demografi

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Kabupaten Garut jumlah Penduduk Kabupaten Garut pada tahun 2018 diproyeksikan mencapai 2.606.399 jiwa terdiri dari laki-laki sebanyak 1.311.815 jiwa dan perempuan sebanyak 1.294.584 jiwa. Kondisi jumlah penduduk tersebut mengalami peningkatan 17.560 jiwa apabila dibandingkan jumlah penduduk tahun 2017 sebanyak 2.588.839 jiwa. Laju Pertumbuhan Penduduk (LPP) pada tahun 2018 diproyeksikan mencapai 0,68% sedikit lebih rendah dibanding kondisi tahun 2017 sebesar 0,75%.

Kondisi penggolongan penduduk menurut jenis kelamin yang menggambarkan perbandingan kuantitas kelompok penduduk laki-laki dan perempuan (*Sex ratio*) menunjukkan rasio jenis kelamin (*sex ratio*) penduduk Kabupaten Garut pada tahun 2018 diproyeksikan sebesar 101,33 yang berarti ada sekitar 101 penduduk laki-laki

diantara 100 penduduk perempuan, sedikit mengalami penurunan dibanding tahun 2014 sebesar 101,76. Secara umum karakter kependudukan di Kabupaten Garut selama periode Tahun 2014-2018 memiliki pola semakin tua umur penduduk (kelompok umur penduduk), rasio jenis kelaminnya cenderung semakin mengecil. Dengan luas wilayah 3.074,07 km², tingkat kepadatan penduduk pada tahun 2018 mencapai rata-rata sebesar 848 jiwa/ km² mengalami peningkatan sekitar 6 jiwa/km² bila dibandingkan dengan tingkat kepadatan penduduk pada tahun 2017 rata-rata sebesar 842 jiwa/ km². Selama kurun waktu Tahun 2014-2018, jumlah penduduk diproyeksikan mengalami peningkatan sebanyak 80.213 jiwa, Laju Pertumbuhan Penduduk (LPP) mengalami penurunan 0,27% dan kepadatan penduduk meningkat rata-rata sebesar 26 jiwa/km².

Komposisi penduduk menurut umur dapat dipakai untuk menghitung angka beban ketergantungan yang lebih dikenal sebagai *Dependency Ratio* (DR). Selama periode tahun 2014-2018, Rasio Ketergantungan Umur (*Dependency Ratio*) mengalami penurunan dari sebesar 59,11 % pada tahun 2014 menjadi 57,75% pada tahun 2018. Interpretasi dari angka Rasio Ketergantungan Umur adalah dari 100 orang penduduk usia produktif di tahun 2018 harus menanggung 57 orang penduduk yang tidak produktif yang meliputi 47 orang anak-anak dan 10 orang usia lanjut.



Gambar 2.4.

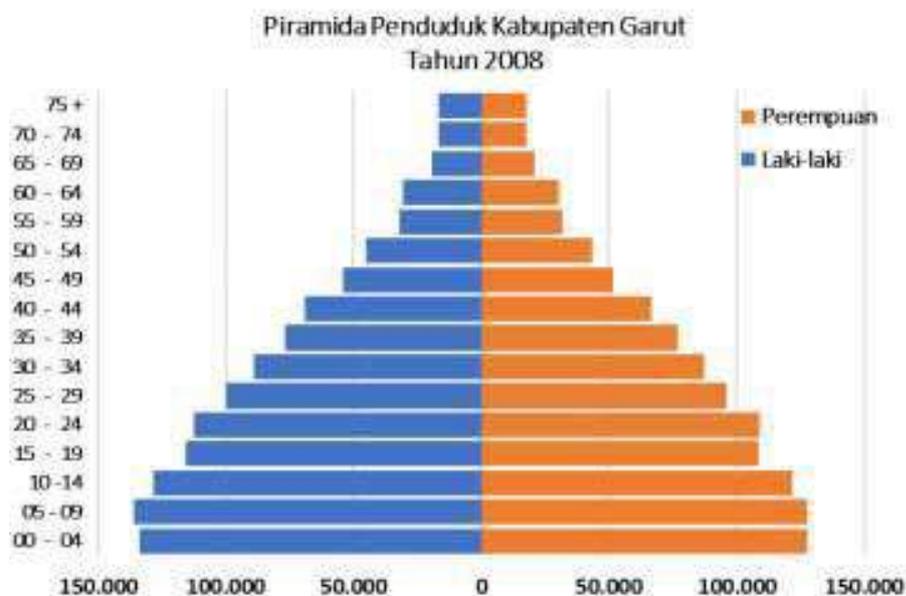
Jumlah dan Kepadatan Penduduk Kabupaten Garut

Salah satu gambaran demografi yang kerap dianalisis dan dapat dijadikan sebagai dasar perencanaan wilayah adalah struktur kependudukan yang ditunjukkan oleh komposisi penduduk menurut umur dan jenis kelamin. Sejalan dengan teori demografi yang menyatakan bahwa semakin tua kelompok umur penduduk, maka rasio jenis kelaminnya akan semakin mengecil, karena jumlah penduduk laki-lak semakin tua umumnya akan semakin banyak berkurang dibandingkan dengan jumlah penduduk perempuan yang lebih mampu untuk dapat bertahan hidup, selain itu faktor hormonal dan gaya hidup sangat berpengaruh.

Komposisi penduduk menurut kelompok umur di Kabupaten Garut selama kurun 10 tahun pada periode 2008-2018 menunjukkan adanya kecenderungan pola semakin menua yang ditandai dengan menurunnya proporsi penduduk muda dan meningkatnya proporsi penduduk usia kerja dan penduduk usia lanjut. Perbedaan struktur umur akan menimbulkan pula perbedaan dalam aspek sosial

ekonomi seperti masalah angkatan kerja, pertumbuhan penduduk, dan masalah pendidikan.

Sejalan dengan peningkatan derajat kesehatan masyarakat, akan meningkatkan pula usia harapan hidup, sehingga peningkatan jumlah penduduk usia lanjut yang makin besar menuntut kebijakan-kebijakan yang serasi dan sesuai dengan perubahan tersebut. Hal ini juga menjadi suatu tantangan agar penduduk usia lanjut yang masih potensial bisa dimanfaatkan sesuai dengan pengetahuan dan pengalamannya. Struktur umur penduduk dipengaruhi oleh tiga variabel demografi, yaitu kelahiran, kematian, dan migrasi, yang saling berpengaruh satu dengan yang lain, dan selanjutnya berpengaruh terhadap kondisi sosial ekonomi daerah.



Gambar 2.5.

Piramida Penduduk Kabupaten Garut Tahun 2008



Gambar 2.6.

Piramida Penduduk Kabupaten Garut Tahun 2018

3. Visi dan Misi Pemerintah Kabupaten Garut

Visi

Visi pembangunan daerah yang tertuang dalam RPJMD Kabupaten Garut Tahun 2019-2024 merupakan visi Bupati dan wakil Bupati terpilih pada pemilihan kepala daerah (Pilkada) serentak tanggal 27 Juni 2018, yang menggambarkan arah pembangunan atau kondisi masa depan daerah yang ingin dicapai dalam masa jabatan selama 5 (lima) tahun periode tahun 2019-2024, yang akan menjadi dasar perumusan prioritas pembangunan Kabupaten Garut sesuai misi yang diemban.

Sesuai dengan ketentuan yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, bahwa dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) harus disusun dengan berpedoman pada dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dalam menjabarkan visi dan misi dari kepala daerah terpilih. Dan

sebagaimana diatur ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa RPJMD harus ditetapkan melalui Peraturan Daerah. Untuk menjaga kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, maka selain merupakan penjabaran dari visi dan misi Bupati terpilih, maka RPJMD Kabupaten Garut Tahun 2019 – 2024, mengacu pula pada visi dan misi yang ada dalam RPJPD Kabupaten Garut Tahun 2005 – 2025.

Adapun visi pembangunan jangka panjang Kabupaten Garut adalah : **“MEWUJUDKAN KABUPATEN GARUT YANG MAJU, SEJAHTERA, ADIL DAN BERWAWASAN LINGKUNGAN”**.

Indikasi terwujudnya pencapaian Visi Pembangunan Kabupaten Garut Tahun 2005-2025, ditandai dengan:

- ✓ **Maju**, ditunjukkan dengan keberadaan Kabupaten Garut sebagai daerah otonom yang mampu menggali, memanfaatkan dan mengelola segenap potensi sumberdaya yang dimiliki secara optimal untuk digunakan dalam proses pembangunan sehingga masyarakat Kabupaten Garut memiliki kemampuan dalam membangun struktur ekonomi yang tangguh dan pertumbuhan ekonomi yang bernilai tambah tinggi.
- ✓ **Adil**, diindikasikan dengan terselenggaranya prinsip pembangunan berkelanjutan yang mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi, peran-serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, sehingga meminimalkan konflik sosial dan kesenjangan sebagai upaya mewujudkan terciptanya pola pembangunan yang dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat Kabupaten Garut.
- ✓ **Sejahtera**, dimanifestasikan dengan terwujudnya masyarakat yang berakhlak mulia, sehat, cerdas dan produktif, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi serta mampu memainkan peran dan fungsi sebagai subjek dan objek dalam pembangunan yang berkelanjutan.
- ✓ **Berwawasan Lingkungan**, ditunjukkan dengan terwujudnya pembangunan berkelanjutan yang mengoptimalkan manfaat sumber daya alam dan sumber

daya manusia dengan cara mensesuaikan aktivitas manusia dengan kemampuan daya dukung sumber daya alam dan lingkungan untuk menopangnya.

Upaya perwujudan visi pembangunan jangka panjang Kabupaten Garut tahun 2005-2025 tersebut akan dicapai melalui 4 (empat) misi sebagai berikut:

- 1) Mewujudkan kualitas kehidupan masyarakat yang maju, sehat, berbudaya, serta berwawasan ilmu dan teknologi;
- 2) Meningkatkan perekonomian berbasis potensi daerah yang berfokus pada agribisnis, agroindustri, pariwisata, jasa perdagangan dan kelautan yang berdaya saing dengan memperhatikan kearifan lokal disertai pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan;
- 3) Mewujudkan pemerataan pembangunan yang berkeadilan sesuai daya dukung dan fungsi ruang;
- 4) Mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang baik, bersih dan berkelanjutan.

RPJMD Kabupaten Garut periode tahun 2019 - 2024 merupakan pelaksanaan tahap keempat atau tahap terakhir dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) 2005 - 2025 yaitu tahap yang diorientasikan pada upaya mempertahankan dan memantapkan kemandirian serta kesejahteraan masyarakat Kabupaten Garut dalam mewujudkan Garut yang Maju, Sejahtera, Adil dan Berwawasan Lingkungan melalui percepatan pembangunan di berbagai bidang dengan menekankan pada terbangunnya struktur perekonomian yang kokoh, berkurangnya kesenjangan antar masyarakat dan antar wilayah, meningkatnya keunggulan kompetitif daerah, mantapnya situasi kondisi daerah dalam lingkungan masyarakat yang sejahtera.

Dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, permasalahan, tantangan dan peluang serta isu-isu strategis,

maka visi tahun 2019 -2024 yaitu : **“Garut yang Bertaqwa, Maju dan Sejahtera”**.

Makna yang terkandung dalam visi tersebut sebagai berikut:

- ✓ **Bertaqwa:** Terwujudnya masyarakat yang berakhlak mulia, menjunjung nilai-nilai luhur agama dan budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara berlandaskan Pancasila, diindikasikan dengan adanya perubahan perilaku dan budaya dalam lingkungan kehidupan masyarakat.
- ✓ **Maju:** Terwujudnya Kabupaten Garut sebagai daerah yang mampu menggali, memanfaatkan dan mengelola segenap potensi sumberdaya yang dimiliki secara optimal untuk digunakan dalam proses pembangunan sehingga masyarakat memiliki kemampuan dalam membangun struktur ekonomi yang tangguh dan pertumbuhan ekonomi yang bernilai tambah tinggi.
- ✓ **Sejahtera:** Terwujudnya masyarakat yang sehat, cerdas dan produktif, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi serta mampu memainkan peran dan fungsi sebagai subjek dan objek dalam pembangunan yang berkelanjutan.

Misi

Dalam rangka mewujudkan visi pembangunan jangka menengah daerah Kabupaten Garut Tahun 2019-2024, dengan memperhatikan faktor faktor lingkungan strategis, baik eksternal dan internal yang mempengaruhi serta kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan yang ada dalam pembangunan daerah maka sebagai rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk memperjelas langkah dalam mewujudkan visi.

Hasil rumusan rancangan teknokratik misi pembangunan jangka menengah daerah Kabupaten Garut Tahun 2019-2024 sebanyak 4 (empat) misi sebagai berikut:

1) Mewujudkan kualitas kehidupan masyarakat yang agamis, sehat, cerdas, dan berbudaya

Dalam rangka mewujudkan visi Garut yang Bertaqwa, maka upaya yang dilakukan melalui misi kesatu diarahkan untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang agamis dengan membangun sumber daya manusia yang memiliki akhlak mulia, dan menjunjung nilai-nilai luhur agama dan budaya. Pembangunan modal sosial masyarakat dilakukan berlandaskan pada penerapan nilai keagamaan dan nilai luhur budaya daerah untuk mendorong meningkatnya pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan, yang akan dilakukan melalui penguatan peran masjid, pesantren, guru ngaji dan lembaga pendidikan keagamaan dan kualitas manajemen pengelolaannya disertai upaya membangun nuansa akhlaqul karimah di lingkungan pemerintah dan masyarakat dan optimalisasi gerakan “Maghrib Mengaji”. Sehingga masjid didorong untuk berperan sebagai pusat pemberdayaan dan pusat peradaban umat.

Dalam rangka mewujudkan visi Garut yang Maju, maka upaya yang dilakukan diarahkan untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang unggul memiliki tingkat pendidikan dan kompetensi yang tinggi, memiliki daya saing ditunjang adanya akses terhadap pendidikan dan pelayanan masyarakat yang berkualitas, terpadu, adil dan merata di seluruh lapisan masyarakat. Melalui misi ini, akan dilakukan peningkatan kualitas infrastruktur pendidikan, budaya dan olahraga yang unggul dan berprestasi diantaranya melalui peningkatan kualitas

infrastruktur pendidikan, bantuan sarana dan prasarana kesenian dan kebudayaan untuk komunikasi seni budaya, menuntaskan pembangunan sarana olahraga dan seni budaya ciateul sesuai standar nasional, bantuan sarana dan prasarana olahraga di tiap RW, dan penghargaan untuk atlet, siswa, mahasiswa, seniman dan budayawan yang berprestasi.

Dalam rangka mewujudkan visi Garut yang Sejahtera, maka akan dilakukan upaya untuk meningkatkan pelayanan kesehatan yang cepat, dekat, mudah dan terjangkau, diantaranya melalui membangun 3 rumah sakit baru tipe pratama, penambahan kuota jaminan kesehatan, pembinaan mental tenaga kesehatan yang professional dan meningkatkan mutu pelayanan puskesmas.

Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat, maka ditunjang pula dengan upaya penanggulangan kemiskinan dan pengangguran, keadilan dan kesetaraan Gender serta pemenuhan hak Anak. Disamping itu, melalui misi kesatu ini akan dilakukan upaya untuk mencapai ketentraman, ketertiban umum, kesadaan politik dan hukum.

2) Mewujudkan pelayanan publik yang profesional dan amanah disertai tata kelola pemerintahan daerah yang baik dan bersih

Dalam rangka mewujudkan visi Garut yang Maju dan Sejahtera maka melalui Misi kedua ini dilakukan upaya peningkatan kualitas pelaksanaan reformasi birokrasi untuk mewujudkan pemerintahan yang bersendikan pada

prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik, kapasitas daerah, dan jaringan kerjasama dalam rangka optimalisasi kinerja pelayanan publik yang profesional dan amanah disertai adanya inovasi dan kolaborasi dalam penyelenggaraan tata kelola pemerintahan dan pelayanan publik.

Upaya yang akan dilakukan untuk mewujudkan pelayanan publik yang profesional dan amanah, diantaranya adalah mendorong adanya pelayanan publik secara mudah, cepat dan tuntas, pembinaan dan pendidikan berkelanjutan bagi aparatur untuk mewujudkan pemerintahan yang profesional dan amanah, mewujudkan reformasi birokrasi yang transparan dan akuntabel.

Pelaksanaan reformasi birokrasi ditujukan untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bersih dan bebas KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara.

Adapun area perubahan yang menjadi tujuan reformasi birokrasi meliputi seluruh aspek manajemen pemerintahan yaitu organisasi, tatalaksana, peraturan perundang-undangan, sumber daya manusia aparatur, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, dan pola pikir.

3) Mewujudkan pemerataan pembangunan yang berkeadilan serta kemantapan infrastruktur sesuai daya dukung dan fungsi ruang

Dalam rangka mewujudkan visi Garut yang Maju dan Sejahtera, maka melalui misi ketiga ini ditujukan untuk terwujudnya penyediaan infrastruktur dasar secara merata yang mampu mendorong percepatan ekonomi, sosial dan budaya. Upaya yang akan dilakukan untuk menuntaskan kemantapan infrastruktur secara merata diantaranya menuntaskan 100% kemantapan jalan, jembatan dan infrastruktur lainnya; membangun jalan baru untuk mengurai titik rawan kemacetan; menuntaskan pembangunan dan renovasi gedung kantor kecamatan, dan UPT dinas.

Melalui misi ketiga ini juga akan dilakukan upaya-upaya pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa, pemenuhan air minum layak dan sanitasi perumahan dan pemukiman yang sehat dan nyaman, kualitas perumahan, prasarana dan sarana kawasan pemukiman, pengelolaan irigasi, konservasi dan ketangguhan terhadap bencana banjir dan kekeringan, kualitas dan akses pelayanan lingkungan hidup, serta, pengendalian pemanfaatan ruang dan ketangguhan terhadap bencana.

4) Meningkatkan kemandirian ekonomi masyarakat berbasis potensi lokal dan industri pertanian serta pariwisata yang berdaya saing disertai pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan

Dalam rangka mewujudkan visi Garut yang Maju dan Sejahtera maka melalui Misi keempat ini akan dilakukan

upaya untuk memantapkan perekonomian daerah yang berbasis pada ekonomi kerakyatan yang berdaya saing dengan memperhatikan kearifan lokal dalam rangka meningkatkan kemandirian daerah.

Melalui misi keempat ini akan didorong peningkatan kualitas ketahanan pangan dan gizi masyarakat, peran ekonomi kerakyatan terhadap kemandirian ekonomi lokal, kontribusi sektor pariwisata dan kebudayaan sebagai lokomotif perekonomian daerah, serta realisasai investasi daerah.

4. Permasalahan Pokok Pembangunan Daerah

Permasalahan pembangunan adalah merupakan penyebab terjadinya kesenjangan antara kinerja pembangunan yang dicapai saat ini dengan yang direncanakan serta antara apa yang ingin dicapai di masa datang dengan konsisi riil saat perencanaan dibuat. Tujuan dari perumusan permasalahan pembangunan daerah adalah untuk mengidentifikasi berbagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan/kegagalan kinerja pembangunan daerah dimasa lalu, khususnya yang berhubungan dengan kemampuan manajemen pemerintahan dalam memberdayakan kewenangan yang dimilikinya.

a. Tingginya angka kemiskinan dan pengangguran

Tingkat kesejahteraan masyarakat Kabupaten Garut yang diukur dari jumlah penduduk miskin masih rendah, yang diindikasikan dari masih tingginya jumlah penduduk miskin tahun 2018 yang mencapai 241,31 ribu jiwa atau 9,27 %. Dan jika dibandingkan dengan angka

persentase penduduk miskin Jawa Barat, masih berada diatas rata-rata penduduk miskin kabupaten dan kota di Jawa Barat sebesar 7,45%, dan berada pada peringkat ke-18 dari 27 kabupaten dan kota di Jawa Barat.

Dalam bidang ketenagakerjaan, jumlah pengangguran terbuka usia kerja 15 tahun keatas masih cukup tinggi, pada tahun 2018 mencapai sebanyak 77.440 jiwa atau 7,07%, meningkat 0,57% dari tahun 2015 sebanyak 65.761 jiwa atau 6,5%, dan berada pada peringkat ke-9 dari 27 kabupaten dan kota di Jawa Barat. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa angkatan kerja yang cukup besar masih belum terserap secara optimal oleh sektor-sektor produksi, sebagai akibat lapangan pekerjaan yang masih kurang dan tingkat kompetensi angkatan kerja yang masih rendah.

Selain itu, ditinjau dari rasio ketergantungan penduduk masih cukup tinggi mencapai 57,75 % yang berarti dari jumlah 100 orang penduduk usia produktif, harus menanggung sekitar 57 orang penduduk yang tidak produktif yang meliputi 47 orang anak-anak dan 10 orang usia lanjut. Hal tersebut cukup tinggi karena di atas 50%, dan masih berada diatas rata-rata Rasio Ketergantungan Provinsi Jawa Barat sebesar 46,85%.

b. Tingginya angka kriminalitas, kejahatan seksual, kekerasan terhadap perempuan dan anak serta lunturnya kultur sosial

Angka kriminalitas dapat menggambarkan tingkat keamanan masyarakat, semakin rendah angka kriminalitas, maka semakin tinggi tingkat keamanan

masyarakat. Angka kriminalitas memuat kasus narkoba, pembunuhan, kejahatan seksual, penganiayaan, pencurian, penipuan dan pemalsuan uang. Angka kriminalitas pada tahun 2017 mencapai 2,55 kasus per 10.000 penduduk, meningkat dibanding tahun 2014 sebesar 1,65 kasus per 10.000 penduduk, dengan jumlah tindak kriminal pada tahun 2017 sebanyak 660 kasus mengalami peningkatan dari sebanyak 417 kasus pada tahun 2014. Kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak sampai tahun 2017 masih cukup tinggi. Prosentase kasus korban kekerasan terhadap perempuan dan anak yang tertangani pada tahun 2017 yaitu sebanyak 65 kasus sementara pada tahun 2016 sebesar 141 kasus.

Seiring perkembangan globalisasi, telah mendorong perubahan sosial budaya masyarakat. Globalisasi telah membawa dampak positif pada kemajuan teknologi, informasi, komunikasi, maupun ekonomi masyarakat. Namun pada sisi lain, terjadi pula dampak negatif kemunduran nilai sosial budaya masyarakat yang menyebabkan mulai pudarnya budaya Indonesia dalam proses tata sosial dalam masyarakat.

Seiring masuknya budaya asing, beberapa kasus dampak negatif perubahan sosial budaya masyarakat diantaranya menurunnya budaya gotong royong yang saat ini mulai luntur digantikan dengan budaya “individualis”, maraknya tawuran, kekerasan, dan rusaknya moral generasi muda. Meningkatnya persaingan hidup dan menurunnya interaksi sosial dengan lingkungan sekitar, mendorong menurunnya nilai

kemanusiaan gotong royong, rasa kesetiakawanan sosial dan meningkatnya kesenjangan sosial.

Dalam kerangka pembangunan daerah, perubahan dinamis dan tingginya arus globalisasi, menjadi suatu tantangan untuk memperkuat ketahanan budaya bangsa sehingga nilai luhur budaya lokal dapat menjadi modal dasar pembangunan manusia sebagai subjek dan objek pembangunan.

c. Belum optimalnya pemenuhan pelayanan dasar pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perumahan rakyat, ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat serta sosial

Pelayanan Dasar adalah pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara untuk berkehidupan layak. Sampai tahun 2018, capaian pelayanan dasar SPM Pendidikan masih dibawah standar yang ditetapkan, diantaranya Angka Partisipasi Kasar (APK) PAUD baru sebesar 74,20%, Angka Partisipasi Murni (APM) SD/MI sebesar 99,17%, Angka Partisipasi Murni (APM) SMP/MTs sebesar 97,99%.

Capaian pelayanan dasar SPM kesehatan pada tahun 2018 yang belum mencapai target diantaranya pelayanan kesehatan ibu hamil sebesar 99,17%, pelayanan kesehatan ibu bersalin baru mencapai 76,14%, pelayanan kesehatan balita sebesar 88,06%, pelayanan kesehatan pada usia produktif sebesar 51,86%, pelayanan kesehatan pada usia lanjut sebesar 41,53%, pelayanan kesehatan penderita hipertensi sebesar 49,20%, pelayanan kesehatan penderita diabetes melitus

sebesar 30,80%, pelayanan kesehatan orang dengan gangguan jiwa berat sebesar 79,20% dan pelayanan kesehatan orang terduga tuberkulosis sebesar 85%.

Capaian pelayanan dasar SPM Pekerjaan Umum pada tahun 2018, diantaranya persentase cakupan air bersih perdesaan sebesar 76%, dan cakupan rumah tinggal bersanitasi sebesar 64,60 %. Capaian pelayanan dasar SPM perumahan rakyat pada tahun 2018, diantaranya jumlah warga negara korban bencana yang memperoleh rumah layak huni mencapai 570 orang.

Capaian pelayanan dasar SPM ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat pada tahun 2018, diantaranya Pelayanan ketentraman dan ketertiban Umum baru mencapai 23% dan jumlah warga negara yang memperoleh layanan penyelamatan dan evakuasi korban kebakaran mencapai 68%.

Capaian pelayanan dasar SPM sosial pada tahun 2018 diantaranya jumlah warga negara penyandang disabilitas yang memperoleh rehabilitasi sosial diluar panti sebanyak 175 orang, jumlah anak telantar yang memperoleh rehabilitasi sebanyak 15 orang, jumlah warga negara lanjut usia terlantar yang memperoleh rehabilitasi sosial diluar panti sebanyak 176 orang, dan jumlah warga negara korban bencana yang memperoleh perlindungan dan jaminan sosial sebanyak 28704 orang.

d. Belum meratanya pembangunan antar wilayah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat

terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kondisi pembangunan antar wilayah sampai tahun 2018 belum merata. Dengan jumlah wilayah mencapai 3.074,07 km², dan secara administratif terbagi menjadi 42 kecamatan, dalam bidang infrastruktur jalan, dari total jalan kabupaten sepanjang 829 km, tingkat kemantapan jalan baru mencapai 77,61% atau masih terdapat sepanjang 185,62 km jalan dalam kondisi rusak dengan sebaran 12,55 km (6,76%) di wilayah Utara Garut, 29,96 km (16,14%) di wilayah Tengah Garut, dan 143,11 km (77,10%) di wilayah Selatan Garut. Sementara itu, kemantapan jalan desa baru mencapai 36,17%, cakupan rumah tinggal bersanitasi sebesar 64,60%, cakupan air bersih perdesaan sebesar 76%, kemantapan irigasi teknis sebesar 62,89%, kemantapan irigasi pedesaan sebesar 70,79%, dan cakupan wilayah pelayanan persampahan baru sebanyak 15 kecamatan. Seiring peningkatan jumlah penduduk dan aktifitas masyarakat, perlu diimbangi dengan penyediaan infrastruktur daerah yang berkualitas secara merata untuk mendorong tumbuhnya perekonomian daerah.

e. Rendahnya kualitas lingkungan hidup, pengendalian pemanfaatan ruang, dan tingginya resiko bencana

Penyelenggaraan urusan lingkungan hidup dilaksanakan dengan sasaran terlaksananya upaya pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan. Sampai tahun 2018, Indeks Kualitas Lingkungan Hidup (IKLH) yang mencerminkan kondisi kualitas air, udara dan lahan baru mencapai 55,97 poin yang dapat diartikan berada dalam kondisi SANGAT KURANG (nilai diantara 50 – 58), meliputi Indeks Kualitas Air sebesar 51,33 poin, Indeks Kualitas Udara sebesar 69,25 poin dan Indeks Tutupan Vegetasi sebesar 49,48 poin.

Sementara itu, dalam upaya mewujudkan lingkungan yang sehat, aman dan nyaman, perkembangan kinerja pelayanan pengelolaan persampahan dihadapkan pada permasalahan Tingkat Pelayanan (level of service) persampahan (perkotaan) pada tahun 2018 baru mencapai 43,98%, dengan rincian perhitungan dari 15 kecamatan wilayah pelayanan, jumlah timbulan sampah mencapai 483 ton/ hari, dan jumlah sampah terkelola baru sebanyak 212,53 ton/hari. Belum optimalnya partisipasi masyarakat untuk mengurangi timbunan sampah dimulai dari hulu melalui pola 3R (Reduce, Reuse, Recycle), terbatasnya kendaraan angkut sampah untuk meningkatkan pelayanan persampahan khususnya daerah perkotaan, perlunya penataan areal TPA Pasirbajing serta adanya areal cadangan untuk TPA pada masa yang akan datang. Masih rendahnya kesadaran masyarakat dalam pengelolaan lingkungan, masih

rendahnya pengelolaan limbah serta masih kurangnya pemanfaatan teknologi tepat guna yang ramah lingkungan dalam upaya pengendalian pencemaran lingkungan menjadi kendala dalam peningkatan kualitas lingkungan.

Dalam pelaksanaan penataan ruang, prosentase kesesuaian pemanfaatan ruang pada tahun 2018 telah mencapai 76,50%. Beberapa permasalahan yang masih ditemui dalam pemanfaatan fungsi tata ruang adalah seperti alih fungsi lahan dari pertanian ke fungsi lahan non pertanian, penggunaan badan jalan untuk kegiatan sektor informal, dan kegiatan lainnya yang tidak sesuai dengan kebijakan pemanfaatan ruang perlu ditindaklanjuti melalui penetapan peraturan daerah zonasi pemanfaatan ruang maupun pengaturan penerbitan perijinan.

Sementara itu, kondisi wilayah Kabupaten Garut yang mempunyai karakteristik pegunungan dan berbukit-bukit, memiliki curah hujan yang tinggi serta berada pada jalur gempa tektonik, dan perairan pantai selatan yang merupakan daerah lempengan lapisan bumi menjadikan Kabupaten Garut sebagai kawasan rawan bencana, diantaranya sebagai kawasan rawan bencana gunung api, gerakan tanah, tsunami, abrasi dan tanah longsor. Dari segi kebencanaan, Kabupaten Garut memiliki potensi resiko bencana yang tinggi, dengan jumlah kawasan rawan bencana alam mencapai 96.394 Ha (31,36%) meliputi kawasan rawan bencana gerakan tanah, kawasan rawan bencana gunung api, dan kawasan rawan bencana tsunami. Perlindungan terhadap kawasan rawan bencana

alam perlu dilakukan untuk melindungi manusia dan kegiatannya dari bencana yang disebabkan oleh alam maupun secara tidak langsung oleh perbuatan manusia.

f. Belum optimalnya pelaksanaan reformasi birokrasi, kualitas dan akses pelayanan publik

Reformasi yang sudah dilakukan sejak tahun 2014 dalam penyelenggaraan pemerintah kabupaten Garut sudah menunjukkan adanya berbagai perubahan dalam sistem penyelenggaraan pemerintah, revitalisasi lembaga organisasi perangkat daerah yang dilakukan dalam rangka membangun pemerintahan daerah yang mampu berjalan dengan baik (*good governance*) ditandai dengan hasil penilaian Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan nilai sangat tinggi, evaluasi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dengan kategori sangat baik atau predikat BB, opini Wajar Tanpa Pengecualian atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dari BPK.

Namun demikian, masih terdapat beberapa permasalahan utama yang berkaitan dengan pelaksanaan reformasi birokrasi, yaitu:

- 1) Organisasi;
Organisasi pemerintahan belum tepat fungsi dan tepat ukuran (*right sizing*).
- 2) Peraturan perundang-undangan;
Beberapa peraturan perundang-undangan di bidang aparatur negara masih ada yang tumpang tindih, inkonsisten, tidak jelas, dan multitafsir. Selain itu, masih ada pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya, baik yang sederajat maupun antara peraturan yang lebih tinggi dengan peraturan di bawahnya atau antara peraturan pusat dengan peraturan daerah. Di samping itu, banyak

peraturan perundang-undangan yang belum disesuaikan dengan dinamika perubahan penyelenggaraan pemerintahan dan tuntutan masyarakat.

3) SDM Aparatur;

Masalah utama SDM aparatur negara adalah alokasi dalam hal kuantitas, kualitas, dan distribusi PNS menurut daerah masih belum seimbang, serta tingkat produktivitas PNS masih rendah. Manajemen sumber daya manusia aparatur belum dilaksanakan secara optimal untuk meningkatkan profesionalisme, kinerja pegawai, dan organisasi.

4) Kewenangan;

Masih adanya praktek penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan belum mantapnya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

5) Pelayanan publik;

Pelayanan publik belum dapat mengakomodasi kepentingan seluruh lapisan masyarakat dan belum memenuhi hak-hak dasar warga negara/penduduk. Penyelenggaraan pelayanan publik belum sesuai dengan harapan masyarakat berpendapatan menengah yang semakin maju dan persaingan global yang semakin ketat.

6) Pola pikir (*mind-set*) dan budaya kerja (*culture-set*)

Pola pikir (*mind-set*) dan budaya kerja (*culture-set*) birokrat belum sepenuhnya mendukung birokrasi yang efisien, efektif dan produktif, dan profesional. Selain itu, birokrat belum benar-benar memiliki pola pikir yang melayani masyarakat, belum mencapai kinerja yang lebih baik (*better performance*), dan belum berorientasi pada hasil (*outcomes*).

g. Rendahnya Daya Beli Masyarakat, nilai tambah ekonomi dari pemanfaatan hasil pertanian, industri dan perdagangan, serta pariwisata dan jasa produktif lainnya

Pencapaian komponen daya beli pada tahun 2017 yang diukur dari indikator pengeluaran per kapita penduduk Garut mencapai Rp. 7,270 juta per kapita per tahun,

mengalami pertumbuhan 14,09% atau meningkat Rp. 898 ribu lebih per kapita selama tahun 2014-2017, sehingga indeks daya beli dapat tumbuh 7,15% mencapai 60,39 poin selama periode tersebut. Namun, demikian kondisi tersebut masih jauh dibawah yang telah mencapai Rp. 10,285 juta dan berada pada peringkat ke-26 dari 27 kabupaten dan kota di Jawa Barat.

Laju Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Garut pada tahun 2017 ditinjau dari Laju Pertumbuhan Ekonomi pencapaiannya masih dibawah rata-rata Jawa Barat (Garut sebesar 4,85% sedangkan Jawa Barat sebesar 5,29%), selain itu dari sisi Pendapatan perkapita masyarakat masih dibawah rata-rata Jawa Barat (Garut sebesar Rp.18,53 juta, sedangkan Jawa Barat Rp.37,18 juta).

h. Masih rendahnya realisasi investasi daerah (PMA dan PMDN) dan pendapatan daerah

Investasi merupakan salah satu kekuatan penting dalam meningkatkan akselerasi pembangunan daerah. Investasi akan mendorong pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja baru sehingga diharapkan akan mengurangi beban pengangguran dan kemiskinan.

Perkembangan realisasi investasi penanaman modal pada tahun 2018 mencapai Rp1.314.990.499.421 meningkat 9,31% dibanding tahun 2017 sebesar Rp.1.202.949.665.017. Namun demikian kontribusi investasi penanaman modal terhadap PDRB masih relatif rendah baru mencapai rasio 2,74%. Peningkatan penanaman modal turut didorong oleh investasi pada beberapa sub sektor Tanaman pangan dan perkebunan, pertambangan, konstruksi dan perumahan

yang membukukan angka realisasi pertumbuhan investasi sangat besar.

Dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi perlu terus dilakukan perbaikan iklim investasi dalam pelayanan publik di bidang perijinan, melalui pelayanan perijinan secara terpadu sehingga proses pengelolaan perijinan mulai dari tahap permohonan sampai tahap terbitnya dokumen dilakukan secara terpadu dalam satu tempat. Disamping itu masuknya investor ke daerah, tentu saja sangat tergantung dari kondisi keamanan dan politik daerah. Sehingga diperlukan kondisi keamanan dan politik yang stabil sebagai modal penting dalam menarik minat investasi ke Kabupaten Garut.

Pendapatan daerah pada APBD, ditinjau dari kontribusi setiap komponen pembentuknya, realisasi pendapatan daerah selama tahun 2014-2018 didominasi oleh sumber dana perimbangan dengan proporsi rata-rata sebesar 61,93%, disusul Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah dengan proporsi rata-rata sebesar 26,18%, sedangkan penerimaan dari Pendapatan Asli Daerah secara-rata-rata baru mencapai 11,88%. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa struktur penerimaan pendapatan daerah masih belum kokoh, karena tingkat ketergantungan terhadap dana perimbangan dari Pusat masih sangat tinggi.

5. Fakta Empiris Penyebaran Paham-Paham Intoleransi dan Radikalisme DI Kabupaten Garut

Berdasarkan hasil penelitian baik melalui diskusi publik maupun penyebaran kuesioner, terdapat beberapa permasalahan yang mengemuka sebagaimana telah

dijelaskan pada bagian sebelumnya. Salah satu permasalahan yang berkembang di Kabupaten Garut adalah berkembangnya penyebaran paham-paham intoleransi dan radikalisme di wilayah-wilayah kecamatan Kabupaten Garut. Dari 42 Kecamatan, 41 Kecamatan terpapar paham intoleransi menuju radikalisme.²⁶ Penyebaran paham-paham intoleransi dan radikalisme di Kabupaten Garut, dilakukan melalui media sosial maupun dengan cara rekrutmen “door to door” dari pintu ke pintu warga.

Beberapa informasi/laporan terkait penyebaran paham-paham intoleransi dan radikalisme di daerah-daerah wilayah Kabupaten Garut yang dapat kami rangkum, diantaranya :

1. Penyebaran Paham Intolernasi dan Radikalisme diwilayah Kecamatan Singajaya oleh kelompok “Islam Bajat”.

Berdasarkan data laporan dan informasi dari Tokoh Masyarakat/Agama, Camat Kecamatan Singajaya, MUI Kecamatan Singajaya, Kepala Bidang Kewaspadaan Dini Masyarakat diwilayah kecamatan Singajaya terdapat Tokok “Islam Bajat”, yang cenderung pahamnya intoleransi dan radikalisme. “Islam Bajat” ini berkembang di wilayah Kecamatan Singajaya terutama di tiga desa, yakni Desa Mekartani, Desa Sukamulya, dan Desa Giri Mukti. Di Desa Mekartani 40 %, Desa Sukamulya 20 %, dan Desa Giri Mukti 20 % penduduknya menjadi anggota “Islam Bajat”. Penyebaran paham di wilayah Kecamatan Singajaya dilakukan melalui media sosial “facebook”.

²⁶ H. Rudy Gunawan, *Bupati Garut sebut 41 Kecamatan terpapar paham Intoleransi Menuju Radikalisme*, Republika.Co.Id, Garut, Senin 7 Maret 2022.

2. Penyebaran Paham Intolernasi dan Radikalisme diwilayah Kecamatan Peundeuy

Data laporan dan informasi dari Tokoh Masyarakat/Agama dan Camat Kecamatan Peundeuy. Diwilayah Kecamatan terdapat 3 (tiga) Desa yang disinyalir terdapat aliran / pemahaman /Kelompok NII/Baiat Takfiri yaitu di Desa Toblong, Desa Peundeuy dan Desa Saribakti.

Di Desa Saribakti penyebaran paham NII/Baiat Takfiri hampir terdapat diseluruh Kampung di Desa Saribakti, dan salah satu pengurus MUI Desa dan beberapa Pamong Desa Saribakti Kecamatan Peundeuy di duga terindikasi anggota “Islam bajat”. Desa Toblong Kecamatan peundeuy juga terdapat penyebaran paham-paham kelompok NII/Bajat Takfiri, yaitu di Kampung : Kp. Cipeteuy, Kp. Nangoh, Kp. Warung Loa, Kp. Ciroke, Kp. Babakan, Kp. Pabuaran, dan Desa Peundeuy Kecamatan Peundeuy juga terdapat penyebaran paham-paham kelompok NII/Baiat Takfiri, yaitu di Kampung : Kp. Tegal Batu, Kp. Panukiman, Kp. Pameugatan, Kp. Cikalaci dan Kp. Cikupa. Jumlah anggota kelompok NII/ “Bajat Takfiri” di Kecamatan Peundeuy yang tersebar di tiga desa tersebut berkisar 1.200 orang.

3. Penyebaran Paham Intolernasi dan Radikalisme diwilayah Kecamatan Cisarupan dan Cigedug

Penyebaran paham kelompok “bajat Takfiri” / NII terdapat di Desa Cisero yang berada di Kecamatan Cisarupan dengan jumlah anggota sekitar 50 orang.

Selain Kegiatan penyebaran paham “bajat takfiri” / NII di Kecamatan Cisurupan juga terjadi penyebaran paham di Kecamatan Cigedug.

Pola penyebaran kelompok “bajat Takfiri” / NII di Kecamatan Cisurupan dan Kecamatan Cigedug dilakukan dengan cara :

1. Pengajian secara ‘door to door’ ke rumah warga, yang merasa tertarik oleh dakwahnya.
 2. Memberikan bantuan berupa piutang untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari selama 3 (tiga) bulan dengan syarat harus masuk ke kelompoknya.
 3. Memperkuat koordinasi serta komunikasi dengan komunitasnya, serta melakukan kaderisasi melalui Lembaga Pendidikan setingkat SMP di pinggir masjid
 4. Memberikan sanksi sosial bagi warga diluar kelompoknya dengan tidak membeli atau memberikan bantuan lainnya.
4. Penyebaran Paham Intoleransi dan Radikalisme diwilayah Kecamatan Pasirwangi

Keberadaan kelompok NII di Kecamatan Pasirwangi khususnya di Desa Pasirkiamis, tidak terlepas dari akar kesejarahan penyebaran DI/TII pada masa perjuangan kemerdekaan melawan Belanda. Deklarasi DI/TII di Cisayong Tasikmalaya pada tahun 1949 merupakan sebuah bukti perjuangan SM. Kartosoeriyono yang tidak mau meninggalkan / mengosongkan Jawa Barat dan diharuskan hijrah ke Yogyakarta, pengosongan Jawa Barat sebagai konsekuensi dari adanya perjanjian

Konfrensi Meja Bundar (KMB) dan perjanjian Renville antara Pemerintah RI dan Belanda.

Perkembangan kelompok DI/TII di Desa Pasirkiamis secara umum mengikuti faksi Abu Bakar Misbah (1962) yang merupakan ayah dari Sen-sen Komara Bakar Al-Misbah. Sebenarnya faksi Darul Islam Fillah ini mengikuti Perintah Imam SM. Kartosuwiryo tanggal 6 Juni 1962. Perintah Imam tersebut adalah :

1. Penghentian tembak-menembak, yang beberapa saat sebelumnya Imam telah memerintahkan kepada seluruh Tentara Islam Indonesia untuk melakukan *Jihad Fillah*.
2. Perintah penyelamatan Mujahidin dan kaum muslimin, maka mulai hari itu berubahlah bentuk *Jihad* dari *Fi-sabilillah* (perang) menjadi *Jihad Fillah* (budi pekerti).
3. Kembali kepangkuan RI dan mendaftarkan diri melalui pos-pos TNI terdekat.

Perintah Imam ini diterima dan disambut oleh Bupati Militer Kabupaten Sumedang Bapak Bakar Misbah, ketika turun kembali ke pangkuan Republik Indonesia, rombongan Kabupaten Sumedang Jawa Barat (dengan menyebutkan jumlah senjata dan tentara) akan turun, kembali ke pangkuan RI dengan mengikuti perintah Imam SM. Kartosoewiryo yang disebarluaskan oleh Kodam VI Siliwangi pada tanggal 6 Juni 1962.

Ikrar bersama di kantor Gubernur Jawa Barat pada tanggal 1 Agustus 1962 yang isinya antara lain :

1. Setia kepada Pemerintahan RI dan tunduk kepada Undang-Undang Dasar RI 1945.
2. Setia kepada Manifesto Politik RI, Usdek, Djarek yang telah menjadi garis besar haluan politik Negara RI.
3. Selalu berusaha menjadi warga negara RI yang ta'at, baik dan berguna dengan di jiwai Pancasila.

Dan Ikrar penanggung-jawab DI-Fillah ke-2, Bakar Misbah di Kodam VI Siliwangi pada tahun 1985 yang isinya antara lain :

“Saya akan ta’at kepada Pemerintahan Republik Indonesia dan saya tidak akan mau diajak oleh siapapun yang mengajak-ngajak untuk merusak agama, bangsa dan negara dan saya tidak akan ta'at kepada siapapun yang akan merusak agama, bangsa dan negara”.

Fakta-fakta penyebaran NII di Kecamatan Pasirwangi, yaitu :

1. Terjadi peristiwa pengibaran Bendera NII oleh 3 orang anggota NII di Kec. Pasirwangi Kab. Garut
2. Kelompok “Islam Bajat”/NII di Desa Pasirwangi terdapat 3 (Tiga) Faksi.
3. Jumlah anggota sekitar 100 orang terbagi di 2 (dua) Desa, Desa Pasirkiamis dan Desa Talaga.

Perkembangan ajaran kelompok “Islam bajat” / NII di Desa Pasirwangi dapat berkembang dikarenakan beberapa factor, diantaranya :

1. Adanya iming-iming ghonimah (harta rampasan perang) berupa pembagian tanah di sekitar kecamatan pasirwangi dan Kecamatan samarang pasca di deklarasikannya NII ke PBB.

2. Belum ditetapkannya syariat Islam karena masih dalam fase Makkah sehingga anggota kelompok tidak berkewajiban menjalankan syariat Islam (ibadah Puasa, Sholat, Haji). Hal ini menjadi penarik bagi generasi muda.
3. Rendahnya Pendidikan dan wawasan masyarakat, sehingga dalam dakwahnya dilakukan distorsi sejarah bangsa, melalui doktrinasi negara Islam vs Negara Komunis.

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

1. Implikasi Bagi Pemerintah Daerah

Penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat memiliki peranan yang sangat penting terhadap masyarakat yang beragam agama/keyakinan, etnis/budaya, suku, ras dan golongan. Penyusunan rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat akan menciptakan suatu norma baru dalam upaya melindungi segenap bangsa Indonesia guna menjamin keamanan, ketertiban, keadilan dan kesejahteraan masyarakat.

Pada hakikatnya implikasi dari diaturnya penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat adalah memberikan kepastian hukum dan perlindungan bagi masyarakat di Kabupaten Garut dalam

penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat di Kabupaten Garut.

Bagi pemerintah, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat akan menciptakan kondisi lingkungan masyarakat daerah yang tertib dan aman serta hubungan antar agama/keyakinan, etnis/budaya, suku, ras, kelompok dan golongan masyarakat di daerah akan lebih baik dan kondusif, karena pemerintah daerah memiliki peranan penting untuk bertanggung jawab dalam penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat dan bertanggung jawab untuk melindungi setiap orang dari gangguan ketertiban dan keamanan pada lingkungan masyarakat di Daerah.

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat, secara signifikan akan menimbulkan beban terhadap keuangan Negara, antara lain terkait dengan rencana pembentukan Tim pelaksana penguatan toleransi kehidupan bermasyarakat, untuk pelaksanaan kerjasama, peningkatan dan fasilitasi pemeliharaan toleransi serta penanganan konflik sosial.

2. Implikasi pada Masyarakat

Kebutuhan akan urgensi pengaturan tentang penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat, dilatarbelakangi munculnya berbagai keluhan dari masyarakat, baik dari tokoh agama/masyarakat, aparatur pemerintah maupun dari organisasi-organisasi keagamaan/kemasyarakatan, yang disampaikan baik

perseorangan, organisasi maupun kelompok tentang penyebaran paham-paham intoleransi dan radikalisme di tengah-tengah kehidupan masyarakat.

Penyebaran paham-paham intoleransi dan radikalisme di masyarakat dilakukan dengan berbagai cara, diantaranya penyebaran melalui media sosial/"facebook", dilakukan dengan cara "door to door", media dakwah dengan mengunjungi rumah warga masyarakat, dan penyebaran paham-paham intoleransi dan radikalisme melalui lembaga-lembaga pendidikan keagamaan, dan juga memberi bantuan materiil kepada warga yang bergabung pada kelompok tersebut.

Bagi masyarakat, rancangan peraturan daerah tentang penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat akan menimbulkan konsekuensi untuk selalu menjaga meningkatkan sikap toleransi, kerukunan dan keutuhan bangsa dalam menjalankan kehidupan sosial bermasyarakat.

Selain itu juga lebih menghormati hak setiap orang dalam pelaksanaan/kegiatan keagamaan dan kegiatan organisasi/kelompok sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut harus diselenggarakan dan difasilitasi, karena masyarakat berhak atas informasi yang benar mengenai segala hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan toleransi, tindakan intoleransi dan diskriminasi, serta berhak memperoleh perlindungan dalam keterlibatan masyarakat pada segala kegiatan peningkatan dan pemeliharaan toleransi serta kegiatan penanganan konflik social, terutama masyarakat berhak juga melakukan

pengaduan dan/atau pelaporan kepada yang berwenang atas penyebarluasan paham-pahan intoleransi dan radikalisme yang mengganggu ketertiban dan keamanan lingkungan masyarakat.

BAB III
IVENTARISASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Sistem hukum nasional merupakan sistem hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua unsur yang saling menunjang antara satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dengan berpedoman pada Pancasila dan UUD 1945. Sistem regulasi daerah yang kuat jelas akan berimplikasi kepada sistem regulasi nasional. Penguatan regulasi daerah nantinya juga akan menguatkan tujuan hukum itu sendiri yakni untuk mencapai keadilan (*gerechtigheit*) kemanfaatan (*zweck-massigkeit*) dan untuk memberikan kepastian (*rechtssicherheit*).²⁷ Peraturan Daerah sebagai aturan hukum dalam pembentukannya perlu memperhatikan prinsip-prinsip keabsahan, prinsip keabsahan ini akanterkait dengan dua hal penting yaitu kewenangan dan prosedur keberlakuan hukum.²⁸

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan

²⁷ Arfan Faiz M., *Reposisi Lembaga Pendidikan Hukum dalam Proses Legislasi di Indonesia*, Jurnal Konstitusi Mahkamah Agung Republik Indonesia, Vol. 6., Nomor 2, Juli 2009, hlm. 146.

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Peraturan Daerah sebagai Bagian Integral dari Peraturan Perundang-Undangan dalam Negara Hukum Republik Indonesia*, Jurnal Legislasi Daerah, Edisi I Januari-April 2010, DPRD Provinsi Jawa Timur, hlm. 12.

atau penetapan, dan pengundangan.²⁹ Sedangkan Pembentukan Produk Hukum Daerah adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan.³⁰

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip tersebut, wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan.³¹ Kewenangan seseorang atau badan hukum pemerintah untuk melakukan suatu tindakan pemerintahan dapat diperoleh dari peraturan perundang-undangan baik secara langsung (atribusi) ataupun pelimpahan (delegasi dan sub delegasi) serta atas dasar penugasan (mandat).³²

Untuk menghasilkan Peraturan Daerah Kabupaten Garut yang baik dan untuk menghindari terjadinya Peraturan Daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka melalui Naskah Akademik ini dilakukan langkah inventarisasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat, kemudian peraturan perundang-undangan tersebut dievaluasi dan dianalisis untuk dijadikan sebagai pedoman atau acuan dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten

²⁹ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

³⁰ Pasal 1 angka 15 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

³¹ Ridwan HR., *Op. Cit.*, hlm. 101.

³² Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985, hlm. 7.

Garut tentang penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat.

Evaluasi dan analisis terhadap beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat diharapkan dapat memberikan gambaran dan masukan positif pada pengaturan yang nantinya akan dituangkan ke dalam substansi atau materi muatan Draft Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat.

Adapun beberapa ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat yang dapat dijadikan sebagai pedoman atau acuan dalam proses penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat, antara lain :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen Ke-4

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan sumber hukum tertinggi di Indonesia. Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa tujuan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia antara lain, adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.

Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa : “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-

peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Salah satu upaya yang dapat dilakukan dalam rangka melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, yang terkait dengan amanat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, yakni upaya melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, serta untuk melaksanakan kewajiban pemerintah menjaga toleransi kehidupan masyarakat di daerah adalah dengan memfasilitasi toleransi kehidupan bermasyarakat.

Pasal 28 E, ayat (1): Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya. Ayat (2): Setiap orang berhak atas kebebasan menyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya.

Pasal 29, ayat (2): Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Dasar konstitusional tersebut, sudah kiranya menjawab semua dasar hukum terkait mengenai penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat.

2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan, Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama

Undang-Undang No. 1/PNPS/1965, jo. UU No. 5/1969 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, pada penjelasan Pasal 1 berbunyi: “Agama-agama yang dipeluk oleh penduduk Indonesia ialah Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha dan Khonghucu (Confucius).

Hal ini dapat dibuktikan dalam sejarah perkembangan agama di Indonesia. Karena 6 macam Agama ini adalah agama-agama yang dipeluk hampir seluruh penduduk Indonesia, maka kecuali mereka mendapat jaminan seperti yang diberikan oleh Pasal 29 ayat 2 UUD juga mereka mendapat bantuan-bantuan dan perlindungan seperti yang diberikan oleh pasal ini". Namun perlu dicatat bahwa penyebutan ke-6 agama tersebut tidaklah bersifat pembatasan yang membawa implikasi perbedaan status hukum tentang agama yang diakui melainkan bersifat konstataasi tentang agama-agama yang banyak dianut di Indonesia.

Hal tersebut diperjelas dengan penjelasan Undang-Undang itu sendiri yang menyatakan bahwa, "Ini tidak berarti bahwa agama-agama lain seperti Yahudi, Zorasustrian, Shinto, Taoism di larang di Indonesia. Mereka mendapat jaminan penuh seperti yang diberikan Pasal 29 ayat (2) dan mereka dibiarkan adanya".

Tujuan dari Ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan, Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, adalah menciptakan kerukunan dan toleransi antar umat beragama di dalam kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, Undang-Undang tersebut dapat dijadikan sebagai landasan yuridis dalam membentuk rancangan peraturan daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat.

3. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat (Berita Negara Tahun 1950) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2851). Merupakan sumber kewenangan pembentukan Kabupaten Garut dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Rancangan Peraturan Daerah merupakan pendelagasian kewenangan dari pemerintah kepada pemerintah daerah dalam rangka menjalankan pemerintahan daerah dan tugas pembantuan. oleh karena itu agar kewenangannya jelas secara yuridis, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 ini dijadikan salah satu landasan yuridis dalam rangka penyusunan peraturan daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat.

4. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, menyebutkan pengertian HAM, adalah “seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan

keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia”.

Pemikiran-pemikiran yang mendasari lahirnya UU ini, sebagaimana disebut pada bagian Umum Penjelasan Pasal demi Pasal, adalah sebagai berikut :³³

- a. Tuhan Yang Maha Esa adalah pencipta alam semesta dengan segala isinya;
- b. pada dasarnya, manusia dianugerahi jiwa, bentuk, struktur, kemampuan, kemauan serta berbagai kemudahan oleh Penciptanya, untuk menjamin kelanjutan hidupnya;
- c. untuk melindungi, mempertahankan, dan meningkatkan martabat manusia, diperlukan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, karena tanpa hal tersebut manusia akan kehilangan sifat dan martabatnya, sehingga dapat mendorong manusia menjadi serigala bagi manusia lainnya (*homo homini lupus*);
- d. karena manusia merupakan makhluk sosial, maka hak asasi manusia yang satu dibatasi oleh hak asasi manusia yang lain, sehingga kebebasan atau hak asasi manusia bukanlah tanpa batas;
- e. hak asasi manusia tidak boleh dilenyapkan oleh siapapun dan dalam keadaan apapun;

³³ Penjelasan Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

- f. setiap hak asasi manusia mengandung kewajiban untuk menghormati hak asasi manusia orang lain, sehingga di dalam hak asasi manusia terdapat kewajiban dasar;
- g. hak asasi manusia harus benar-benar dihormati, dilindungi, dan ditegakkan, dan untuk itu pemerintah, aparatur negara, dan pejabat public lainnya mempunyai kewajiban dan tanggungjawab menjamin terselenggaranya penghormatan, perlindungan, dan penegakan hak asasi manusia.

Salah satu hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun adalah hak beragama, bahkan setiap orang bebas memilih agama dan beribadat menurut agamanya. Negara menjamin kemerdekaan memeluk agama, sedangkan pemerintah berkewajiban melindungi penduduk dalam melaksanakan ajaran agama dan ibadat, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, tidak menyalahgunakan atau menodai agama, serta tidak mengganggu ketentraman dan ketertiban umum. Tugas pemerintah harus memberikan bimbingan dan pelayanan agar setiap penduduk dalam melaksanakan ajaran agamanya dapat berlangsung dengan rukun, lancar dan tertib baik intern maupun antar umat beragama.³⁴

Terkait dengan toleransi, kerukunan beragama, dan penolakan terhadap terorisme, umat Islam Indonesia sebagaimana diwakili oleh ormas-ormas Islam (Muhammadiyah, NU, Persis, Al-Irsyad, dan lain-lain) memiliki sikap yang jelas. Umat Islam Indonesia mendukung toleransi, mengutuk terorisme, mengembangkan kebajikan-kebajikan sosial, dan aktif dalam program pemberdayaan perempuan dan

³⁴ A. Hamdan, *Kerukunan Umat Beragama*, www.win2pdf.com

pengentasan kemiskinan melalui unit-unit organisasi di bawahnya.

Kebebasan dan toleransi merupakan dua hal yang seringkali dipertentangkan dalam kehidupan manusia. Secara khusus dalam komunitas yang beragam dan akan lebih rumit ketika dibicarakan dalam wilayah agama. Kebebasan beragama dianggap sebagai sesuatu yang menghambat kerukunan (tidak adanya toleransi), karena dalam pelaksanaan kebebasan mustahil seseorang tidak menyentuh kenyamanan orang lain. Akibatnya, pelaksanaan kebebasan menghambat jalannya kerukunan antarumat beragama.

Kebebasan beragama pada hakikatnya adalah dasar bagi terciptanya toleransi antar umat beragama. Tanpa kebebasan beragama tidak mungkin ada toleransi antar umat beragama. Kebebasan beragama adalah hak setiap manusia. Hak untuk menyembah Tuhan, diberikan oleh Tuhan, dan tidak ada seorang pun yang boleh mencabutnya.

Demikian juga sebaliknya, toleransi antarumat beragama adalah cara agar kebebasan beragama dapat terlindungi dengan baik. Kebebasan dan toleransi tidak dapat diabaikan. Namun yang sering kali terjadi adalah penekanan dari salah satunya, misalnya penekanan kebebasan yang mengabaikan toleransi dan usaha untuk merukunkan dengan memaksakan toleransi dengan membelenggu kebebasan. Untuk dapat mempersandingkan keduanya, pemahaman yang benar mengenai kebebasan beragama dan toleransi antar umat

beragama merupakan sesuatu yang penting dalam kehidupan sehari-hari dalam bermasyarakat.³⁵

Oleh karena itu Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia sudah tepat dijadikan acuan/landasan hukum dalam pembentukan rancangan peraturan daerah tentang penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat.

5. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya)

Pokok-pokok Isi Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, yang dapat dijadikan landasan hukum dalam pembentukan rancangan peraturan daerah tentang penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat, adalah :

1. Pasal 4 menetapkan bahwa negara pihak hanya boleh mengenakan pembatasan atas hak-hak melalui penetapan dalam hukum, sejauh hal itu sesuai dengan sifat hak-hak tersebut dan semata-mata untuk maksud memajukan kesejahteraan umum dalam masyarakat demokratis.
2. Pasal 5 menyatakan bahwa tidak ada satu ketentuan pun dalam Kovenan ini yang dapat ditafsirkan sebagai memberi hak kepada negara, kelompok, atau seseorang untuk melibatkan diri dalam kegiatan atau melakukan tindakan yang bertujuan menghancurkan hak atau kebebasan mana

³⁵ Ust. Syamsul Arifin Nababan, *Hak Asasi Manusia (HAM) dalam Perspektif al-Qur'an dan al-sunnah*, <http://www.annaba-center.com/main/kajian/detail.php?detail=20090312204051>

pun yang diakui dalam Kovenan ini atau membatasinya lebih daripada yang ditetapkan dalam Kovenan ini. Pasal ini juga melarang dilakukannya pembatasan atau penyimpangan HAM mendasar yang diakui atau yang berlaku di negara pihak berdasarkan hukum, konvensi, peraturan atau kebiasaan, dengan dalih bahwa Kovenan ini tidak mengakui hak tersebut atau mengakuinya tetapi secara lebih sempit.

3. Pasal 9, hak atas perlindungan dan bantuan yang seluas mungkin bagi keluarga, ibu, anak, dan orang muda; dan
4. Pasal 15, hak untuk ikut serta dalam kehidupan budaya

6. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik)

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Politik, Pasal 18 ayat (1) : Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri, dan kebebasan, baik secara individu maupun bersama-sama dengan orang lain, dan baik di tempat umum atau tertutup untuk menjalankan agama atau kepercayaan dalam kegiatan ibadah, ketaatan, pengamalan dan pengajaran.

Pasal 18 ayat (2) Tidak seorang pun boleh dipaksa sehingga mengganggu kebebasannya untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaannya sesuai dengan pilihannya. Oleh karena itu Undang-Undang Undang-Undang Nomor 12

Tahun 2005 Tentang Pengesahan Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Politik ini dijadikan acuan dalam pembentukan rancangan peraturan daerah tentang penyelenggaraan toleransi kehidupan beragama, karna Undang-undang tersebut mengimplementasikan adanya sikap toleransi yang memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaan,

7. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis

Lahirnya Undang undang Nomor 40 tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, dilatar belakangi bahwa setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan berhak atas perlindungan terhadap setiap bentuk diskriminasi ras dan etnis. Adanya diskriminasi ras dan etnis dalam kehidupan bermasyarakat merupakan hambatan bagi hubungan kekeluargaan, persaudaraan, persahabatan, perdamaian, keserasian, keamanan, dan kehidupan bermata pencaharian di antara warga negara yang pada dasarnya selalu hidup berdampingan. Kondisi masyarakat Indonesia, yang berdimensi majemuk dalam berbagai sendi kehidupan, seperti budaya, agama, ras dan etnis, berpotensi menimbulkan konflik. Oleh karena itu, hadirnya Undang-undang ini untuk menjamin tidak terjadinya konflik dan diskriminasi, dan dapat dijadikan landasan hokum dalam pembentukan rancangan peraturan daerah tentang penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat.

8. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah diubah sebanyak 2 (dua) kali. *Pertama*, dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. *Kedua*, dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Merupakan Undang-undang yang mengatur tentang tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang ini memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis sebagai berikut: asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan; jenis, hierarki, dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan; perencanaan Peraturan Perundang-undangan; penyusunan Peraturan Perundang-undangan; teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan; pembahasan dan pengesahan Rancangan Undang-Undang; pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; pengundangan Peraturan Perundang-undangan; penyebarluasan; partisipasi masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan ketentuan lain-lain yang memuat mengenai pembentukan Keputusan Presiden dan lembaga negara serta pemerintah lainnya.

9. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik. Ketentuan Undang-Undang ini memberikan landasan dalam pembentukan rancangan peraturan daerah. Adapun beberapa pasal yang dijadikan acuan dalam pembentukan rancangan peraturan daerah tentang penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat, diantaranya :

1. Dalam ketentuan umum, Pasal 1 butir 1, pengertian Konflik Sosial, yang selanjutnya disebut Konflik, adalah perseteruan dan/atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok masyarakat atau lebih yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas yang mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial sehingga mengganggu stabilitas nasional dan menghambat pembangunan nasional.
2. Pasal 1 butir 2, Penanganan Konflik adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan secara sistematis dan terencana dalam situasi dan peristiwa baik sebelum, pada saat, maupun sesudah terjadi Konflik yang mencakup pencegahan konflik, penghentian konflik, dan pemulihan pascakonflik.
3. Pasal 1 butir 3, Pencegahan Konflik adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mencegah terjadinya Konflik dengan peningkatan kapasitas kelembagaan dan sistem peringatan dini.
4. Pasal 1 butir 4, Penghentian Konflik adalah serangkaian kegiatan untuk mengakhiri kekerasan, menyelamatkan korban, membatasi perluasan dan eskalasi Konflik, serta

mencegah bertambahnya jumlah korban dan kerugian harta benda.

5. Pasal 1 butir 5, Pemulihan Pascakonflik adalah serangkaian kegiatan untuk mengembalikan keadaan dan memperbaiki hubungan yang tidak harmonis dalam masyarakat akibat Konflik melalui kegiatan rekonsiliasi, rehabilitasi, dan rekonstruksi
6. Pasal 1 butir 7, Status Keadaan Konflik adalah suatu status yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang tentang Konflik yang terjadi di daerah kabupaten/kota, provinsi, atau nasional yang tidak dapat diselesaikan dengan cara biasa.
7. Pasal 1 butir 16, Pranata Sosial adalah lembaga yang lahir dari nilai adat, agama, budaya, pendidikan, dan ekonomi yang dihormati, diakui, dan ditaati oleh masyarakat.
8. Pasal 3, Penanganan Konflik bertujuan:
 - a. menciptakan kehidupan masyarakat yang aman, tenteram, damai, dan sejahtera;
 - b. memelihara kondisi damai dan harmonis dalam hubungan sosial kemasyarakatan;
 - c. meningkatkan tenggang rasa dan toleransi dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara;
 - d. memelihara keberlangsungan fungsi pemerintahan;
 - e. melindungi jiwa, harta benda, serta sarana dan prasarana umum;
 - f. memberikan perlindungan dan pemenuhan hak korban; dan
 - g. memulihkan kondisi fisik dan mental masyarakat serta sarana dan prasarana umum.

9. Pasal 4, Ruang lingkup Penanganan Konflik meliputi:
 - a. Pencegahan Konflik;
 - b. Penghentian Konflik; dan
 - c. Pemulihan Pascakonflik.
10. Pasal 12, Penghentian Konflik dilakukan melalui:
 - a. penghentian kekerasan fisik; b. penetapan Status Keadaan Konflik; c. tindakan darurat penyelamatan dan perlindungan korban; dan/atau d. bantuan penggunaan dan pengerahan kekuatan TNI, dan
11. Pasal 36 ayat (2), Upaya Pemulihan Pascakonflik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. rekonsiliasi;
 - b. rehabilitasi; dan
 - c. rekonstruksi.

Beberapa norma tersebut diterapkan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat, oleh karena itu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik dijadikan acuan dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat.

10. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan sebagai acuan dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat, yaitu karena norma yang diterapkan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang

Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat, salah satunya mengenai organisasi kemasyarakatan.

Dalam penjelasan Undang-Undang tersebut, menyebutkan bahwa organisasi kemasyarakatan yang selanjutnya disebut Ormas dengan segala bentuknya hadir, tumbuh dan berkembang sejalan dengan sejarah perkembangan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam sejarah perjuangan kemerdekaan negara Republik Indonesia, Ormas merupakan wadah utama dalam pergerakan kemerdekaan di antaranya Boedi Oetomo, Muhammadiyah, Nahdlatul Ulama, dan Ormas lain yang didirikan sebelum kemerdekaan Republik Indonesia. Peran dan rekam jejak Ormas yang telah berjuang secara ikhlas dan sukarela tersebut mengandung nilai sejarah dan merupakan aset bangsa yang sangat penting bagi perjalanan bangsa dan negara.

Dinamika perkembangan Ormas dan perubahan sistem pemerintahan membawa paradigma baru dalam tata kelola organisasi kemasyarakatan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Pertumbuhan jumlah Ormas, sebaran dan jenis kegiatan Ormas dalam kehidupan demokrasi makin menuntut peran, fungsi dan tanggung jawab Ormas untuk berpartisipasi dalam upaya mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia, serta menjaga dan memelihara keutuhan dan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. . Peningkatan peran dan fungsi Ormas dalam pembangunan memberi konsekuensi pentingnya membangun sistem pengelolaan Ormas yang memenuhi

kaidah Ormas yang sehat sebagai organisasi nirlaba yang demokratis, profesional, mandiri, transparan, dan akuntabel.

Undang-Undang tentang Organisasi Kemasyarakatan terdiri atas 19 Bab dan 87 Pasal. Undang-undang ini mengatur mengenai: pengertian; asas, ciri, dan sifat; tujuan, fungsi, dan ruang lingkup; pendirian; pendaftaran; hak dan kewajiban; organisasi, kedudukan, dan kepengurusan; keanggotaan; AD dan ART; keuangan; badan usaha; dan pemberdayaan Ormas. Selain itu, Undang-Undang ini mengatur mengenai ormas yang didirikan oleh warga negara asing ataupun ormas asing yang beraktivitas di Indonesia; pengawasan; penyelesaian sengketa organisasi; larangan; dan sanksi. Pengaturan tersebut diharapkan dapat menjadi aturan yang lebih baik dan memberikan manfaat kepada sistem kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

11. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah diubah sebanyak 3 (tiga) kali. *Pertama*, dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang. *Kedua*, dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah. *Ketiga*, dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Pada dasarnya pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur mengenai toleransi kehidupan bermasyarakat. Kewenangan Pemerintah Daerah tersebut telah tercantum dalam pembagian urusan pemerintahan wajib sebagaimana tertuang dalam Pasal 12 ayat (1) huruf e yakni pemerintah daerah berkewajiban menjaga ketentraman, ketertiban, dan perlindungan masyarakat, sekaligus sebagai urusan pemerintahan umum yang guna membina persatuan dan kesatuan bangsa, membina kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya untuk mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional dan nasional.

Kewenangan sebagaimana dijabarkan dalam lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut harus diperhatikan dan menjadi dasar kewenangan pemerintah daerah khususnya kabupaten/kota untuk mengatur mengenai penyelenggaraan toleransi. Kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota tersebut nantinya dituangkan dalam bentuk kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah, termasuk juga dalam peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat.

Agar peraturan daerah tersebut tidak keluar dari kewenangan yang diberikan, serta disesuaikan dengan kondisi di masyarakat maka pemerintah daerah perlu memperhatikan batas-batas kewenangan yang telah diatur dalam Undang-Undang ini. Keberadaan sebuah peraturan daerah pada hakikatnya adalah sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang disesuaikan dengan kondisi khusus dan kebutuhan

masyarakat setempat, serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Oleh karena itu, dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat harus diperhatikan secara seksama kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi agar norma yang dilahirkan nantinya sesuai dengan kewenangan pemerintah daerah kabupaten /kota, tidak bertentangan dengan kepentingan umum serta sesuai dengan kondisi khusus daerah dan kebutuhan masyarakat. Hal terpenting lainnya adalah bahwa Peraturan Daerah yang dilahirkan nantinya harmonis dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

12. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah merupakan pendelegasian pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara penjatuhan sanksi administratif dan program pembinaan khusus bidang pemerintahan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 353 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta pengaturan lebih lanjut mengenai pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 383. Kedua materi muatan yang didelegasikan tersebut tersebut sangat berkaitan, yakni pengaturan mengenai sanksi administratif

dan program pembinaan khusus bidang pemerintahan tersebut merupakan tindak lanjut hasil Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan sebagai bagian dari Pembinaan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peraturan pelaksana ini merupakan pengaturan mengenai mekanisme pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah serta sanksi yang jelas dan tegas kepada penyelenggara Pemerintahan Daerah dan daerah dimaksudkan untuk memperkuat pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan amanat dan tujuan otonomi daerah. Oleh karena itu peraturan pelaksana ini merupakan tindak lanjut dari Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, maka dijadikan juga acuan dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat.

13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 ini mengatur Pembentukan Produk Hukum Daerah. Produk hukum daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 butir 19, adalah “produk hukum berbentuk peraturan meliputi perda atau nama lainnya, perkada, PB KDH, peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi keputusan kepala daerah, keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD dan keputusan badan kehormatan DPRD”.

Sebagai acuan pembentukan produk hukum daerah tentang pengaturan penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat, diantaranya tertuang dalam :

1. Pasal 2, Produk hukum daerah berbentuk :
 - a. peraturan; dan
 - b. penetapan.
2. Pasal 3, Produk hukum daerah berbentuk peraturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a terdiri atas:
 - a. perda;
 - b. perkada;
 - c. PB KDH; dan
 - d. peraturan DPRD.
3. Pasal 4 (1) Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a terdiri atas:
 - a. perda provinsi; dan
 - b. perda kabupaten/kota.
4. Pasal 4 ayat (2), Perda memuat materi muatan:
 - a. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
5. Pasal 4 ayat (6), Perda kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b memuat materi muatan untuk mengatur:
 - a. kewenangan kabupaten/kota;
 - b. kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
 - c. kewenangan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
 - d. kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau

e. kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Rancangan ketentuan tentang penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat, selain produk hukum daerah, berbentuk peraturan daerah, juga dalam ketentuan tersebut melahirkan produk hukum daerah yang berbentuk peraturan kepala daerah dan keputusan kepala daerah.

Ketentuan dimaksud tercantum dalam :

1. Pasal 6 Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b terdiri atas :
 - a. peraturan gubernur; dan
 - b. peraturan bupati/walikota.
2. Pasal 9 Produk hukum daerah berbentuk penetapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf b terdiri atas :
 - a. keputusan kepala daerah;
 - b. keputusan DPRD;
 - c. keputusan pimpinan DPRD; dan
 - d. keputusan badan kehormatan DPRD

Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat dalam ketentuannya melahirkan produk hukum daerah berupa peraturan bupati dan keputusan kepala daerah.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Filosofis berasal dari kata filsafat, yakni ilmu tentang kebijaksanaan. Berdasarkan kata ini, maka arti filosofis tidak lain adalah sifat-sifat yang mengarah kepada kebijaksanaan. Karena menitikberatkan kepada sifat akan kebijaksanaan, maka filosofis tidak lain adalah pandangan hidup suatu bangsa yakni nilai-nilai moral atau etika yang berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik.³⁶

Landasan filosofis merupakan suatu landasan yang didasarkan atas nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Dengan bahasa yang serupa, Jimly Asshiddiqie menyebutkannya sebagai cita-cita filosofis yang dianut masyarakat bangsa yang bersangkutan.³⁷ Cita-cita filosofis tersebut haruslah terkandung dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, ada kesesuaian antara cita-cita filosofis masyarakat dengan cita-cita filosofis yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan. Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki cita-cita filosofis Pancasila maka peraturan yang akan dibuat hendaknya memuat nilai-nilai yang terkandung dalam cita-cita filosofis tersebut.

Peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis apabila rumusan atau norma-normanya mendapatkan pembenaran dikaji secara filosofis. Landasan

³⁶ Rojidi Ranggawijaya, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 43

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 171.

filosofis peraturan perundang-undangan merupakan landasan yang berkaitan dengan ideologi Negara.Pancasila sebagai falsafah hidup bangsa Indonesia memuat sistem nilai kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Disamping itu, di dalam Pancasila terkandung nilai-nilai filosofis seperti nilai ketuhanan, nilai kemanusiaan, nilai sosio-nasionalisme, nilai demokrasi dan permusyawaratan perwakilan serta nilai-nilai keadilan sosial.

Berdasarkan pada pemahaman seperti ini, maka bagi pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan di Indonesia harus berlandaskan pandangan filosofis Pancasila, yakni:

1. Nilai-nilai religiusitas bangsa Indonesia yang terangkum dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa;
2. Nilai-nilai hak-hak asasi manusia dan penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan sebagaimana terdapat dalam sila kemanusiaan yang adil dan beradab;
3. Nilai-nilai kepentingan bangsa secara utuh, dan kesatuan hukum nasional seperti yang terdapat di dalam sila Persatuan Indonesia;
4. Nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat, sebagaimana terdapat di dalam Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan; dan
5. Nilai-nilai keadilan baik individu maupun sosial seperti yang tercantum dalam sila Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dasar filosofis yang terkandung pada Pancasila itu harus tertuang dalam suatu peraturan daerah bahkan alasan atau latar belakang terbentuknya suatu peraturan daerah harus bersumber dari kelima nilai filosofis tersebut.

Menurut Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dinyatakan bahwa landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk

mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan proses terwujudnya nilai-nilai yang mengandung cita hukum ke dalam norma hukum, tergantung pada tingkat kesadaran dan penghayatan para pembentuk peraturan perundang-undangan. Tidak adanya kesadaran terhadap nilai tersebut akan menimbulkan kesenjangan antara cita hukum dan norma hukum yang dibuat.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Secara sosiologis, hukum merupakan refleksi dari tata nilai yang diyakini masyarakat sebagai suatu pranata dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.³⁸ Oleh karena itu, dalam konsideran menimbang, harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris sehingga sesuatu gagasan normatif yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat. Ini bertujuan agar norma hukum yang tertuang dalam perundang-undangan itu kelak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah-tengah masyarakat hukum yang diaturnya.

³⁸ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Toko Agung Tbk, Jakarta, 2002, hlm.2.

Tujuan kajian sosiologis ini adalah untuk menghindari pertentangan peraturan perundang-undangan yang dibuat dari akar-akar sosialnya di masyarakat. Aspek sosiologis perlu dikaji secara mendalam, sehingga ketika peraturan daerah diterapkan di masyarakat, tidak terjadi penolakan-penolakan atau masyarakat merasa tidak memiliki atas suatu peraturan daerah sebagai akibat pembentukannya tidak partisipatif dengan mengikutsertakan dan meminta pendapat masyarakat. Dengan kata lain, dalam proses penyusunan peraturan daerah seharusnya tidak boleh dilakukan secara pragmatis dengan langsung menuju pada penyusunan pasal demi pasal tanpa kajian atau penelitian yang mendalam terutama aspek sosiologisnya.

Sehubungan dengan penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat di Kabupaten Garut, berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, dihadapkan pada perkembangan dan penyebaran paham-paham radikal trans nasional yang menggerus kohesi sosial dan mengikis kedalaman toleransi di masyarakat, sehingga mendorong pemerintah daerah untuk membuat sebuah regulasi guna menjadi pedoman dalam penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat kedepannya di Kabupaten Garut.

Dari hasil penelitian tersebut diperoleh akar penyebab dari aksi-aksi radikalisme di Kabupaten Garut tidak dapat dipahami secara sempit hanya terkait dengan paham identitas tertentu tetapi juga menyangkut persoalan-persoalan yang lebih luas, seperti: keadilan, kesejahteraan, dan kehidupan dalam kebersamaan. Kebhinnekaan adalah kehendak Tuhan Yang Maha Esa. Untuk itu meningkatkan kesadaran dan pemahaman tentang toleransi antar umat beragama, etnis, suku, dan golongan adalah

pendekatan lunak dalam mencegah perkembangan radikalisme, ekstrimisme, dan terorisme di Kabupaten Garut, dan perlunya peningkatan keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat sehingga penyelenggaraan toleransi lahir dapat sesuai dengan aspirasi dan keinginan masyarakat, dan permasalahan-permasalahan lain yang membutuhkan penyelesaian melalui pengaturan dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah mengenai Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat.

Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat sangat mendukung dibentuknya sebuah regulasi dalam tataran Peraturan Daerah. Hal ini dikarenakan toleransi di dalam kehidupan masyarakat majemuk merupakan unsur penting, oleh karena itu, Pemerintah Daerah Kabupaten Garut perlu memfasilitasi Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat yang ada di Kabupaten Garut.

Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat dimaksudkan untuk mendukung terpelihara dan terselenggaranya kehidupan masyarakat Kabupaten Garut yang aman, tenteram dan tertib dalam keragaman agama/keyakinan, etnik/budaya, suku, ras, golongan dan sosial ekonomi yang dapat menimbulkan terjadinya konflik.

C. Landasan Yuridis

Guna menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat Kabupaten Garut, maka perlu adanya suatu landasan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat yang digunakan sebagai pedoman dan

acuan agar dalam pembentukan produk hukum daerah tentang pedoman penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat sesuai dengan ketentuan yang berlaku di atasnya.

Pada hakikatnya terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang dijadikan pedoman atau acuan untuk selanjutnya dijadikan sebagai landasan yuridis dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat. Adapun peraturan perundang-undangan yang dimaksud antara lain sebagai berikut:

4. Pasal 18 Ayat (6), Pasal 28 E, ayat (1), dan Pasal 29 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
5. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat (Berita Negara Tahun 1950) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2851);
6. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan, Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2726);
7. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999

- Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886);
8. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4284), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6216);
 9. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pencegahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4557);
 10. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Konvenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4558);
 11. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4634);
 12. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis (Lembaran Negara Republik

- Indonesia Tahun 2008 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4919);
13. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
 14. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5315);
 15. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5430) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6084);
 16. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

- tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
17. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5094);
 18. Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pengawasan Terhadap Upaya Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 86, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5143);
 19. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041);
 20. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 97, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6219);
 21. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);
 22. Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama,

- Pemberdayaan Forum Keurkunan Umat Beragama, dan
Pendirian Rumah Ibadat;
23. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157);
 24. Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pembentukan Peraturan Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Garut Tahun 2014 Nomor 2, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Garut Nomor 2);
 25. Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Garut (Lembaran Daerah Kabupaten Garut Tahun 2016 Nomor 9) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Garut (Lembaran Daerah Kabupaten Garut Tahun 2021 Nomor 10);

BAB V

**ANALISIS JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG
LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH**

A. Konsideran

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, konsideran menimbang memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan Peraturan Perundang-undangan. Pokok-pokok pikiran pada konsideran menimbang memuat unsur atau landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis yang menjadi latar belakang pembuatannya.

Di dalam Konsideran Menimbang dimuat pertimbangan-pertimbangan yang menjadi alasan pokok perlunya pengaturan mengenai Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat yang dituangkan ke dalam substansi atau materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat adalah sebagai berikut:

- a. bahwa dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia sebagaimana amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah Daerah Kabupaten Garut berkewajiban menjaga toleransi kehidupan masyarakat;*
- b. bahwa keberagaman masyarakat Kabupaten Garut atas suku/golongan, agama/keyakinan, golongan dan sosial ekonomi jika tidak difasilitasi dengan baik berpotensi*

- terjadinya konflik sosial yang dapat mengganggu keamanan dan ketertiban umum;*
- c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b dan huruf c, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat.*

B. Landasan Hukum

Peraturan perundang-undangan yang dijadikan sebagai landasan hukum dalam proses pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat, antara lain :

1. Pasal 18 Ayat (6), Pasal 28 E, ayat (1), dan Pasal 29 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat (Berita Negara Tahun 1950) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2851);
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan, Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2726);

4. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886);
5. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4284), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6216);
6. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pencegahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4557);
7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Konvenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4558);

8. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4634);
9. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4919);
10. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
11. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5315);
12. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5430) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor

- 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6084);
13. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
 14. Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pengawasan Terhadap Upaya Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 86, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5143);
 15. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041);
 16. Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Keurkunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat;

17. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157);
18. Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pembentukan Peraturan Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Garut Tahun 2014 Nomor 2, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Garut Nomor 2);
19. Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Garut (Lembaran Daerah Kabupaten Garut Tahun 2016 Nomor 9) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Garut (Lembaran Daerah Kabupaten Garut Tahun 2021 Nomor 10);

C. Ketentuan Umum

Ketentuan Umum yang terkandung dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat, adalah sebagai berikut:

b. Pengertian

3. Daerah adalah Kabupaten Garut.
4. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom

5. Bupati adalah Bupati Garut.
6. Toleransi adalah sikap dan perilaku saling menghormati, memahami menerima, dan menghargai keragaman terhadap agama/keyakinan, suku/golongan, budaya serta kondisi khusus dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara
7. Intoleransi adalah sikap dan perilaku menolak untuk memperlakukan orang atau sekelompok orang yang berbeda agama, suku dan golongan secara setara, termasuk sikap dan perilaku menolak untuk berbagi hak dalam bidang sosial, politik, ekonomi, hukum, dan budaya kepada orang atau sekelompok orang yang berbeda agama, ras, suku dan golongan
8. Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam suatu kesetaraan di bidang sipil, politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya.
9. Pranata Sosial adalah lembaga yang lahir dari nilai adat, agama/keyakinan, budaya, pendidikan, dan ekonomi yang dihormati, diakui, dan ditaati, dan masih berlaku di masyarakat
10. Konflik Sosial adalah perseteruan dan/atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok masyarakat atau lebih yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas yang mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial, sehingga mengganggu stabilitas dan pembangunan nasional dan daerah
11. Pencegahan konflik adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mencegah terjadinya Konflik dengan peningkatan kapasitas kelembagaan dan sistem peringatan dini.
12. Penanganan Konflik adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan secara sistematis dan terencana dalam situasi dan peristiwa baik sebelum, pada saat, maupun sesudah terjadi konflik yang mencakup pencegahan konflik, penghentian konflik, dan pemulihan pasca konflik

13. Penghentian Konflik adalah serangkaian kegiatan untuk mengakhiri kekerasan, menyelamatkan korban mengatasi perluasan eskalasi konflik, serta pencegahan bertambahnya jumlah korban dan kerugian harta benda
14. Pemulihan Pasca Konflik adalah serangkaian kegiatan untuk mengembalikan keadaan dan memperbaiki hubungan yang tidak harmonis dalam masyarakat akibat konflik melalui kegiatan rekonsiliasi, rehabilitasi, reintegrasi dan rekonstruksi

c. Maksud, Tujuan, dan Ruang Lingkup

Peraturan Daerah ini dimaksudkan untuk mendukung terpelihara dan terselenggaranya kehidupan masyarakat Kabupaten Garut yang aman, tenteram dan tertib dalam keragaman agama/keyakinan, etnik/budaya, suku, ras, golongan dan sosial ekonomi yang dapat menimbulkan terjadinya konflik

Peraturan Daerah ini bertujuan untuk :

- a. memelihara kehidupan masyarakat yang rukun, aman, tenteram, damai, dan sejahtera;
- b. mencegah perkembangan intoleransi dan terjadinya konflik; dan
- c. meningkatkan kualitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Ruang lingkup Peraturan Daerah ini mengatur mengenai penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat yang meliputi :

- a. Peran Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan toleransi; dan
- b. Peran serta masyarakat

D. Ruang Lingkup Materi Muatan

1. Peran Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah bertanggung jawab dalam penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat dan melindungi setiap orang dari gangguan ketertiban dan keamanan pada lingkungan masyarakat di Daerah

Dalam melaksanakan tanggung jawabnya, Pemerintah Daerah memiliki tugas :

- a. memfasilitasi terwujudnya sikap toleransi dan kerukunan di Daerah;
- b. mengoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah dalam rangka pemeliharaan sikap toleransi;
- c. menumbuh kembangkan keharmonisan, saling pengertian, saling menghormati dan saling menghargai antar agama/keyakinan, etnik/budaya, suku/kelompok dan golongan masyarakat;
- d. mengoordinasikan penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat di tingkat Kecamatan, Kelurahan dan Desa; dan
- e. memantau pelaksanaan dan penyelenggaraan toleransi di Daerah

Pelaksanaan tugas huruf a dan huruf c di wilayah kecamatan dilimpahkan kepada Camat dan di wilayah kelurahan atau desa dilimpahkan Kepada Lurah atau Kepala Desa melalui Camat.

Tugas Camat adalah :

- a. memelihara sikap toleransi dalam masyarakat termasuk memfasilitasi terwujudnya kerukunan antar masyarakat di wilayah kecamatan;

- b. menumbuh kembangkan keharmonisan, saling pengertian, saling menghormati dan saling menghargai antar agama/keyakinan, etnik/budaya, suku/kelompok dan golongan masyarakat antar warga di wilayah kecamatan; dan
- c. membina dan mengoordinasikan lurah atau kepala desa dalam penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat
Tugas Lurah atau Kepala Desa adalah :
 - a. memelihara sikap toleransi dalam masyarakat termasuk memfasilitasi terwujudnya kerukunan antar masyarakat di kelurahan atau desa; dan
 - b. menumbuh kembangkan keharmonisan, saling pengertian, saling menghormati dan saling menghargai antar agama/keyakinan, etnik/budaya, suku/kelompok dan golongan masyarakat antar warga di kelurahan dan desa
Tanggung jawab Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Ayat (1) di atas, melalui tahapan :
 - a. peningkatan toleransi;
 - b. pemeliharaan toleransi; dan
 - c. penanganan konflik

2. Peningkatan Toleransi

Peningkatan toleransi dilakukan melalui :

- a. kerja sama;
- b. peningkatan kapasitas; dan
- c. fasilitasi

Kerja sama dalam peningkatan toleransi, dapat dilakukan dengan :

- a. Pemerintah;

- b. Pemerintah Provinsi;
- c. daerah lain; dan/atau
- d. pihak ketiga

Kerja sama dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Peningkatan antara lain dilakukan melalui :

- a. Pendidikan Pancasila, Agama, Kewarganegaraan, dan Bela negara;
- b. pendidikan budi pekerti dan penanaman nilai-nilai kebangsaan;
- c. pendidikan kesadara hukum;
- d. diklat, kursus, penataran, dan lokakarya nilai-nilai kebangsaan;
- e. forum dialog toleransi lintas agama, suku, ras;
- f. peningkatan forum kerukunan masyarakat; dan
- g. bentuk kegiatan lain sesuai dengan Ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Peningkatan di ikuti oleh orang atau kelompok orang yang berasal dari lintas agama, suku dan budaya yang berbeda

Fasilitasi sebagaimana, sebagai upaya untuk mendampingi, membantu, dan mengoordinasikan pemangku kepentingan dalam menyelenggarakan kegiatan penguatan toleransi.

Fasilitasi meliputi :

- a. pembiayaan;
- b. penyediaan sarana dan prasarana; dan / atau;
- c bentuk lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai fasilitasi diatur dengan Peraturan Bupati

3. Pemeliharaan Toleransi

Pemeliharaan toleransi kehidupan bermasyarakat menjadi tanggung jawab bersama antara seluruh masyarakat di Daerah dan Pemerintah Daerah.

Pemeliharaan toleransi kehidupan bermasyarakat, dilakukan dengan :

- a. menghormati dan menghargai perbedaan agama/keyakinan yang dianut orang atau kelompok masyarakat;
- b. menghormati dan menghargai perbedaan suku dan budaya yang ada didalam masyarakat.
- c. menghargai hak dan kewajiban dalam kehidupan bermasyarakat;
- d. menghormati pranata sosial dan pranata adat yang ada di daerah;
- e. mengembangkan sikap tenggang rasa dan peduli di masyarakat;
- f. mempererat hubungan sosial yang harmonis; dan
- g. memelihara kondisi yang damai di masyarakat.

Ketentuan lebih lanjut mengenai upaya pemeliharaan toleransi, diatur dalam Peraturan Bupati

4. Penanganan Konflik

Penanganan konflik bertujuan :

- a. menciptakan kehidupan masyarakat yang aman, tentram, damai, dan sejahtera
- b. memelihara kondisi damai dan harmonis dalam hubungan sosial kemasyarakatan;
- c. meningkatkan tenggang rasa dan toleransi dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara;

- d. memelihara keberlangsungan fungsi pemerintahan;
- e. melindungi jiwa, harta benda, serta sarana dan prasarana umum
- f. memberikan perlindungan dan pemenuhan hak korban; dan
- g. pulihkan kondisi fisik dan mental masyarakat serta sarana dan prasarana umum;

Ruang Lingkup Penangan Konflik meliputi :

- a. pencegahan Konflik
- b. penghentian Konflik; dan
- c. pemulihan Pascakonflik

Pencegahan konflik, dengan dilakukan upaya :

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

Penghentian konflik, dilakukan melalui :

- a. penghentian Kekerasan fisik;
- b. penetapan Status Keadaan konflik;
- c. tindak darurat penyelamatan dan perlindungan korban; dan /atau
- d. bantuan penggunaan dan pengerahan kekuatan TNI.

Upaya Pemulihan pascakonflik, meliputi tahapan :

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

Ketentuan lebih lanjut mengenai upaya penanganan konflik, diatur dalam Peraturan Bupati

5. Peran Serta Masyarakat

Peran serta masyarakat dalam peningkatan dan pemeliharaan toleransi kehidupan bermasyarakat dapat berbentuk :

- a. pembiayaan;
- b. bantuan teknis;
- c. bantuan sumber daya manusia; dan/atau
- d. bantuan lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Peran serta masyarakat terdiri dari:

- a. individu;
- b. kelompok masyarakat; dan/atau
- c. swasta.

Individu sebagaimana, antara lain tokoh:

- a. agama;
- b. adat; dan
- c. masyarakat.

Kelompok masyarakat, antara lain:

- a. pranata sosial;
- b. kelompok warga sipil;
- c. yayasan dan/atau lembaga nirlaba; dan
- d. lembaga dan/atau organisasi kemasyarakatan.

Dalam menjalankan perannya, masyarakat berkewajiban :

- a. menjaga sikap toleransi, kerukunan, dan keutuhan bangsa dalam menjalankan kehidupan sosial bermasyarakat;
- b. melindungi dan menghormati hak setiap orang dalam pelaksanaan peribadatan/kegiatan keagamaan dan kegiatan organisasi/kelompok masyarakat sesuai Ketentuan Peraturan Perundang-undangan; dan

- c. berperan aktif dalam kegiatan peningkatan dan pemeliharaan toleransi.

Dalam menjalankan perannya, masyarakat berhak :

- a. memperoleh informasi yang benar mengenai segala hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan toleransi, tindakan intoleransi dan diskriminasi;
- b. memperoleh perlindungan dalam keterlibatan masyarakat pada segala kegiatan peningkatan dan pemeliharaan toleransi serta kegiatan penanganan konflik sosial; dan
- c. melakukan pengaduan dan/atau pelaporan terhadap tindakan intoleransi dan diskriminasi kepada pemerintah daerah.

Pemenuhan hak masyarakat merupakan tanggung jawab Pemerintah Daerah

6.Kelembagaan

Pelaksanaan penguatan toleransi kehidupan bermasyarakat dikoordinasikan oleh Perangkat Daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan daerah dibidang kesatuan bangsa dan politik

Untuk membantu pelaksanaan penguatan toleransi kehidupan bermasyarakat, dapat dibentuk Tim dengan Keputusan Bupati.

7.Pendanaan

Pendanaan toleransi kehidupan bermasyarakat digunakan untuk pelaksanaan kerjasama, peningkatan dan fasilitasi pemeliharaan toleransi serta penanganan konflik social. Pendanaan dapat bersumber dari :

- a. APBD; dan
- b. sumber dana lain yang sah dan tidak mengikat.

8. Larangan

Setiap orang, organisasi atau badan hukum dilarang melakukan tindakan intoleransi dan diskriminasi dalam kehidupan bermasyarakat. apabila terjadi tindakan intoleransi dan diskriminasi dalam kehidupan bermasyarakat diselesaikan secara musyawarah. Dalam hal musyawarah tidak dicapai, penyelesaian perselisihan dilakukan oleh bupati melalui musyawarah yang dilakukan secara adil dan tidak memihak dengan mempertimbangkan pendapat atau saran Tim kabupaten.

Dalam hal penyelesaian perselisihan tidak dicapai, penyelesaian perselisihan dilakukan melalui Pengadilan setempat

9 Ketentuan Penutup

Peraturan Bupati sebagai pelaksanaan dari Peraturan Daerah ini harus ditetapkan paling lambat 6 (enam) bulan sejak Peraturan Daerah ini diundangkan. Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Garut

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya, maka dapat dirangkum sebagai berikut :

1. Permasalahan dalam penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat akan terlindungi dengan adanya peraturan daerah tentang penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat.
2. Pengaturan mengenai penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat secara khusus belum ada pengaturannya, pengaturan yang ada masih tersebar dalam beberapa pengaturan yang bersifat sektoral, sehingga belum cukup efektif dalam memberikan kepastian hukum maupun perlindungan hukum yang optimal. Secara filosofis upaya pengaturan mengenai penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat, merupakan manifestasi pengakuan dan perlindungan atas hak-hak dasar manusia. Oleh karena itu, penyusunan Rancangan Undang-Undang Penyelenggaraan Tolernasi Kehidupan Bermasyarakat memiliki landasan filosofis yang kuat dan dapat dipertanggungjawabkan. Landasan filosofis Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Masyarakat adalah Pancasila yaitu *rechtsidee* (cita hukum) yang merupakan konstruksi pikir (ide) yang mengarahkan hukum kepada apa yang dicita-citakan. Secara sosiologis rumusan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat memiliki peranan yang sangat penting dikarenakan toleransi

di dalam kehidupan masyarakat yang majemuk merupakan upaya untuk mendukung terpelihara dan terselenggaranya kehidupan masyarakat Kabupaten Garut yang aman, tenteram dan tertib dalam keragaman agama/keyakinan, etnik/budaya, suku, ras, golongan dan sosial ekonomi yang dapat menimbulkan terjadinya konflik. Secara yuridis Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat merupakan kewajiban konstitusi Negara yang diatur dalam Pasal 18 Ayat (6), Pasal 28 E, ayat (1), dan Pasal 29 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Konsep pengaturan penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat yang tepat adalah melalui pengaturan yang bersifat komprehensif yang akan mengatur baik individu maupun badan hukum dan kelompok masyarakat.

B. Saran

Untuk tindak lanjut dari pengkajian ini dapat direkomendasikan hal-hal, sebagai berikut :

1. Mengingat urgensi keberadaan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat, maka kajian ini perlu ditindaklanjuti dengan aktivitas-aktivitas, seperti : studi komparasi beberapa daerah yang telah mengatur tentang penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat secara lebih dalam untuk memantapkan “*common elements*” dari substansi pengaturan Rancangan Peraturan Daerah yang dianggap sebagai acuan, melakukan koordinasi, diskusi

mendalam dan sosialisasi dengan berbagai kepentingan terkait.

2. Untuk segera disusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat, dan masukkan dalam Program Legislasi Daerah Prioritas 2022, sebagai usulan Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Garut.

DAFTAR PUSTAKA

Literatur :

- Abdullah, *Pluralisme Agama dan Kerukunan dalam Keagamaan*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas, 2001.
- A. Hamid S. Attamimi, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1993, hlm. 313., dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan 1 (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, RajaGrafindo, Jakarta, 2004.
- Amiroedin Syarif, *Perundang-Undangan, Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.
- H.A.R. Tilaar, *Pendidikan, Kebudayaan dan Masyarakat Madani Indonesia, Strategi Reformasi Pendidikan Nasional*, Bandung, PT. Remaja Rosdakarya, 1999.
- H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.
- I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na`a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2012.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan 1 (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- Muhammad Tholhah Hasan, *Perlindungan Terhadap Korban Kekerasan Seksual (Advokasi atas Hak Asasi Perempuan)*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2001.
- Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Ilmu Perundang-Undangan*, Pustaka Setia, Bandung, 2012.
- Poerwadarminta W.J.S, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, PN Balai Pustaka, Jakarta, 1976.
- Purnadi Purbacara dan Soerjono Soekanto, *Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*, Alumni, Bandung, 1979.
- Umar Hasyim, *Toleransi dan Kemerdekaan Beragama dalam Islam Sebagai Dasar Menuju Dialog dan Kerukunan Antar Agama*, Surabaya, PT. Bina Ilmu, 1979.

Sumber Lain :

- Bahari H (edt.), *Toleransi Beragama Mahasiswa, (Studi tentang Pengaruh Kepribadian, Keterlibatan Organisasi, Hasil Belajar Pendidikan Agama, dan Lingkungan Pendidikan Terhadap Toleransi Mahasiswa Berbeda Agama pada 7 Perguruan Tinggi Umum Negeri)*, Jakarta, Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama, 2010.
- Depdikbud, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Buku Satu, Jakarta, Balai Pustaka Utama, 1989.
- Hasan, dkk, *Pengembangan Pendidikan Budaya dan Karakter Bangsa*, Kementerian Pendidikan Nasional Badan Penelitian dan Pengembangan Pusat Kurikulum, Jakarta, 2010.
- Haricahyono, *Dimensi-dimensi Pendidikan Moral*, Semarang, IKP Negeri Semarang Press, 1995.
- H. Rudy Gunawan, *Bupati Garut sebut 41 Kecamatan terpapar paham Intoleransi Menuju Radikalisme*, Republika.Co.id, Garut, Senin 7 Maret 2022.
- Knut D. Asplund, Suparman Marzuki dan Eko Riyadi, (ed.), *Hukum Hak Asasi Manusia*, Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2008.
- Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, UMM Press, Malang, 2003.

Peraturan Perundang-Undangan :

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 Ayat (6), Pasal 28 E, ayat (1), dan Pasal 29 Ayat (2);
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat (Berita Negara Tahun 1950) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2851);
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan, Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2726);

Naskah Akademik Penyusunan RAPERDA Tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat

Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kab. Garut

- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886);
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4284), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6216);
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pencegahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4557);
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Konvenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4558);
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4634);
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4919);
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5315);

- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5430) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6084);
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
- Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pengawasan Terhadap Upaya Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 86, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5143);
- Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041);
- Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Keurkunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat;
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157);

Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pembentukan Peraturan Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Garut Tahun 2014 Nomor 2, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Garut Nomor 2):

Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Garut (Lembaran Daerah Kabupaten Garut Tahun 2016 Nomor 9) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Garut (Lembaran Daerah Kabupaten Garut Tahun 2021 Nomor 10).