

# ISLAM, NEGARA DAN HAK-HAK MINORITAS DI INDONESIA

**Hasbi Hasan**

Program Pascasarjana Universitas Jayabaya, Jakarta  
*hasbie.hassan@yahoo.com*

## **Abstract**

*The widespread of shari'a by-laws in some regencies and many cases of discrimination and persecution of certain religious sects empirically are the manifestation of hegemony of majority over those of minorities which has often been overlapped with agenda and interests of political elites and the ruling power. This paper describes a number of problem concerning the majority-minority relations in Indonesia, by tracing the historical roots of resolution on such cases in Medina Charter as the constitution of Islam and the 1945 Constitution as the Constitution of Indonesia. By using descriptive-analytic approach, the author asserts that various forms of rejection and humiliation against religious minorities, both within the same religion as well as between different religions that takes places of the current is clearly in contrast to the spirit of Medina Charter and the 1945 Constitution. Facing such problem of religious majority-minority relations and their excesses and the reality of pluralism, state, in accord with the author's conclusions, must take a dual role: The role of prevention in terms of keeping in harmony the relations between people of different religions/faiths, and of promotive one in implementing and advancing the noble universal values that favored by each religion.*

## **Abstrak**

Perkecambahan perda-perda syariah di beberapa wilayah tanah air dan kasus-kasus diskriminasi dan persekusi terhadap aliran-aliran agama tertentu merupakan manifestasi empirik dari hegemoni mayoritas atas minoritas yang seringkali tumpang tindih dengan agenda dan kepentingan elit politik dan penguasa. Tulisan ini hendak memaparkan sejumlah problem terkait hubungan mayoritas-minoritas di Indonesia, dengan merunut akar historis penyelesaian masalah ini pada Piagam Madinah sebagai Konstitusi Islam dan UUD 1945 sebagai Konstitusi Indonesia. Dengan pendekatan deskriptif-analitik, penulis menegaskan bahwa pelbagai bentuk penolakan dan penistaan terhadap kelompok-

kelompok minoritas agama—baik dalam ruang lingkup intraagama maupun antaragama yang terjadi dewasa ini jelas bertentangan dengan spirit Piagam Madinah maupun UUD 1945. Menghadapi realitas kemajemukan dan problem mayoritas-minoritas agama beserta eksesekses yang ditimbulkannya, negara menurut simpulan penulis harus mengambil peran ganda: Peran preventif dalam hal menjaga agar relasi antar umat penganut agama/keyakinan yang berbeda tetap dalam harmoni, dan peran promotif untuk mengimplementasikan dan memajukan nilai-nilai luhur universal yang diunggulkan oleh masing-masing agama.

**Kata Kunci:** minoritas, pluralitas, konflik, diskriminasi, hegemoni

## A. Pendahuluan

Dalam perspektif ilmu sosial, heterogenitas atau pluralitas selain dapat menjadi faktor perekat antarkelompok, ia juga bisa menjadi faktor pemicu konflik antarkelompok.<sup>1</sup> Pluralitas tersebut akan menjadi perekat sepanjang dapat dikelola menjadi harmoni—tanpa harus diseragamkan (uniformitas). Namun, manakala pluralitas tersebut tidak dapat dikelola dengan baik, maka ia akan sangat rentan menjadi faktor pemecah belah antar kelompok. Dalam bahasa agama, pluralitas merupakan keniscayaan yang mustahil ditolak karena ia merupakan bagian dari sunnatullah yang berlaku permanen (QS. Al-Fāṭir (35): 43). Pluralitas merupakan suatu ketetapan sejarah yang sengaja dirancang secara primordial (*azali*) oleh Tuhan dengan maksud sebagai salah satu wahana menguji derajat kesalehan dan kesyukuran manusia atas karunia yang diberikan oleh Allah swt. dengan menjadikan keragaman itu sebagai modal kompetitif yang sehat (QS. Al-Mā'idah (5): 48). Keniscayaan realitas kemajemukan ini juga menjadi media bagi manusia untuk belajar hidup bermasyarakat (bersosialisasi) sehingga akan saling mengenal antara satu sama lain (QS. Al-Ḥujurāt (49): 14). Hal ini karena tidak ada manusia yang sepenuhnya sempurna, oleh karenanya bantuan dan keberadaan orang lain menjadi pra syarat *conditio sine qua non* keberadaan dirinya sendiri. Dalam bahasa Nurcholish Madjid (Cak Nur), tidak

---

<sup>1</sup>Syarief Ibrahim Alqadrie, "Factors in Ethnic Conflict, Ethnic Entity and Consciousness, and the Indications of Disintegrative", dalam Chaedir S. Bamualim dkk. (ed.), *Communal Conflicts In Contemporary Indonesia* (Jakarta: Konrad Adenauer Stiftung dan Center for Language and Culture, 2002), h. 163.

ada masyarakat yang betul-betul tunggal, dan andaipun ada, al-Qur'an mensinyalir bahwa ketunggalan yang tampak dipermukaan seringkali menyembunyikan “hati yang terpecah-belah” (QS. Al-Ḥasyr (59): 14).<sup>2</sup>

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi telah mengubah dunia menjadi “kampung dunia” (*the global village*) yang kemudian membawa dampak pada terjadinya heterogenitas dan pluralitas di sudut-sudut perkampung dunia itu, baik dari segi ekonomi, budaya, etnik, ras dan agama. Kenyataan ini di satu sisi mendorong interaksi, kooperasi, akomodasi, dan akulturasi antara berbagai kelompok masyarakat yang pluralistik itu, tetapi dari sisi lain dapat menimbulkan ketegangan-ketegangan bahkan konflik antara satu sama lain, karena masing-masing kelompok pada waktu yang sama juga akan berusaha mempertahankan identitasnya, termasuk pandangan ideologisnya tentang agama.<sup>3</sup>

Secara konseptual, pluralitas ada yang bersifat primordial—diterima secara *taken for granted*—dan ada pula yang timbul sebagai konsekuensi logis dari pilihan-pilihan pragmatis. Heterogenitas primordial adalah perbedaan yang secara azali sudah ditakdirkan Tuhan terhadap makhluknya, setiap orang tidak dapat menolak fakta perbedaan tersebut, seperti ras, anggota kelompok suku tertentu, bangsa dan dalam batas-batas tertentu adalah agama—karena sudah jamak bahwa agama diterima sebagai warisan keturunan (*heredity legacy*) bukan melalui pilihan sadar dan rasional. Sedangkan heterogenitas pragmatis adalah perbedaan yang timbul kemudian sebagai konsekuensi dari perbedaan sudut pandang (*point of view*), kepentingan (*interest*) dan afiliasi kelompok (*group affiliation*).

Ketika heterogenitas primordial dan heterogenitas pragmatis saling bersentuhan—terutama dalam ruang kontestasi politik dan kekuasaan—seringkali kesadaran akan keniscayaan pluralitas mulai meluruh. Dalam situasi demikian, pelbagai upaya

---

<sup>2</sup> Nurcholish Madjid, *Islam Doktrin dan Peradaban: Sebuah Telaah Kritis Tentang Masalah Keimanan, Kemanusiaan dan Kemoderenan* (Jakarta: Paramadina, 2000), h. 159.

<sup>3</sup> Moh. Soleh Isre (ed.), *Konflik Etno Religius Indonesia Kontemporer* (Jakarta: Departemen Agama RI, 2003), h. 1.

kerap dilakukan untuk memanfaatkan isu primordial seperti agama, suku dan ras sebagai instrumen untuk menjustifikasi kepentingan pragmatis tertentu. Dalam banyak kasus, proses tersebut berkaitan erat dengan egoisme kelompok mayoritas yang berupaya menancapkan hegemoninya terhadap kelompok minoritas.

Di Indonesia, periode transisi pascareformasi ditandai oleh munculnya kekuatan-kekuatan politik yang didasarkan pada politik identitas dan alasan-alasan primordial. Dalam kondisi tersebut, Islam muncul ke panggung politik dan kekuasaan sebagai kekuatan hegemonik yang memainkan peranan penting dalam formasi sosial-kultural masyarakat Indonesia. Pada saat bersamaan, kebijakan desentralisasi telah membuka ruang bagi kelompok-kelompok Islam Indonesia untuk menginjeksi nilai-nilai dominan melalui perda-perda syariah yang cenderung diskriminatif dan bertubrukan dengan hak-hak minoritas. Perda-perda tersebut telah menempatkan kelompok-kelompok minoritas sebagai pihak yang berada “di luar jangkauan hukum”. Kendati demikian, proses ‘pemaksaan’ nilai-nilai mayoritas tersebut dalam banyak kasus kerap ditunggangi oleh agenda dan kepentingan elit-elit politik yang sengaja menggunakan agama sebagai komoditas politik.

Tulisan ini hendak memaparkan sejumlah problem terkait hubungan kaum mayoritas dan minoritas di Indonesia, terutama era pascareformasi yang ditandai dengan berkecambahnya perda-perda syariah di sejumlah wilayah yang didominasi oleh kaum muslimin. Penulis mencoba merunut akar historis dan yuridis penyelesaian masalah ini pada Piagam Madinah sebagai Konstitusi Islam pada masa Rasulullah saw. yang mengatur pluralitas suku dan golongan di Madinah, dan UUD 1945 sebagai Konstitusi Indonesia.

## **B. Sikap Islam terhadap Kelompok Minoritas: Pengalaman Madinah**

Ketika Islam diperkenalkan oleh Nabi Muhammad saw., pluralitas suku dan agama sudah lama eksis dan diakui keberadaannya di tengah masyarakat Arab. Oleh karena itu, dalam ajaran Islam terdapat penyebutan kelompok *ahl al-kitāb*, *al-*

*musyrikin*, dan *al-muslimīn*. Pengakuan akan keberadaan pelbagai kelompok masyarakat ini menunjukkan pengakuan bahwa pluralisme adalah sebuah keniscayaan dalam sejarah kehidupan umat Islam. Oleh karena itu, sumber pokok ajaran Islam, al-Qur'an, sejak awal telah menjelaskan konsep kemajemukan—misalnya, al-Qur'an memberikan keterangan bahwa tidak ada paksaan dalam agama (QS. Al-Baqarah (2): 256).

Di awal kedatangan Nabi Muhammad saw. ke Madinah, di sana sudah ada tiga golongan masyarakat, yaitu kaum Muslimin, kaum non-Muslim dan orang-orang Yahudi (Bani Naḍīr, Quraizah, dan Bani Qainuqa').<sup>4</sup> Sejak awal memulai aktivitas di Madinah, Rasulullah saw. melakukan satu kesepakatan dengan mereka untuk terjaminnya sebuah keamanan dan kedamaian. Kesepakatan ini telah melahirkan sebuah suasana saling membantu dan toleransi di antara golongan tersebut.<sup>5</sup> Kesepakatan-kesepakatan tersebut tidak hanya ide Nabi Muhammad saw., melainkan juga berdasarkan petunjuk dari Allah yang disampaikan melalui al-Qur'an, seperti termaktub dalam QS. Al-Kāfirūn (109): 1-6. Menurut Quraish Shihab, makna yang terkandung dalam ayat-ayat yang terdapat dalam surat al-Kāfirūn adalah Allah meminta kepada umat Islam agar tidak menyatukan ajaran agama-agama demi mencapai kompromi. Namun di dalam surat tersebut juga terkandung makna untuk tidak saling mengganggu sesama pemeluk agama.<sup>6</sup> Artinya, silakan hidup bersama, tetapi tidak saling mencampurkan ajaran agama dan tidak saling mengganggu.

Selama beberapa tahun, masyarakat Yatsrib, termasuk dua suku penyembah berhala utama dan sejumlah suku Yahudi, terpecah karena pertentangan internal yang tak berujung.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Syaikh Ṣafīyyurrahmān al-Mubārakfūrī dkk., *Tārīkh al-Madīnah al-Munawwarah* (Riyadh: Dārussalām, 2002), h. 15.

<sup>5</sup> Ahmad al-Uṣairī, *Sejarah Islam: Sejak Zaman Nabi Adam hingga Abad XX*, terj. H. Samson Rahman (Jakarta: Akbar Media Eka Sarana, 2003), h. 105.

<sup>6</sup> M. Quraish Shihab, *Tafsir Al-Mishbah* (Jakarta: Lentera, 2004), Jilid XV, h. 573.

<sup>7</sup> Fred. M. Donner, "Muhammad dan Kekhalifahan: Kekuasaan Pemerintahan Islam" dalam John L. Esposito (ed.), *Islam: Kekuasaan, Pemerintahan, Doktrin Iman & Realitas Sosial* (Jakarta: Inisiasi Press, 2004), h. 15.

Berdasarkan kepiawaian Nabi Muhammad saw. dalam memimpin dan petunjuk al-Qur'an dalam hubungan bernegara dan beragama, suku-suku yang saling bersitegang itu dapat disatukan. Selama kira-kira sepuluh tahun di Madinah (622-632 M), Nabi Muhammad mengkonsolidasikan kontrol beliau atas masyarakat Kota Madinah yang beragam, baik karena perbedaan suku maupun karena perbedaan agama.<sup>8</sup>

Bagi umat Islam, keadilan Rasulullah saw. tidak perlu lagi diragukan, bahkan al-Qur'an secara eksplisit menyatakan bahwa pada diri Rasulullah itu sungguh terdapat teladan yang baik. Teladan tersebut bahkan sudah dipraktikkan dalam rangka memperlihatkan ajaran yang memberi keadilan kepada semua umat. Keadilan yang dipraktikkan oleh Nabi Muhammad tidak hanya dicatat dalam sejarah kehidupannya (*sīrah nabawīyyah*), tetapi juga dalam sebuah dokumen yang disebut Piagam Madinah (*Mīṣāq al-Madīnah*). Para sejarawan menyebutkan Piagam Madinah ini sebagai konstitusi tertua di dunia dalam sejarah umat manusia. Konstitusi tersebut secara umum memperlihatkan pandangan kebebasan dalam beragama, memberikan hak setiap kelompok untuk mengatur hidup sesuai dengan keyakinannya, kemerdekaan dalam hubungan ekonomi dan kegiatan sosial lainnya. Lebih dari itu, semua warga negara Madinah mengemban kewajiban bersama untuk berpartisipasi dalam usaha pertahanan bersama menghadapi musuh dari luar.

Piagam Madinah merupakan perjanjian yang dibuat di antara penduduk (masyarakat) madani kota Madinah, yang terdiri dari berbagai suku dan agama yang berbeda. Bila ditelaah secara keseluruhan dalam Piagam Madinah tersebut berkaitan dengan ketatanegaraan Islam masa silam. Khususnya berkaitan dengan dasar hukum yang diberlakukan, relasi-relasi antara golongan beragama, dan sebagainya. Pasal 3 sampai dengan 24 Piagam Madinah secara jelas mengatur mengenai kewajiban warga kota Madinah dalam hal tanggung jawab sosial, penegakan hukum, bela negara, sikap menolong, dan menumbuhkan persaudaraan (*ukhuwwah*) di kalangan umat,<sup>9</sup> apabila dikelompokkan, poin-

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, h. 15-16.

<sup>9</sup> M. Abdurrahman, *Dinamika Masyarakat Islam dalam Wawasan Fikih*

poin yang mengatur cara-cara hidup dalam pluralitas pada Piagam Madinah tersebut adalah sebagai berikut: (1) Semua pemeluk Islam, meskipun berasal dari banyak suku, tetap merupakan satu komunitas (umat); (2) Hubungan antar sesama anggota komunitas Islam dan komunitas agama lainnya selalu didasarkan pada prinsip-prinsip: (a) bertetangga baik, (b) saling membantu dalam menjaga keamanan, (c) membela mereka yang teraniaya, saling menasehati, dan (d) saling menghormati kebebasan beragama.<sup>10</sup>

Secara rinci, dalam piagam tersebut terdapat poin-poin yang menyebutkan bahwa Negara Madinah menjamin kebebasan beragama bagi kaum Yahudi sebagai satu kelompok masyarakat di samping menganjurkan kerjasama sedekat mungkin di kalangan orang Islam (Muhājirīn dan Anṣār). Nabi Muhammad juga menyerukan kepada orang-orang Yahudi dan orang-orang Islam agar bekerja sama untuk perdamaian berdasarkan peraturan umum, serta menetapkan wewenang Nabi dalam menyelesaikan dan menangani perselisihan di antara mereka.

Poin nomor 24 Piagam Madinah menyebutkan bahwa orang Yahudi dengan orang mukmin bekerjasama dalam menanggung biayaketikamenghadapi perang. Sementarapadapoin 25 disebutkan bahwa orang Yahudi Bani Auf hidup berdampingan dengan orang mukmin dan bebas melaksanakan ajaran agama masing-masing. Bila ada yang berbuat zalim atau dosa, maka ditanggung oleh diri sendiri dan keluarganya sendiri. Sedangkan Yahudi Bani Najjar, Yahudi Bani al-Harits, Yahudi Bani Saidah, Yahudi Bani Jusyam, Yahudi Bani Aus, Yahudi Bani Tsa'labah disamakan ketentuannya dengan Yahudi Bani Auf.<sup>11</sup>

Poin nomor 37 Piagam Madinah menyebutkan bahwa orang Yahudi dan orang mukmin membiayai pihaknya masing-masing. Kedua belah pihak akan membela satu dengan yang lain dalam menghadapi pihak yang memerangi kelompok masyarakat yang menerima perjanjian. Masing-masing pihak saling memberi nasihat dalam kebaikan, bukan dalam dosa. Dalam piagam ini juga

---

(Bandung: Remaja Rosdakarya, 2002), h. 77.

<sup>10</sup> Lihat teks Piagam Madinah, terutama Pasal 2, 15, 16 dan 44, dalam Munawir Sadzali, *Islam dan Tata Negara* (Jakarta: UI Press, 1993), h. 15-16.

<sup>11</sup> Lihat Piagam Madinah poin No. 26, 27, 28, 29, 30.

disebutkan setiap orang—yang mengikat diri dengan perjanjian ini—dijamin keamanannya, baik sedang di Madinah maupun di luar madinah, kecuali orang-orang yang berbuat zalim dan dosa.

Melihat rincian poin-poin yang terdapat dalam Piagam Madinah, dapat disimpulkan bahwa spirit dasar Piagam Madinah adalah menciptakan kedamaian dan keamanan bagi seluruh umat manusia serta memberikan perlindungan kepada kelompok minoritas. Inilah prinsip dasar ajaran Islam. Islam dilahirkan untuk menciptakan rahmat tidak hanya untuk manusia—yang di manapun pasti terdapat penduduk berbeda agama—tetapi juga bagi seluruh alam (*rahmatan li al-‘ālamīn*). Islam membela kedamaian sebagai prinsip yang fundamental dari kehidupan dan mengambil semua langkah penting yang diperlukan untuk pengamanan dan pemeliharannya.

Dengan demikian, di bawah Piagam Madinah, pluralisme dalam pelbagai dimensi, baik dari dimensi agama, ekonomi, sosial, maupun tradisi dan adat-istiadat dihormati dan dilindungi. Dalam pelbagai kesempatan, Rasulullah saw. selalu menyatakan bahwa orang-orang yang berada di luar agama Islam dan statusnya sebagai penduduk harus dilindungi dan dibolehkan meminta perlindungan (*ahl az-zimma*) sehingga seluruh keberadaannya—jiwa, harta, keluarga, dan kehormatan, termasuk pendapatnya—memperoleh hak yang sama sebagai warga negara. Hal ini secara eksplisit dinyatakan oleh Rasulullah saw.; “*Barangsiapa yang menyakiti orang-orang zimmi, berarti ia telah menyakiti Rasul-Nya.*”<sup>12</sup> Pernyataan ini—yang secara empirik telah dipraktikkan dalam sistem hukum negara Madinah—merupakan landasan historis-teologis umat Islam dalam memperlakukan kelompok-kelompok minoritas di tengah masyarakat Muslim.

Dalam diskursus pemikiran Islam kontemporer, ada beberapa ulama dan aktivis Muslim yang mendukung praktik tradisional toleransi terhadap kelompok minoritas dari kalangan Kristen dan Yahudi sebagai komunitas yang dilindungi dengan menyandang hak dan kewajiban khusus. Para ulama dan aktivis

---

<sup>12</sup>Adjid Thohir, *Kehidupan Umat Islam pada Masa Rasulullah* (Bandung: Pustaka Setia, 2004), h. 136.



ini berpendapat bahwa perlindungan dan toleransi terhadap kaum minoritas Kristen dan Yahudi merupakan bantuan kepada kelompok-kelompok masyarakat yang pada dasarnya tertindas. Di lain pihak, beberapa ulama lain telah mereformulasikan konsep tradisional tersebut ke dalam idiom-idiom struktur negara modern—salah satu tokoh yang paling terkenal adalah pendiri Jama'at-i-Islami Pakistan, Abū al-A'lā al-Maudūfī. Dalam pandangan Maudūfī, hak dan kewajiban khusus non Muslim pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan umat Islam. Namun demikian, ia menegaskan bahwa negara Islam adalah “negara ideologis” dan oleh karena itu wajar jika hanya mereka yang berbagi ideologi resmi sajalah yang dapat sepenuhnya berpartisipasi dalam negara. Oleh karena itu, ia menyimpulkan bahwa ekspresi publik agama minoritas harus dibatasi. Kendati demikian, anggota-anggota kelompok agama minoritas, bersama dengan sejumlah intelektual Muslim yang terlibat dalam upaya memikirkan kembali isu-isu tersebut, bersikeras menyatakan bahwa penundukan agama-agama minoritas sudah tidak lagi memuaskan dalam konteks masyarakat modern.<sup>13</sup>

### C. Konstitusi dan Hak-hak Minoritas di Indonesia

Dalam cakrawala kebudayaan Indonesia, ‘memiliki agama’ sebagai bagian dari keharusan identitas personal merupakan penanda penting dalam proses reproduksi ‘politik identitas’. Kepemilikan agama bahkan telah menjadi bagian dari ‘jati diri bangsa’ (*nation identity*). Insan Indonesia harus memiliki salah satu dari enam agama yang telah diakui oleh negara; Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha dan Konghucu. Keharusan ‘memiliki agama’—yang sah diakui negara—sekaligus menandai identitas kebangsaan seseorang, sebagaimana individu modern cenderung mengidentifikasi diri dengan bangsa-nya (*the nation*) ketimbang negara-nya (*the state*). Sebagaimana dikemukakan John Stratton dan Ien Ang dalam tulisannya *Multicultural Imagined Community*,

---

<sup>13</sup>Jorgen S. Nielsen, “Contemporary Discussions on Religious Minorities in Islam”, *Brigham Young University Law Review* (2002), h. 360, dalam <http://www.law2.byu.edu/lawreview/archives/2002/2/Nie8.pdf>, (diunduh pada 2 April 2012).

individu modern tidak dapat mengidentifikasi dirinya dengan negara, melainkan dengan bangsa. Konsep ‘bangsa’ (*nation*) sendiri, menurut Stratton dan Ang, merujuk pada pengalaman orang-orang dalam suatu negara yang disatukan oleh bahasa umum, budaya dan tradisi (agama).<sup>14</sup>

Keharusan memiliki agama sebagai bagian dari identitas personal—dengan memilih salah satu agama yang diyakini—sesungguhnya bukan hanya merepresentasikan pengakuan terhadap kebebasan individu untuk memilih keyakinannya (*faith*), namun pada saat yang sama juga mencerminkan pengakuan terhadap keberadaan ‘orang lain’ (*the others*) sebagai pembatas (*boundary*) eksistensi komunitas yang satu dari yang lain. Prinsip inilah yang pada gilirannya menjadi fondasi bagi pengakuan terhadap keragaman (*diversity*) dan kemajemukan (*plurality*) yang bersemayam dalam lubuk suatu bangsa.

Dalam konteks ini, Benedict Anderson mendeskripsikan bangsa (*the nation*) sebagai “*imagined community*” yang menekankan pada *symbolic artificiality* identitas nasional. Anderson mendefinisikan ‘bangsa’ sebagai komunitas politik yang terbayang, terbatas, dan berdaulat (*an imagined political community - and imagined as both inherently limited and sovereign*). Menurut Anderson, ‘bangsa’ terbayang sebagai *sovereign* lahir dengan kedewasaannya dalam sejarah manusia ketika pengikut-pengikut taat agama universal apapun tidak dapat menghindari konfrontasi dengan kemajemukan yang ada dari agama-agama itu. Dengan kata lain, sebagai sebuah bangsa, maka pengikut-pengikut atau penganut-penganut kepercayaan atau agama apapun tidak mampu untuk mengingkari adanya perbedaan-perbedaan dan keragaman keyakinan di antara para pemeluk agama yang sama.<sup>15</sup>

Dengan demikian, kemajemukan tidak bisa dihindari dalam sebuah bangsa. Homi K. Bhabha bahkan menyebutkan “*the impossible unity of the nation as a symbolic force*.”<sup>16</sup> Hal

---

<sup>14</sup> Jon Stratton and Ien Ang, “Multicultural Imagined Communities: Cultural Difference and National Identity in Australia and the USA”, *Continuum: The Australian Journal of Media & Culture*, Vol. 8, No. 2 (1994), h. 129.

<sup>15</sup> Benedict Anderson, *Imagined Communities* (London: Verso, 1991), h. 7.

<sup>16</sup> Homi K. Bhabha (ed.), *Nation and Narration* (London: Routledge, 1990), h. 1.

senada juga dikemukakan oleh Stratton dan Ang, bahwa bangsa adalah kekuatan simbolik—bahasa, budaya, tradisi, agama—sebagai representasi ‘kesatuan nasional’ (*national unity*). Namun, kesatuan nasional dalam pengertian literal adalah sesuatu yang tidak mungkin, karena dalam praktiknya kerap dimanifestasikan dalam bentuk represi dan penindasan terhadap perbedaan seperti yang selama ini dilakukan oleh rezim otoritarian.<sup>17</sup> Salah satu eksperimen yang paling menonjol dalam konteks Indonesia adalah politik Orde Baru. Rezim ini telah menggunakan konsep ‘Bhineka Tunggal Ika’ secara represif untuk mereduksi perbedaan dan keragaman terutama dalam hal ideologi, nilai-nilai hidup, dan pandangan kebangsaan. Konsep ke-Bhineka-an versi Orde Baru ini diperkokoh dengan dijadikannya Pancasila sebagai azas tunggal dalam segala aspek kehidupan bangsa dan negara.

Ironisnya, pasca kejatuhan rezim Orde Baru, realitas kemajemukan Indonesia mulai diterpa problematika baru yang jauh lebih kompleks. Lengsernya kekuasaan Orde Baru telah mengubah relasi-relasi kekuasaan dalam kancah politik Indonesia. Salah satu penanda dari perubahan tersebut adalah merekahnya ruang publik bagi aspirasi warga negara yang hendak memamerkan identitas politiknya berdasarkan alasan-alasan primordial. Fragmentasi kekuatan-kekuatan politik pasca Orde Baru sebagian besar diwarnai oleh alasan-alasan identitas primordial.

Dalam konteks ini, Islam sebagai identitas muncul sebagai referensi bagi pembentukan relasi-relasi kekuasaan yang baru. Saat ini, wacana tentang keterlibatan Islam dalam ruang publik Indonesia semakin meluas, baik pada level wacana maupun aksi. Pada saat yang sama, lahirnya kebijakan desentralisasi telah mengakibatkan perubahan relasi-relasi kekuasaan yang terjadi tidak hanya berlangsung di tingkat pusat, tetapi justeru menemukan momentumnya secara lebih kental di tingkat daerah. Situasi ini ditandai dengan mencuatnya Perda-perda syariah ataupun Perda-perda kesukuan dan keagamaan tertentu di wilayah regional Indonesia. Daerah yang satu ingin menjadi daerah dengan satu komunitas masyarakat dengan satu agama

---

<sup>17</sup> Jon Stratton and Ien Ang, “Multicultural”, h. 124.

yang homogen; sementara daerah yang lain ingin menjadi wilayah dengan satu komunitas masyarakat dengan satu kesukuan yang tunggal. Proses otonomi daerah agaknya diinterpretasikan sebagai kebebasan untuk memilih menjadi identitas yang tunggal.

Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen memuat banyak pasal tentang desentralisasi yang memberikan porsi bagi daerah untuk mengatur pemerintahannya sendiri (Pasal 18) sesuai dengan sumber daya yang dimiliki secara ekonomis dan politis. Hal yang baru dari kebijakan desentralisasi ini adalah bahwa pemerintah daerah memiliki daya tawar untuk membuat kebijakan lokal yang independen dari pengaruh pemerintah pusat. Inilah yang kemudian memicu munculnya peraturan-peraturan daerah yang tumpang tindih atas nama kepentingan lokal dan regional. Karena kebijakan desentralisasi ini diletakkan dalam konteks kabupaten, maka terciptalah *enclave-enclave* yang berafiliasi dalam kelompok etnis dan agama yang secara umum bersifat homogen—dengan variasi yang tidak cukup signifikan.

Dalam kehidupan keagamaan, *enclave* yang dihasilkan dari kebijakan desentralisasi itu secara logis memunculkan regulasi yang cenderung memihak kelompok mayoritas dalam *enclave* itu saja. Ini ditandai dengan munculnya peraturan-peraturan daerah tentang penegakkan syariah Islam di beberapa kabupaten di tanah air. Apalagi dalam perkembangannya, *enclave-enclave* ini di beberapa tempat diduga menjadi lahan subur bagi penyemaian “*campaign against the heresy*”, yakni ideologi anti toleransi atas ajaran atau kelompok yang dianggap berbeda dan menyimpang sebagaimana yang terjadi atas Jemaah Ahmadiyah, Komunitas Eden, dan sebagainya.

Perjuangan atas nama agama untuk memusnahkan eksistensi agama dan keyakinan lain serta menegaskan kemajemukan dalam kehidupan kebangsaan tentu saja merupakan problem krusial yang patut menjadi perhatian seluruh komponen masyarakat Indonesia. Dalam kondisi demikian, masyarakat seolah terbelah menjadi kubu yang percaya terhadap hukum negara yang tertulis dan memberikan perlindungan kepada warga negaranya untuk menjalankan agama dan keyakinannya *vis-a-vis* kubu yang kontra

dengan hukum kenegaraan yang dianggap identik dengan hukum buatan manusia, bukan hukum buatan Tuhan.

Alhasil, paham kebangsaan dan kenegaraan semakin rapuh, tergerus oleh kuatnya dorongan untuk melanggengkan dan mengukuhkan paham eksklusif agama, kesukuan dan tradisi yang mengingkari perbedaan, keragaman dan kemajemukan identitas-identitas yang ada. Pada gilirannya, pihak yang paling rentan menjadi korban adalah kelompok minoritas. Secara normatif-empirik, regulasi yang bernuansa syariah jelas-jelas “bertubrukan” dengan hak-hak minoritas karena dengan dengan sendirinya hak-hak minoritas itu berada “di luar jangkauan hukum” dan dengan demikian regulasi semacam itu merupakan sebuah bentuk diskriminasi.

Terbentuknya *enclave* berbasis kelompok keagamaan dominan yang diinisiasi oleh mayoritas—yang secara politis memperjuangkan nilai-nilai yang dianut oleh kelompok itu untuk masuk dalam regulasi—tentu saja menjadi ancaman tersendiri bagi keberlangsungan bangsa ini ke depan. Penghargaan terhadap hak-hak minoritas secara otentik justeru hanya bisa dilakukan dalam kondisi di mana tidak ada satu nilai tertentu yang dijadikan sebagai basis utama, karena perjuangan hak-hak yang sehat bisa berkembang dalam sebuah sistem sosial di mana satu nilai seperti agama tidak diperlakukan sebagai entitas terpisah atau *distinct*, tetapi seimbang dan proporsional.<sup>18</sup> Inilah yang disebut dengan *value pluralism* dalam teori politik kontemporer sebagaimana menjadi perhatian John Rawls atau William Gaiston.<sup>19</sup> Secara sederhana dapat dijelaskan bahwa *value pluralism* melihat setiap nilai, baik moralitas, agama maupun filsafat adalah bersifat sangat absolut (*absolute depth*). Oleh karena itu, aspek yang harus ditemukan dalam nilai tersebut adalah *comprehensive doctrines* sebagai *modus vivendi* bagi hubungan nilai-nilai itu.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> David W. Machacek, “The Problem of Pluralism”, *Sociology of Religion*, Vol. 64, No. 2 (2003), h. 145-161.

<sup>19</sup> Lihat John Rawls, *Political Liberalism* (New York: Columbia University Press, 1996) dan William Gaiston, *The Practice of Liberal Pluralism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

<sup>20</sup> Robert B. Talisse, “Liberalism, Pluralism and Political Justification”, *The Harvard Review of Philosophy*, Vol. XIII, No. 2 (2005), h. 57-72.

Inilah yang menjadi kekhawatiran atas dominasi nilai-nilai kelompok dalam pemberlakuan regulasi-regulai syariah di tanah air, baik di tingkat pusat maupun lokal. Memang diakui bahwa eksistensi kelompok mayoritas yang dominan memberikan warna yang sangat kental dalam perumusan hukum negara. Pada gilirannya, rumusan nilai atau hukum yang ekspresi dan bentuknya diambil dari kelompok ini merupakan fenomena umum yang ditemukan di pelbagai belahan dunia.<sup>21</sup> Dalam kaitannya dengan kehidupan beragama, kelompok inilah yang kerap menciptakan suatu model definitif terhadap apa yang diyakini sebagai agama yang sah dan dengan model ini mereka kemudian “memaksa” negara untuk melakukan marginalisasi atau restriksi kebebasan terhadap institusi agama lain yang dianggap tidak sesuai dengan model yang mereka tawarkan. Dalam beberapa kasus ekstrim atau pada saat sebuah rezim begitu lemah seperti pada masa transisi—seperti yang terjadi di tanah air—kelompok dominan ini bisa menjelma menjadi “institusi negara bayangan” (*quasi-governing institution*) yang lebih banyak mudaratnya ketimbang memberikan pelayanan bagi semua.<sup>22</sup>

Menurut Ismatu Ropi, setidaknya ada dua alasan yang menyebabkan otoritas politik yang sah seperti sebuah rezim kerap memberikan preferensi terhadap kelompok mayoritas, yaitu: *Pertama*, rezim yang berkuasa hampir bisa dipastikan memiliki kaitan atau memang berasal dari kelompok mayoritas; dan *Kedua*, rezim yang berkuasa tentu mengharapkan legitimasi yang stabil dari kelompok mayoritas bagi keberlangsungan otoritas politiknya.<sup>23</sup>

Kajian yang dilakukan oleh Amin Mudzakir tentang diskriminasi dan persekusi Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) di Cianjur cukup menarik untuk disinggung dalam konteks ini.

---

<sup>21</sup> Peter Beyer, “Constitutional Privilege and Constituting Pluralism: Religious Freedom in National, Global and Legal Context”, *Journal for Scientific Study of Religion*, Vol. 42, No. 3 (2003), h. 333-39.

<sup>22</sup> Ismatu Ropi, “Hak-hak Minoritas, Negara dan Regulasi Agama”, *Titik Temu*, Jurnal Dialog Peradaban, Vol. 1, No. 1, Juli-Desember (2008), h. 129.

<sup>23</sup> *Ibid.*

Menurut Mudzakkir, kasus penyerangan Jemaat Ahmadiyah di Cianjur tidak semata-mata berkaitan dengan problem teologis, tetapi juga kepentingan politik dan kekuasaan. Mudzakkir menunjukkan bahwa penyerangan tersebut tidak dapat dilepaskan dari kepentingan elit politik lokal dalam rangka menarik simpati massa menjelang momen Pilkada Cianjur 2006. Dengan demikian, penolakan dan penyerangan terhadap kaum Ahmadi sesungguhnya bersifat kompleks, tidak hanya perbedaan pemahaman keagamaan, tetapi juga kepentingan dalam perubahan relasi-relasi kekuasaan. Sambil mengutip Hefner, Mudzakkir menandakan bahwa dalam kondisi transisi politik pasca Orde Baru kerap muncul apa yang disebut sebagai kelompok-kelompok kepentingan yang bergerak di antara negara dan masyarakat. Kelompok-kelompok ini masuk ke dalam konflik-konflik horizontal, berperan secara ambigu sebagai protagonis atau antagonis, atau keduanya sekaligus. Mereka sering menggunakan isu agama dan politik identitas sebagai komoditas.<sup>24</sup>

Pelbagai bentuk penolakan dan penistaan terhadap kelompok-kelompok minoritas agama—baik dalam ruang lingkup intraagama maupun antaragama—bagaimanapun bertentangan dengan spirit dasar konstitusi Indonesia. Pasal 29 UUD 1945 menegaskan bahwa semua agama di hadapan negara harus diperlakukan sama. Pasal ini berlaku dalam pengertian bahwa agama-agama yang telah dianut oleh umat masing-masing sebagai warga negara harus disikapi dan diperlakukan sama.

Spirit keadilan yang mendasari pasal ini bukan hanya berarti bahwa negara harus menjamin eksistensi dan kebebasan agama-agama, melainkan juga berkewajiban menjamin tidak adanya aksi penistaan atas nama agama atau keyakinan penganut lain. Negara juga tidak berhak campur tangan perihal kebenaran yang diyakini oleh masing-masing umat beragama.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Amin Mudzakkir, “Kaum Minoritas dan Islam Politik Pasca Orde Baru: Diskriminasi dan Persekusi terhadap Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) di Cianjur, Jawa Barat”, *Swara Politika*, Vol. 10, No. 2 (2007), h. 93-105.

<sup>25</sup> Masdar Farid Mas’udi, *Syarah Konstitusi: UUD 1945 dalam Perspektif Islam* (Jakarta: Pustaka Alvabet dan Lembaga Kajian Islam & Perdamaian (LaKIP), 2011), h. 153-161.

#### **D. Penutup**

Negara sebagai lembaga publik yang bersifat inklusif berkewajiban melindungi hak dan kepentingan segenap warganya, termasuk hak meyakini dan mengamalkan ajaran agamanya, tanpa membeda-bedakan antara penganut agama yang satu dan penganut agama lainnya atau penganut satu aliran agama dengan penganut aliran agama lainnya. Kalaupun negara harus berperan dalam kehidupan agama dan umatnya, maka hal itu berkisar pada dua hal: *Pertama*, peran preventif dalam hal menjaga agar relasi antar umat penganut agama/keyakinan yang berbeda tetap dalam harmoni, tidak terjerumus dalam konflik horizontal antar umat yang dapat meruntuhkan persatuan bangsa dan keutuhan negara; dan *Kedua*, peran promotif untuk mengimplementasikan dan memajukan nilai-nilai luhur universal yang diunggulkan oleh masing-masing agama.



## DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, M., *Dinamika Masyarakat Islam dalam Wawasan Fikih*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2002.
- Alqadrie, Syarief Ibrahim, "Factors in Ethnic Conflict, Ethnic Entity and Consciousness, and the Indications of Disintegrative", dalam Chaedir S. Bamualim dkk. (ed.), *Communal Conflicts In Contemporary Indonesia*, Jakarta: Konrad Adenauer Stiftung dan Center for Language and Culture, 2002.
- Anderson, Benedict, *Imagined Communities*, London: Verso, 1991.
- Beyer, Peter, "Constitutional Privilege and Constituting Pluralism: Religious Freedom in National, Global and Legal Context", *Journal for Scientific Study of Religion*, Vol. 42, No. 3 (2003).
- Bhabha, Homi K., (ed.), *Nation and Narration*, London: Routledge, 1990.
- Donner, Fred. M., "Muhammad dan Kekhalifahan: Kekuasaan Pemerintahan Islam" dalam John L. Esposito (ed.), *Islam: Kekuasaan, Pemerintahan, Doktrin Iman & Realitas Sosial*, Jakarta: Inisiasi Press, 2004.
- Gaiston, William, *The Practice of Liberal Pluralism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Isre, Moh. Soleh (ed.), *Konflik Etno Religius Indonesia Kontemporer*, Jakarta: Departemen Agama RI, 2003.
- Machacek, David W., "The Problem of Pluralism", *Sociology of Religion*, Vol. 64, No. 2 (2003).
- Madjid, Nurcholish, *Islam Doktrin dan Peradaban: Sebuah Telaah Kritis Tentang Masalah Keimanan, Kemanusiaan dan Kemoderenan*, Jakarta: Paramadina, 2000.
- Mas'udi, Masdar Farid, *Syarah Konstitusi: UUD 1945 dalam Perspektif Islam*, Jakarta: Pustaka Alvabet dan Lembaga Kajian Islam & Perdamaian (LaKIP), 2011.

- al-Mubārakfūrī, Syaikh Ṣafīyyurrahmān, dkk., *Tārīkh al-Madīnah al-Munawwarah*, Riyadh: Dārussalām, 2002.
- Mudzakkir, Amin, “Kaum Minoritas dan Islam Politik Pasca Orde Baru: Diskriminasi dan Persekusi terhadap Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) di Cianjur, Jawa Barat”, *Swara Politika*, Vol. 10, No. 2 (2007).
- Nielsen, Jorgen S., “Contemporary Discussions on Religious Minorities in Islam”, *Brigham Young University Law Review* (2002), dalam <http://www.law2.byu.edu/lawreview/archives/2002/2/Nie8.pdf>, diakses pada 2 April 2012.
- Rawls, John, *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press, 1996.
- Ropi, Ismatu, “Hak-hak Minoritas, Negara dan Regulasi Agama”, *Titik Temu, Jurnal Dialog Peradaban*, Vol. 1, No. 1, Juli-Desember 2008.
- Sadzali, Munawir, *Islam dan Tata Negara*, Jakarta: UI Press, 1993.
- Shihab, M. Quraish, *Tafsir Al-Mishbah*, Jakarta: Lentera, 2004.
- Stratton, Jon and Ang, Ien, “Multicultural Imagined Communities: Cultural Difference and National Identity in Australia and the USA”, *Continuum: The Australian Journal of Media & Culture*, Vol. 8, No. 2 (1994).
- Talisse, Robert B., “Liberalism, Pluralism and Political Justification”, *The Harvard Review of Philosophy*, Vol. XIII, No. 2 (2005).
- Thohir, Adjid, *Kehidupan Umat Islam pada Masa Rasulullah*, Bandung: Pustaka Setia, 2004.
- al-USairy, Ahmad, *Sejarah Islam: Sejak Zaman Nabi Adam hingga Abad XX*, terj. H. Samson Rahman, Jakarta: Akbar Media Eka Sarana, 2003.