

Berdamai dengan Minoritas: Menghidupkan Kembali Diskursus Islam Mengenai Minoritas

Rumadi

*Dosen Fak. Syariah dan
Hukum UIN Syarif
Hidayatullah Jakarta,
Peneliti Senior the WAHID
Institute dan Redaktur Jurnal
Tashwirul Afkar*



Tulisan ini akan lebih ditekankan untuk menelusuri bagaimana Islam memperlakukan minoritas, baik minoritas non-Muslim maupun minoritas Muslim yang tidak mengikuti paham *mainstream*. Diskursus ini perlu diangkat kembali di tengah maraknya berbagai gerakan keagamaan mutakhir yang menggunakan simbol-simbol agama dan menampilkan kesan yang tidak toleran terhadap orang yang berbeda. Kelompok-kelompok minoritas hidupnya semakin pengap dan tidak nyaman, karena ada pemaksaan atas ruang publik oleh kelompok dominan. Kelompok minoritas ini sering diintimidasi, dikontrol, bahkan ingin dienyahkan. *Nah*, dari tulisan ini diharapkan akan muncul pemahaman yang komprehensif mengenai diskursus minoritas, baik dari aspek doktrin maupun historisnya.

Pendahuluan

Diskriminasi dan minoritas merupakan dua kata yang sering berhimpitan. Dalam negara demokrasi, memang ada jaminan persamaan di depan hukum (*equality before the law*), namun praktek-praktek diskriminasi atas dasar hukum juga merupakan kenyataan yang tidak bisa kita pungkiri. Karena itulah, isu minoritas senantiasa menjadi isu politik yang menghiasi hampir semua negara yang di dalamnya terdapat relasi mayoritas-minoritas. Indonesia sebenarnya sudah mempunyai seperangkat aturan yang baik secara langsung maupun tidak langsung bisa dilihat sebagai anti-diskriminasi. Aturan itu terdapat dalam konstitusi¹ dan sejumlah undang-undang yang ada di bawahnya.²

Namun demikian, Indonesia sebagai negara dengan hamparan masyarakat yang majemuk, baik agama, suku, bahasa maupun budaya, belum bisa sepenuhnya melepaskan diri dari problem diskriminasi dan persoalan minoritas. Sejumlah regulasi baik pada tingkat undang-undang maupun peraturan di bawahnya masih disinyalir memuat unsur-unsur diskriminatif. Dalam laporan pemantauan yang dibuat Komisi Nasi-

onal Perempuan tahun 2009 misalnya, sebanyak 154 kebijakan daerah (19 kebijakan tingkat provinsi, 134 kebijakan tingkat kabupaten/kota) disinyalir sebagai sarana pelembagaan diskriminasi, baik dari segi tujuan maupun dampaknya. Kebijakan tersebut diterbitkan di 69 kabupaten/kota di 21 provinsi.³

Dalam konteks ini, mencari terobosan untuk mengatasi proses pelembagaan diskriminasi merupakan hal yang sangat penting. Di sinilah penulis ingin mengajukan salah satu tema dalam pemikiran fikih Islam yang disebut dengan fikih *Aqalliyât* (minoritas). Konsep fikih minoritas memang pada awalnya tidak secara langsung dikaitkan dengan persoalan diskriminasi, namun konsep ini bisa dikembangkan dan diperluas jangkauannya.

Dengan demikian tulisan ini bertujuan untuk memperluas konsep fikih minoritas tidak hanya terkait dengan persoalan fikih yang bersifat cabang (*furû'iyah*) tapi bisa digunakan untuk membincang persoalan diskriminasi. Konsep fikih minoritas yang dirumuskan Thaha Jabir

1 Lihat Pasal 20, Pasal 21, Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 ayat (2), Pasal 28 D ayat (1), dan Pasal 28 I ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2 Lihat misalnya UU No. 29 Tahun 1999 Tentang Pengesahan *International Convention on Elimination of All Forms of Racial Discrimination 1965* (Konvensi Internasional Tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi rasial 1965); lihat juga UU No. 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.

3 Penjelasan lebih rinci, lihat "Atas Nama Otonomi Daerah: Pelembagaan Diskriminasi dalam Tatanan Negara-Bangsa Indonesia", Laporan Pemantauan Komnas Perempuan Tahun 2009. Laporan tahunan the WAHID Institute tahun 2008, 2009 dan 2010 mengenai kehidupan keagamaan di Indonesia juga menunjukkan hal yang sama. Iklim diskriminasi, baik yang dilakukan Negara melalui regulasi maupun yang dilakukan kelompok masyarakat. selengkapnya lihat http://www.wahidinstitute.org/Dokumen/Detail?id=22/hl=id/Laporan_Tahunan_The_WAHID_Institute_2008_Pluralisme_Beragama_Berkeyakinan_Di_Indonesia; lihat juga http://www.wahidinstitute.org/Dokumen/Detail?id=149/hl=id/Annual_Report_Kebebasan_Beragama_Dan_Kehidupan_Keagamaan_Di_Indonesia_Tahun_2009. Lihat juga <http://wahidinstitute.org/files/docs/FULL%20REPORT-ANNUAL%20REPORT%20WI%202010.pdf>

al-Alwani, pemimpin *Fiqh Council of North America* (Majelis Fiqih Amerika Utara), dan Yusuf al-Qardlawi, ulama Qatar pendiri *European Council for Fatwa and Research* (ECFR, Majelis Eropa untuk Fatwa dan Penelitian) pada 1990-an, hanya berbicara persoalan minoritas Muslim yang hidup di negeri Barat. Isu-isu yang diangkat lebih banyak terkait dengan *fiqhiyah-furu'iyah* (persoalan fikih cabang). Melalui tulisan ini penulis berargumentasi, konsep fikih *Aqalliyât* bisa dikembangkan bukan hanya terkait bagaimana Muslim hidup sebagai minoritas, tapi bagaimana seharusnya Muslim yang berada dalam posisi mayoritas memperlakukan kelompok minoritas. Perluasan konsep ini, dalam konteks Indonesia, sangat penting terutama untuk memberi landasan konseptual bahwa melindungi minoritas merupakan bagian dari penegakan nilai-nilai agama.

Dalam melakukan analisis, penulis tidak semata terpaku dengan konsep-konsep fikih, tapi akan dipadukan dengan perbincangan ilmu sosial, terutama terkait dengan konsep-konsep seperti pluralisme, diversitas, dan multikulturalisme. Dari sini diharapkan akan muncul pemahaman keagamaan yang lebih terbuka dan toleran terhadap orang yang berbeda, baik mereka dalam posisi sebagai minoritas maupun sebagai kelompok mayoritas.

Sekilas tentang Fiqih Minoritas

Term fikih minoritas sebenarnya tidak dikenal dalam diskursus Islam, terutama dalam hukum Islam. Fiqih

Islam dengan seluruh pencabangnya dibangun di atas altar kesadaran bahwa Islam adalah mayoritas, pemenang, hidup dalam konstruk negara Islam dan seterusnya. Islam senantiasa diproyeksikan sebagai keimanan yang berkuasa. Karena itu, asumsi yang tertanam kuat adalah fikih Islam bisa terlaksana dengan sempurna jika Islam menjadi agama negara. Karena itu, mendirikan negara Islam dan *bargaining* (tawar-menawar) kekuasaan merupakan tujuan dasar yang harus diwujudkan.⁴ Dengan demikian, Islam harus menjadi kelompok dominan dan berperan dalam menentukan segala kebijakan.

Kesadaran demikian begitu kuat dalam memori kolektif para ahli hukum Islam. Karena itulah, mendirikan negara Islam sering dianggap sebagai bagian dari syariat Islam. Tanpa mendirikan negara Islam, bukan saja hukum Islam tidak dapat diterapkan dengan sempurna, tapi keislaman seseorang juga dianggap tidak sempurna. Asumsi demikian begitu jelas jika kita mempelajari *fiqh siyasah* (fikih politik) dan juga *fiqh jinayah* (fikih tentang pidana). Dalam dua bidang fikih tersebut senantiasa mengilustrasikan sedemikian kuat bahwa hukum pidana Islam akan mudah diterapkan jika sebuah negara berdasarkan Islam. Ideologi negara Islam yang bersemayam kuat dalam kesadaran (sebagian) umat Islam, akarnya dapat ditemukan dalam pemahaman ini.

4 Lihat Muhammad Yasin Mazhar Siddiqi, *The Prophet Muhammad, a Role Model for Muslim Minorities*, (UK: the Islamic Foundation, 2006), hlm. vii.

Perspektif fikih yang mayoritas *oriented* tersebut tentu membawa implikasi yang tidak sederhana bagi Muslim yang tidak tinggal di negara Islam, atau mereka dalam posisi sebagai minoritas. Demikian juga jika umat Islam mayoritas, tapi konsensus politik tidak menjadikan Islam (dan syariat Islam) sebagai dasar negara, sebagaimana di Indonesia. Hal demikian sering membawa kebingungan dan konflik teologis bagi umat Islam, terutama menyangkut keinginan menjalankan Islam secara total, terutama menyangkut implementasi hukum Islam. Tidak hanya terkait dengan hukum perkawinan dan keperdataan lain (*mu'âmalât*), tapi juga soal hukum *jinayah* dan *siyasah*.

Pada titik inilah akan muncul hambatan-hambatan psikologis, sosial, politik, dan hukum yang tidak memungkinkan umat Islam menjalankan ajaran agama persis sama format dan bentuknya dengan apa yang dijalankan di negara-negara Islam atau yang masyarakatnya mayoritas Muslim. Dalam konteks minoritas Muslim di Barat, Abdullah Saeed menyebut ada permasalahan "*adjusting traditional Islamic norms to western contexts*" (Pelaksanaan norma-norma tradisional Islam dalam konteks di Barat) yang dialami oleh kebanyakan minoritas Muslim di negeri Barat.⁵

Kemunculan gagasan mengenai fikih minoritas antara lain karena dido-

rong situasi tersebut. Gagasan itu dianggap penting terutama untuk memandu kehidupan kaum Muslim yang berposisi sebagai minoritas dan atau tidak tinggal di negara Islam, agar mereka tetap nyaman sebagai Muslim yang sempurna, tanpa dibayang-bayangi ketakutan Islamnya kurang sempurna.

Istilah fikih *Aqalliyât* baru muncul pada awal tahun 1990-an. Tokoh yang menyuarakan hal ini adalah Thaha Jabir al-Alwani dan Yusuf al-Qardlawi. Thaha Jabir menggunakan istilah ini pertama kali pada tahun 1994 saat *Fiqh Council of North America* yang dipimpinnya memberikan fatwa boleh bagi umat Muslim Amerika memberikan suaranya pada pemilihan presiden di Amerika, yang semua calonnya adalah non-Muslim. Dalam doktrin standar hukum Islam, seorang Muslim dilarang memilih seorang pemimpin non-Muslim. Dalam situasi itulah Thaha Jabir menulis sejumlah tulisan, salah satunya berkenaan dengan *fiqh Aqalliyât*, yaitu *Nazharat Ta'sisiyat fi Fiqh al-Aqalliyât* dan *Towards A Fiqh For Minorities: Some Basic Reflections*, (UK: *International Institute of Islamic Thought*, Richmond, 2003).

Sementara Yusuf al-Qardlawi mendirikan ECFR di London pada tahun 1997 dengan tujuan utama memberikan layanan hukum Islam pada masyarakat minoritas Muslim di Eropa. Untuk itulah dia menulis buku khusus berjudul *Fiqh al-Aqalliyât al-Muslimât, Hayat al-Muslimin Wasat al-Mujtama'at al-Ukhra* (Umat Islam di Tengah Masyarakat Lain), (Beirut: Dar al-Syuruq,

5 Lihat Abdullah Saeed, *Muslims Australians. Their Beliefs, Practices and Institutions* (Canberra: Commonwealth of Australia, 2004), hlm. 11.

2001) sebuah buku di mana al-Qardlawi memberikan aturan-aturan umum dan ketentuan hukum dalam fikih minoritas.

Sejak saat itu, tema *fiqh Aqalliyat* menjadi bahasan dan perhatian banyak kalangan. Hal ini muncul seiring dengan pertumbuhan kaum Muslim di Eropa dan negara-negara Barat lainnya yang cukup signifikan. M Ali Kettani misalnya, secara khusus menulis buku tentang minoritas Muslim di dunia, mulai dari asal-usul istilah minoritas tersebut, penyebabnya dan juga jumlahnya.⁶ Kettani memotret minoritas Muslim di Eropa, Uni Soviet, Cina, India, Afrika, Amerika, Pasifik, dan Asia bagian lainnya. Baginya, minoritas Muslim didefinisikan sebagai "bagian penduduk yang berbeda karena anggota-anggotanya beragama Islam dan seringkali diperlakukan berbeda" karena jumlahnya yang sedikit dibanding keseluruhan penduduk.

Eksistensinya dalam konteks geologi modern adalah sebuah keniscayaan. Data yang dikutip Kettani pada tahun 1982 menunjukkan bahwa jumlah minoritas Muslim sangatlah banyak: 228 juta di benua Asia, 116 juta di benua Afrika, 34 juta di Eropa, 4 juta di Benua Amerika dan 300 Muslim di Oceania. Pada 2002, Yvonne Yazbeck Haddad dan Jane I Smith, sebagaimana diku-

tip Imam Mawardi,⁷ mengemukakan, sekitar 10 juta Muslim di Eropa Barat dengan perincian: 3 juta di Perancis, 2 juta di Inggris, dan 2,5 juta di Jerman. Sementara di AS ada sekitar 6 juta minoritas Muslim, dan 500 ribu di Kanada. Data terbaru tahun 2003 dilansir Ahmad Rowi, *the Union of Islamic Organization in Europe* (UIOE, Organisasi Persatuan Islam di Eropa) menyatakan, sekitar 15,84 juta Muslim tinggal di Eropa atau 4,43 persen dari keseluruhan penduduk Eropa.

Dalam pandangan pengagasnya, fikih minoritas (Muslim) merupakan satu cabang dari disiplin ilmu fikih yang luas dalam Islam. Ia merujuk kepada sumber yang sama, yaitu al-Qur'an, Sunnah, ijma, dan qiyas. Ia juga menggunakan metodologi *ushul al-fiqh* yang hampir sama dengan fikih yang lain. Namun fikih minoritas mempunyai perbedaan dan sifat khusus yang disebabkan oleh realitas khusus yang harus dihadapi oleh minoritas Muslim di negara mereka berada. Perbedaan yang timbul, terutama menyangkut hukum Islam, dalam kehidupan beragama minoritas Muslim dibanding dengan umat Islam

6 M. Ali Kettani, *Muslim Minorities in the World Today*, diterjemahkan Zarkowi Suyuti dengan judul *Minoritas Muslim di Dunia Dewasa Ini*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005).

7 Ahmad Imam Mawardi, "Fiqh al-Aqalliyat: Pergeseran makna Fiqh dan Ushul al-Fiqh", dipublish tanggal 5 Juni 2008 di <http://www.scribd.com/doc/2889003/FIQH-AQALLIYAT>. Ahmad Imam Mawardi, sejauh yang penulis ketahui, merupakan satu-satunya sarjana di Indonesia yang secara serius menulis mengenai tema fikih minoritas meskipun masih dalam kerangka pemahaman fikih minoritas yang dirumuskan Thaha Jabir al-Alwani, Yusuf al-Qardhawi dan M. Ali Kettani. Lihat Ahmad Imam Mawardi, *Fiqh Minoritas, Fiqh al-Aqalliyat dan Evolusi Maqashid al-Syari'ah, dari Konsep ke Pendekatan*, (Yogyakarta: LKIS, 2010).

yang lain bukanlah sesuatu yang bertentangan dengan dasar fikih Islam. Di sinilah diajukan kaidah hukum, "hukum bisa berubah disebabkan perubahan waktu dan tempat" (*taghayyur al-ahkâm bitaghayyur al-azminah wa al-amkinah*). Rumusan tersebut dijadikan sebagai legitimasi bahwa hukum Islam mempunyai fleksibilitas yang tinggi dan senantiasa memperhatikan realitas sebagai dasar pertimbangan untuk menetapkan hukum.

Berdasarkan asumsi tersebut, maka tema-tema fikih minoritas selalu dikaitkan dengan hukum yang lebih banyak bicara soal boleh-tidak boleh, halal-haram dan seterusnya. Beberapa contoh tema fikih minoritas bisa ditunjukkan sebagai berikut:

- a. Umumnya para ulama menetapkan hukum bahwa seorang Muslimah di mana suaminya bukan Muslim harus memutuskan pernikahan mereka karena wanita Muslimah tidak boleh menikah dengan non-Muslim. Hukum seperti ini akan menimbulkan kesulitan bagi seorang wanita yang ingin memeluk Islam sedangkan dia masih mencintai suaminya dan suaminya tidak menghalangi dia untuk memeluk Islam. Dalam kondisi demikian, maka Muslimah tidak perlu memutuskan perkawinannya meskipun suaminya non-Muslim.
- b. Shalat Jumat adalah wajib terhadap semua lelaki Muslim yang dilakukan pada waktu zuhur. Namun

terdapat minoritas Muslim di negara Barat yang tidak mempunyai kekuatan untuk mendapatkan hak beribadah. Apakah hukum bagi mereka? Haruskah mereka meninggalkan pekerjaannya? Atau haruskah mereka melakukan konfrontasi dengan pihak yang berwenang? Dalam kondisi demikian Muslim tersebut bisa dimaklumi jika tidak menjalankan shalat Jumat.

- c. Cinta pada negara dan tanah air merupakan sifat bawaan manusia. Namun bagaimana minoritas Muslim melakukan rekonsiliasi antara naluri ini dengan hakikat bahwa negara tempat dia tinggal tidak mengamalkan sistem Islam dan pemimpin mereka bukan orang Islam? Apakah seorang Muslim warga negara Amerika, misalnya, harus membenci dan meninggalkan negaranya karena Amerika bukan negara Islam, tidak dipimpin seorang Muslim, bahkan terkadang memusuhi penguasa Muslim di negara tertentu.⁸ Dalam kondisi demikian, tentu seorang Muslim warga AS tidak perlu melakukan hal-hal itu

8 Al-Mawardi (w. 1058), seorang ulama yang dianggap otoritatif dalam fiqh al-siyâsah berpendapat, kaum muslim yang tinggal di negara non-muslim, namun kaum muslim diberi keleluasaan untuk memanifestasikan dan melaksanakan agama mereka di wilayah non-muslim maka wajib bagi mereka untuk tetap berada di sana karena wilayah itu secara efektif telah menjadi bagian dari kawasan Islam. Lihat, al-Mawardi, *al-Abkâm al-Sulthâniyah*, (Kairo: Dar al-Fikr, 1960), hlm. 17.

sejauh negara tersebut memberi kebebasan menjalankan keyakinan agamanya.

- d. Apakah pendirian minoritas Muslim terhadap persoalan pemerintahan? Apakah minoritas Muslim harus mempunyai cita-cita untuk mendirikan pemerintahan Islam, baik dilakukan sendiri dalam sebuah negara maupun bekerjasama dengan umat Islam di tempat lain, dengan menentang sistem politik yang tidak Islam?

Di luar contoh tersebut masih terdapat sejumlah masalah *fiqhiyah-furûiyyah* yang lain. Masalah-masalah yang muncul memang sebagian besar tidak terdapat rujukan penyelesaian secara langsung dalam referensi fikih lama karena fikih tersebut memang dihasilkan di suatu masa di mana dominasi kuasa politik Islam begitu kuat dan dalam lingkungan masyarakat Islam sebagai kaum mayoritas. Oleh sebab itu, tidak semua pandangan yang populer yang dihasilkan di zaman tersebut sesuai untuk langsung diaplikasikan kepada minoritas Muslim.

Dengan demikian, diskursus mengenai fikih minoritas memang bermula dari konteks dan situasi tersebut. Dalam kaitan inilah ada beberapa catatan penting yang layak dikemukakan. *Pertama*, fikih minoritas dilihat sebagai upaya untuk melakukan fleksibilitas hukum Islam ketika umat Islam berada dalam posisi minoritas dalam sebuah negara, atau ketika umat Islam hidup bukan

dalam negara yang menjadikan Islam sebagai dasar negara. Dalam konteks sosial politik, fikih minoritas merupakan fikihnya orang kalah dan tak berdaya. Dalam ketidakberdayaan itu, tema-tema yang dipermasalahkan seperti memilih pemimpin non-Muslim, soal sembelihan binatang yang diduga tanpa baca *basmalah*, hukum seorang Muslim yang bekerja di restoran untuk berjualan minuman keras, memberi salam kepada non-Muslim, dan sebagainya.

Kedua, melalui cara berpikir tersebut, maka fikih minoritas cenderung diletakkan sebagai "langkah darurat" dari situasi yang dianggap "tidak normal". Dengan menggunakan logika darurat ini, maka umat Islam diperbolehkan melakukan sesuatu yang pada awalnya dilarang, atau tidak melakukan sesuatu yang semula diwajibkan. Kaidah fikih yang biasa digunakan untuk melegitimasi hal ini adalah: *adh-dharûratu tubihu al-mahdzûrât* (kondisi darurat memperbolehkan seseorang untuk melakukan sesuatu yang dilarang).

Dengan demikian, fikih minoritas mendasarkan argumentasi-argumentasinya pada logika dan metodologi hukum Islam yang dirumuskan para ulama. Landasan paling dasar yang biasa digunakan adalah doktrin kemaslahatan dan *'urf* (tradisi). Dengan demikian, sumber-sumber penetapan hukum seperti al-Quran, Hadist, ijma, dan qiyas harus diletakkan dalam konsepsi tersebut. Di samping itu, konsepsi *maqâshid al-syarî'ah* yang berintikan pada perlindungan lima hal pokok (*dharûriyat al-*

khamsah)⁹ baik pada tingkatan *dharûriyat* (darurat), *hajiât* (kebutuhan sekunder) maupun *tahsiniyat* (kebutuhan tersier), merupakan prinsip umum yang berintikan pada keadilan dan kebaikan. Dengan demikian inti dari ajaran Islam yang terdapat dalam universalitas al-Qur'an adalah penegakan prinsip kemanusiaan, di mana perbedaan Muslim dan non-Muslim menjadi tidak terlalu relevan diperdebatkan.¹⁰

Sebagai upaya ijtihad, kita tetap perlu menghargai upaya Thaha Jabir al-Alwani dan Yusuf al-Qardhawi untuk melihat realitas yang tidak sepenuhnya bisa mereka tundukkan. Kecenderungan fikih minoritas tersebut menjadi sasaran kritik, baik pro maupun kontra. Kelompok yang pro beranggapan bahwa fikih minoritas telah memberi jalan keluar kesulitan-kesulitan yang dihadapi Muslim di Barat yang minoritas dan hidup bukan dalam negara Islam. Namun tidak demikian dengan kelompok yang kontra. Kelompok Hizbut Tahrir yang sering diidentifikasi sebagai kelompok fundamentalis yang mencita-citakan membangun imperium *khilafah Islamiyah* misalnya, menuding fikih minoritas

sebagai *bid'ah* yang tercela (*impermisible innovation*).¹¹ Dalam pandangan kelompok ini, fikih minoritas sama artinya dengan menundukkan hukum-hukum Tuhan yang sakral pada kondisi dan interest publik. Seharusnya, kondisi publiklah yang harus ditundukkan oleh hukum Tuhan yang sakral, bukan sebaliknya. Namun di sisi lain, Tariq Ramadhan, sebagai salah seorang pemikir progresif modern Islam, menuduh fikih minoritas sebagai produk yang "tanggung", mau membawa hukum Islam ke wacana global, tetapi tidak mau melepaskan ciri-ciri kearabannya. Untuk memposisikan perbedaan perspektif ini dalam perkembangan dan trend pemikiran Islam modern, perdebatan ini layak untuk dikaji secara lebih serius.

Melalui tulisan ini penulis berargumentasi bahwa fikih minoritas bukanlah merupakan bentuk penyimpangan, ketertundukan, bahkan kekalahan Islam terhadap situasi. Fikih minoritas adalah Islam itu sendiri, sehingga pengamalannya bukanlah Muslim yang sepanjang hidupnya berada dalam ketidaksempurnaan. Lebih dari itu, penulis ingin mengembangkan lebih jauh fikih minoritas, tidak hanya berkaitan dengan bagaimana menjadi minoritas Muslim yang kultur politik, lingkungan sosial, bahkan secara geografis berbeda dengan

9 Lima hal pokok yang dimaksud adalah perlindungan agama (*hifz al-din*), jiwa (*hifz al-nafs*), akal (*hifz al-'aql*), keturunan (*hifz al-nasl*) dan harta benda (*hifz al-mâl*).

10 Shammai Fishman, "*Fiqh al-Aqalliyat: A Legal Theory for Muslim Minorities*", (Hodson Institute: Research Monograph on the Muslim World, Series No. 1, Paper No. 2, October 2006. Dalam tulisan ini Shammai Fishman menguraikan mengenai prinsip ijtihad *fiqh Aqalliyat* yang didasarkan pada prinsip-prinsip tersebut. Dengan penjelasan ini, *fiqh Aqalliyat* mempunyai argument metodologis dalam hukum Islam.

11 Lihat Asif K. Khan, *The Fiqh of Minorities, the New Fiqh to Subvert Islam*, (London: Khilafah Publication, 2004).

Islam masa awal, tapi juga bagaimana seharusnya Muslim memperlakukan minoritas non-Muslim.

Kajian demikian, sejauh yang penulis amati, masih kosong –atau setidaknya masih belum menjadi perhatian– dari diskursus fikih minoritas. Beberapa tulisan dan monograf pendek yang penulis teliti masih belum beranjak dari diskursus fikih minoritas awal, meski ada upaya untuk pengayaan perspektif.¹² Karena itu, kajian fikih minoritas harus dibawa keluar untuk membincang bagaimana Muslim memperlakukan minoritas non-Muslim, atau minoritas Muslim yang tidak sepaham dengan mayoritas Muslim. Karena itu, kajian ini perlu dikaitkan dengan isu-isu modern seperti hak asasi manusia, terutama menyangkut hak-hak sipil dan politik, sebagaimana telah diawali Muhammad Khalid Masud.¹³ Dengan demikian, fikih minoritas akan menjadi energi untuk mengikis diskriminasi, termasuk diskriminasi berdasar agama dan keyakinan.

Diskursus tentang Minoritas

Sebelum menguraikan bagaimana sejarah Islam memandang dan memperlakukan minoritas, terutama kaitannya dengan status kewarganegaraan, penulis akan terlebih dahulu membahas mengenai konsep minoritas itu sendiri. Hal ini dipandang perlu untuk memberi landasan teoritik tentang konsep minoritas. Pembahasan juga akan secara langsung dikaitkan dengan kondisi Indonesia agar lebih mudah dipahami.

Persoalan ini begitu penting di Indonesia, karena pilihan akan demokrasi mengharuskan Indonesia menerapkan prinsip *majority rule, minority rights* (aturan mayoritas dan hak-hak minoritas). Prinsip ini digunakan untuk memastikan bahwa minoritas mempunyai posisi setara dan hak yang sama dengan warga negara lain. Pengelolaan negara memang dilakukan kelompok mayoritas yang memegang otoritas politik melalui proses secara demokratis, tapi pada saat yang sama hak-hak kelompok minoritas, bukan saja diberikan, tapi juga harus dilindungi. Dari sinilah perbincangan tentang minoritas senantiasa dikaitkan dengan diskriminasi. Pengelola negara sebagai representasi kelompok mayoritas bukan saja dilarang mendiskriminasi minoritas, tapi justru sebaliknya. Melalui otoritas politik yang dimiliki mereka harus memproteksi minoritas dari berbagai tindakan diskriminasi, bukan justru mendiskriminasi secara legal melalui regulasi-regulasi yang mereka buat. Diskriminasi, meskipun dilakukan secara legal, tetap saja merupakan kejahatan.

12 Ada beberapa tulisan yang bisa menjadi titik tolak pembahasan mengenai hal ini, antara lain tulisan Muhammad Khalid Masud, *Fiqh al-Aqalliyat: Toward Another Civil Rights Movement?* yang dipublikasikan dalam ISIM Review December 2005; Shammai Fishman, *Fiqh al-Aqalliyat: A Legal Theory for Muslim Minorities*, (Hodson Institute: Research Monograph on the Muslim World, Series No. 1, Paper No. 2, October 2006; lihat juga Andrew F. March, *Sources of Moral Obligation to non-Muslims in the Jurisprudence of Muslim Minorities (Fiqh al-aqalliyat) Discourse*, dalam *Jurnal Islamic Law and Society*, Edisi 16, 2009, hlm. 34-94; Lihat juga Ahmad Imam Mawardi, *Fiqh Aqalliyat: Pergeseran makna Fiqh dan Ushul al-Fiqh*.

13 Muhammad Khalid Masud, *Fiqh al-Aqalliyat: Toward Another Civil Rights Movement?* yang dipublikasikan dalam ISIM Review December 2005.

Singkatnya, tidak ada negara demokrasi tanpa perlindungan dan pemenuhan hak-hak kelompok minoritas.

Pertanyaan konseptual yang pertama-tama muncul adalah, apa yang dimaksud dengan minoritas? Pertanyaan demikian, wajar saja karena memahami konsep minoritas bukanlah pekerjaan sederhana. Minoritas bukanlah konsep yang tunggal, bahkan kata minoritas sulit untuk didefinisikan secara tegas. Dengan kata lain, konsep minoritas cenderung problematik pada dirinya sendiri. Sebagai gambaran, sebuah kelompok yang secara numerik jumlahnya sedikit dibanding dari keseluruhan populasi masyarakat, tapi mereka mempunyai kekuatan yang dominan dalam berbagai sektor ekonomi dan politik, apakah kelompok demikian masih bisa disebut sebagai minoritas? Sebaliknya, jika sebuah kelompok secara numerik jumlahnya besar, tapi secara ekonomi dan politik tidak berdaya, apakah mereka masih bisa disebut mayoritas?

Dengan membuat pemaparan tersebut, penulis ingin menunjukkan bahwa konsep minoritas tidak semata-mata terkait dengan jumlah populasi, tapi juga terkait dengan keberdayaan dalam ruang publik. Fakta inilah yang menjadikan konsep minoritas, yang selama ini hanya dilihat dari sisi numerik, menjadi problematik.

Terkait dengan hal ini, Hikmat Bu-

diman (2005)¹⁴ mengutip definisi yang diajukan Faransesco Capotorti, Pelapor Khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa. Dia mendefinisikan minoritas sebagai berikut:

“A group, numerically inferior to the rest of population of a state, in a non-dominant position, whose members –being nationals of the state—posses ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed toward preserving their culture, tradition, religion or language.” (*Sebuah kelompok, yang secara jumlah kecil dibanding populasi warga negara secara keseluruhan, di mana anggotanya –yang juga menjadi warga negara– memiliki etnis, agama, dan karakter yang berbeda dari warga negara lain, dan menunjukkannya, meski secara implisit, sebagai bentuk solidaritas yang bertujuan melestarikan budaya, tradisi, agama atau bahasa mereka*). (*Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. UN Document E/CN.4/Sub.2/384/Add.1-7 [1977]).

Selain itu, Jules Deschênes mengajukan definisi minoritas sebagai berikut:

“A group of citizens of a state, constituting numerical minority and in non-dominant position in that state, endowed with ethnic, religious or linguistic characteristics which differ from those of the majority of the population, having a sense of solidarity with one another, motivated, if only implicitly, by a collective will to survive and whose aim is to achieve equality with the majority in the

14 Hikmat Budiman, “Minoritas, Multikulturalisme, Modernitas” dalam *Hak Minoritas Dilema Multikulturalisme di Indonesia*, (Jakarta: The Interseksi Foundation – Yayasan Tifa, 2007), hlm. 10

fact and law.” (Sekelompok warga negara, yang merupakan minoritas secara jumlah dan non-dominan posisinya, diberkahi memiliki karakteristik etnis, agama atau bahasa, yang berbeda dari mayoritas penduduk, memiliki rasa solidaritas satu sama lain, termotivasi secara kolektif, meski secara implisit, untuk mempertahankannya dan bertujuan untuk mencapai kesetaraan dengan mayoritas dalam fakta dan hukum). *Proposal concerning a Definition of the term “minority” UN Document E/CN.4/sub.2/1985/31* [1985].

Mengacu pada dua definisi tersebut, persoalan minoritas senantiasa dikaitkan dengan hal-hal sebagai berikut: *pertama*, diskursus minoritas terkait dengan perbandingan jumlah populasi. Sebuah kelompok disebut minoritas jika jumlah numeriknya lebih kecil dibanding dengan keseluruhan jumlah populasi dalam sebuah negara. *Kedua*, minoritas juga dikaitkan dengan posisi dominan dan tidak dominan. Artinya, kelompok minoritas selalu berada dalam posisi tidak dominan. Namun demikian, makna “dominan” di sini tidak bermakna tunggal. Sebuah kelompok yang jumlahnya kecil, tapi dominan dalam bidang ekonomi dan politik, tidak bisa disebut minoritas. Demikian juga sebaliknya, meskipun sebuah kelompok jumlahnya mayoritas, tetapi tidak dominan, tidak bisa disebut minoritas. *Ketiga*, minoritas juga mensyaratkan adanya perbedaan dalam wilayah yaitu etnik, agama, dan bahasa dengan sisa populasi lainnya. Hal ini juga tidak mudah untuk diserahkan, karena identitas sebuah kelompok tidak tunggal, bisa berlapis-lapis. *Mul-*

tiple identities (identitas berlapis-lapis) tersebut dalam waktu yang bersamaan bisa masuk dalam berbagai identitas. Ada kelompok yang identitas agamanya mayoritas, tapi identitas sukunya minoritas, demikian pula sebaliknya. Hal ini menunjukkan, konsep minoritas bila dikaitkan dengan identitas individu dan kelompok cukup pelik. *Keempat*, menjadi minoritas mengharuskan orang atau kelompok orang memiliki rasa solidaritas antara sesamanya, dan membagi bersama keinginan untuk melestarikan agama, bahasa, tradisi, budaya, dan kepentingan untuk meraih persamaan di depan hukum dengan populasi di luarnya.¹⁵

Paparan tersebut menunjukkan, upaya untuk menjelaskan dan mendefinisikan minoritas bukan hal mudah. Kerumitan itu bertambah lagi ketika konsep minoritas juga sering dikaitkan dengan konsep *indigenous-people*. Kata ini biasanya diterjemahkan sebagai “penduduk asli”, bahkan sering dikaitkan dengan “suku terasing”. Dalam konteks Indonesia, konsep “penduduk asli” telah menjadi perdebatan di antara para ahli, terutama ketika mereka menjelaskan siapa yang dimaksud dengan “penduduk asli” di Indonesia. Pada masa penjajahan kolonial Belanda, kata “asli” senantiasa dikaitkan dengan orang atau sekelompok orang yang secara sosial inferior terhadap Hindia Belanda. Namun hal ini berbeda dengan kata “asli” pada tahun 1998 ketika di Indonesia terjadi kerusuhan. Ketika itu, kata “asli” digunakan untuk

15 Kritik terhadap definisi ini lihat Hikmat Budiman, “Minoritas, Multikulturalisme, Modernitas”, hlm. 10-13

membedakan antara penduduk Indonesia, terutama yang Muslim, dengan etnis China yang menjadi sasaran kerusuhan.

Dalam hukum internasional, konsep minoritas dipisahkan dengan pengertian *indigenous people*, yang diartikan sebagai “penduduk yang kondisi-kondisi sosial, budaya, dan ekonominya membedakan mereka dari masyarakat lainnya.” Dalam kehidupannya mereka diatur, secara keseluruhan atau sebagian, dengan kebiasaan-kebiasaan atau tradisi-tradisi mereka sendiri atau dengan undang-undang atau peraturan-peraturan khusus.¹⁶ Dalam konteks Indonesia, mereka ini sering disebut sebagai “suku terasing”, “masyarakat tertinggal”, “Komunitas Adat Terpencil” (KAT), “masyarakat adat”,¹⁷ dan sebagainya.

16 Pasal 1 Konvensi ILO No.169 tentang Konvensi Penduduk Asli dan Masyarakat Adat

17 Istilah masyarakat adat cukup sukar melacak asal-usul kemunculannya. Sebagian kalangan mengatakan bahwa istilah itu adalah terjemahan langsung dari istilah *indigenous people*. Namun, sebagian juga menganggapnya bukan merupakan terjemahan dari istilah tersebut. Definisi mengenai istilah masyarakat adat pernah dirumuskan oleh Jaringan Pembela Hak-Hak Masyarakat Adat (Japhama), tahun 1993. Menurut Japhama, masyarakat adat adalah “kelompok masyarakat yang memiliki asal-usul leluhur (secara turun temurun) di wilayah geografis tertentu, serta memiliki nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya dan wilayah sendiri”. Definisi ini secara resmi diadopsi oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) pada kongres I, di tahun 1999. Sedangkan, Jose Martinez Cobo, pelapor khusus PBB untuk Komisi Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan Kaum Minoritas, pada tahun 1981, dalam laporannya yang berjudul *Diskriminasi Terhadap Masyarakat Adat*, mendefinisikan *indigenous people* sebagai “kelompok masyarakat atau suku bangsa yang memiliki kelanjutan hubungan sejarah yang berkembang di wilayah mereka, menganggap diri mereka berbeda dengan kelompok masyarakat lain atau bagian dari masyarakat yang lebih luas.”

Pemerintah Indonesia sendiri mendefinisikan KAT dengan definisi “kelompok sosial (budaya) yang bersifat lokal dan terpencar serta kurang atau belum terlibat dalam jaringan dan pelayanan sosial, ekonomi, maupun politik (Keppres No.111/1999 dan Kepmensos No.06/Peghuk/2002). Adapun karakteristiknya meliputi: (1) berbentuk komunitas relatif kecil, tertutup, dan mempunyai ikatan sangat kuat dengan tempat tinggalnya; (2) organisasi sosial atau pranata sosialnya bertumpu pada hubungan kekerabatan (bersifat informal dan kental dengan norma adat); (3) pada umumnya terpencil secara geografis; (4) pada umumnya masih hidup dengan sistem ekonomi subsisten; (5) peralatan dan teknologinya sederhana; (6) ketergantungan pada lingkungan hidup dan sumber daya alam tinggi; (7) terbatasnya akses pelayanan sosial dasar, ekonomi, dan politik.

Pemaparan tersebut hanya ingin menjelaskan bahwa konsep mengenai minoritas mempunyai banyak perspektif. Meski demikian, ada karakteristik penting yang senantiasa melekat pada minoritas yaitu ketidakberdayaan. Ketidakberdayaan itu terjadi biasanya karena jumlah mereka yang sedikit dibanding keseluruhan komunitas, meskipun hal yang terakhir ini tidak selalu demikian. Artinya, dalam kondisi tertentu, ada juga kelompok yang secara kuantitas sedikit tapi mereka *powerfull*. Sedang kategori

sosial yang bisa digunakan untuk membelah masyarakat bisa berdasar agama, aliran-aliran keagamaan, suku, bahasa, ras, kelas sosial, asal-usul sosial, jenis kelamin, orientasi seks, dan sebagainya.

Dengan demikian, dalam minoritas dimungkinkan adanya pelapisan identitas atau yang disebut tadi dengan *multiple identities*. Identitas yang berlapis-lapis memungkinkan seseorang hidup menjadi minoritas di dalam minoritas (*minority within minority*) atau minoritas di dalam mayoritas (*minority within majority*). Atau bisa juga, jika menggunakan kategori sosial tertentu dia dikategorikan mayoritas, tapi bisa menjadi minoritas bila menggunakan kategori sosial yang lain. Dengan demikian, identitas bukanlah sesuatu yang statis, tapi bisa bergerak secara dinamis.

Posisi minoritas dalam sebuah negara sangat ditentukan karakter sebuah rezim politik. Negara-negara yang mempunyai kematangan berdemokrasi cenderung mempunyai sikap yang jauh lebih baik dengan negara-negara yang otoriter. Semakin demokratis sebuah negara, maka minoritas akan mendapat perlakuan yang semakin baik. Demikian pula sebaliknya, semakin otoriter sebuah negara maka jaminan terhadap minoritas semakin kurang. Karena itu, perlakuan penguasa politik terhadap minoritas juga tidak tunggal. Minoritas Muslim di negara-negara yang menghormati hak asasi manusia dan kebebasan sipil, biasanya berbeda dengan minoritas di

negara-negara otoriter.¹⁸

Hal demikian bisa dilihat pada kehidupan minoritas Muslim di berbagai negara. Andrew F. March (2009) menyebutkan, tidak seperti minoritas Muslim di Rusia, China, Afrika Timur, India dan Asia Tenggara, minoritas Muslim di Barat lebih diuntungkan karena di sana ada nilai-nilai politik liberal seperti kesetaraan, toleransi agama, kesetaraan gender, kebebasan beragama dan sebagainya. Hal tersebut menjadikan minoritas terlindungi dan mempunyai kebebasan untuk mengekspresikan diri.

Fikih Minoritas Dan Status Warga Negara

Dalam kaitan ini, salah satu tema penting fikih minoritas yang penting didiskusikan adalah persoalan status negara. Pertanyaan yang layak dikemukakan adalah apakah negara Barat yang tidak berdasar Islam bisa disebut sebagai *dâr al-harb* (wilayah perang)? Pertanyaan ini menjadi persoalan serius dalam diskursus fikih minoritas karena nyatanya mereka hidup dalam sebuah negara yang, bukan saja tidak negara Islam tapi juga, dalam beberapa aspek bertentangan dengan ajaran normatif Islam.

Dalam khazanah politik Islam dikenal pembedaan yang tegas antara *dâr al-Islâm* dan *dâr al-harb*. *Dâr al-Islâm* adalah wilayah politik yang dikuasai umat Islam dan hukum Islam menjadi

18 Lihat Andrew F. March, *Sources of Moral Obligation to non-Muslims in the Jurisprudence of Muslim Minorities (Fiqh al-aqalliyât) Discourse*, hlm. 36.

dasar pengaturannya. Komunitas yang tinggal di sana biasanya disebut sebagai *ummah*. Negara jenis ini diasumsikan memberi perlindungan dan jaminan kepada non-Muslim asal mereka mau tunduk dan membayar *jizyah* (pajak) kepada penguasa Muslim. Mereka ini disebut *dzimmi* atau *ahl adz-dzimmah*, yaitu komunitas minoritas yang dilindungi dan bebas menjalankan ajaran agamanya. Dalam ajaran Islam klasik, segala sesuatu yang berada di luar *dâr al-Islâm* adalah *dâr al-harb*, yaitu negara yang secara politik menyatakan perang dengan Islam. Di wilayah yang dikategorikan sebagai wilayah perang, maka yang berlaku adalah hukum perang. Di antara dua wilayah tersebut, ada kategori lain yang disebut dengan *dâr al-'ahd* (daerah perjanjian) atau *dâr ash-shulh* (wilayah damai).¹⁹

Thaha Jabir al-Alwani, dengan mengutip pendapat ulama klasik seperti Fakhr al-Din al-Razi, berpendapat bahwa negara Barat tidak bisa dikategorikan sebagai *dâr al-harb*, sehingga umat Islam harus meninggalkan. Bahkan, al-Alwani berpendapat, *dâr al-Islâm* adalah negara di mana umat Islam diberi kebebasan untuk menjalankan perintah agamanya. Dari sini al-Alwani mengatakan bahwa Amerika Serikat bisa dikatakan sebagai *dâr al-Islâm*, sehingga tidak ada alasan bagi umat Islam untuk memusuhi negaranya. Umat Islam Amerika Serikat tidak boleh membenci negaranya sendiri, apa-

lagi menuduh sebagai *dâr al-harb* yang harus diperangi dengan jihad.²⁰

Pemikiran al-Alwani tersebut sebenarnya bisa dibuat lebih atraktif dengan mengemukakan argumen bahwa persoalan *dâr al-Islâm* dan *dâr al-harb* sama sekali tidak relevan digunakan sebagai optik untuk melihat minoritas Muslim. Mengapa? Karena asumsi yang dipakai fikih *siyasah* berbeda sama sekali dengan realitas kehidupan yang dihadapi kelompok minoritas Muslim. Fikih *siyasah* mengandaikan Islam sebagai penguasa dan mayoritas, sedang realitas yang dihadapi berbalik sepenuhnya.

Sudah banyak kalangan yang mengemukakan, bahwa konsep *dâr al-Islâm* dan *dâr al-harb* serta istilah lain yang terkait seperti *dhimmi*, *mu'ahid* (orang yang berjanji tunduk secara damai dalam negara Islam), dan sebagainya tidak lagi relevan dalam konteks negara modern yang lebih mengedepankan pada konsep kewarganegaraan, bukan agama. Namun, sebagai wacana intelektual, persoalan ini tetap penting untuk didiskusikan, terutama bila dikaitkan dengan status dan hak-hak warga negara. Menurut Abdullah Saeed, model hubungan negara Islam dan hak-hak warga negara menjadi debat penting dalam politik Islam setelah jatuhnya kekuasaan Turki Usmani pada 1924 yang menandai berakhirnya sistem kekhalifahan Islam. Saeed memetakan, setidaknya ada empat kecenderungan dalam memandang persoalan tersebut: tradisional, neo-revivalis (Islamis),

19 Lihat Jane Dammen McAuliffe (ed.), "Community and Society in the Qur'an" dalam *Encyclopaedia of the Qur'an*, (Leiden: E.J. Brill, 2001), vol. 1, hlm. 367-385.

20 Lihat Shammai Fishman, *Fiqh Aqalliyat*, hlm. 5.

modernis, dan sekularis.²¹

Menurut kalangan tradisionalis, yang diwakili para ulama konservatif, negara Islam adalah ketika syariat Islam sebagaimana dikembangkan para ahli hukum Islam, ditegakkan. Non-Muslim yang hidup dalam negara Islam dilindungi sebagai minoritas atau *dhimmi*. Beberapa ulama mengharuskan *dhimmi* membayar *jizyah* sebagai bentuk kompensasi perlindungan. Artinya, kalau minoritas non-Muslim tidak membayar *jizyah* maka penguasa Muslim tidak mempunyai tanggung jawab untuk melindungi mereka. Tapi ada juga yang berpendapat, dalam model negara modern-negara bangsa- non-Muslim bukanlah sebagai orang atau kelompok yang “ditaklukkan”. Menurut pendapat yang terakhir ini, mereka harus diperlakukan sebagai *mu’ahid*, yaitu orang yang berikrar tunduk secara damai dalam negara Islam.

Neo-revivalis percaya bahwa al-Qur’an dan Sunnah merupakan fondasi bagaimana mengatur masyarakat Muslim. Hal demikian misalnya tampak dalam gerakan yang dilakukan Ikhwanul Muslimin dan Jemaat Islamiyah. Mereka sangat percaya, kehidupan masyarakat Islam harus didasarkan konsepsi syariah. Namun mereka mempunyai pemahaman sendiri dengan prinsip syariah yang berbeda dengan kelompok tradisionalis. Mereka tidak memahami

syariah secara *legalistic* (fikih dan ushul fikih). Pemikiran mereka didominasi oleh bentuk skriptualisme (paham yang menghendaki umat Islam kembali pada al-Qur’an dan Sunnah) modern. Mereka lebih fleksibel dibanding kelompok tradisionalis terhadap non-Muslim tapi masih tetap menganggap warga negara yang Muslim lebih diutamakan. Abu Ala al-Maududi, pendiri Jemaat Islamiyah, misalnya membagi warga negara dalam dua kategori: Muslim dan non-Muslim. Dalam kaitan ini, non-Muslim dalam negara Islam dapat dibagi dalam tiga tipe: pertama, non-Muslim sebagai orang yang menerima hegemoni negara Islam secara sukarela dan mereka terikat dalam perjanjian; kedua, non-Muslim yang dikalahkan dalam perang oleh negara Islam dan wilayah mereka dianeksasi oleh penguasa Islam. Sebagai bukti ketundukan, mereka harus membayar *jizyah*; ketiga, non-Muslim sebagai penduduk biasa di negara Islam, dan mereka dijanjikan perlindungan hak-haknya.²²

Sedang bagi kalangan modernis, prioritas negara Islam adalah implementasi prinsip-prinsip al-Qur’an dan Sunnah. Mereka meletakkan hukum Islam sebagai acuan perubahan dengan merumuskan metodologi baru untuk memenuhi tuntutan perkembangan modern. Kelompok modernis, dalam pandangan Abdullah Saeed, merupakan perkembangan lebih lanjut dari kelompok tradisionalis dengan memberikan konsep-konsep

21 Lihat Abdullah Saeed, “Rethinking Citizenship Rights of Non-Muslim in an Islamic State: Rashid al-Ghannûshi’s Contribution to the Evolving Debate”, dalam *Jurnal Islam and Christian-Muslim Relation*, Vol. 10. No. 3 1999, hlm.308-309.

22 Istiaq Ahmed, *The Concept of an Islamic State*, (London: Frances Pinter Publisher, 1987), hlm. 101-102.

baru terutama terkait dengan pemerintahan, perkembangan warga negara. Terkait dengan persoalan hak-hak warga negara misalnya, meskipun mereka masih mengadopsi pandangan-pandangan klasik, namun mereka menolak diskriminasi terhadap non-Muslim. Dengan demikian, modernis berdiri di antara tradisionalis dan neo-revivalis di satu sisi, dan kelompok sekuler di sisi yang lain.

Kecenderungan selanjutnya dikategorikan sebagai kelompok sekularis, yang mendukung negara sekuler di mana seluruh warga negara berada dalam posisi setara tanpa membedakan agama. Agama diletakkan sebagai urusan privat antara manusia dengan Tuhannya dimana agama tidak punya tempat dalam politik. Dengan demikian, negara tidak dibenarkan mencampuri, apalagi mengintervensi urusan agama warga negaranya. Hal ini dilakukan agar tidak terjadi upaya mencampuradukkan urusan agama dan politik yang akan menjatuhkan orang pada dua hal yang sama buruknya, yaitu "politisasi agama" di mana agama dijadikan alat untuk mencapai kepentingan politik; atau "agamanisasi politik" di mana pilihan-pilihan politik dipersamakan dengan pilihan agama.

Pandangan yang terakhir ini biasanya dikaitkan dengan argumentasi: pertama, tidak ada kewajiban bagi umat Islam untuk mendirikan negara Islam; kedua, yang dipentingkan oleh Islam bukanlah bentuk negara, tapi substansi dari negara itu; ketiga, Tuhan tidak akan memberkati negara zalim meskipun diklaim sebagai negara Islam, sebaliknya

Allah akan memberkati negara yang adil, meski bukan negara Islam.²³

Dari berbagai kecenderungan tersebut bisa dilihat, sebenarnya kelompok minoritas, baik minoritas Muslim maupun non-Muslim akan lebih bisa nyaman hidup dalam negara sekuler di mana negara tidak mencampuri urusan keyakinan warganya. Persoalan negara atas warganya bukanlah urusan agama, tapi semata-mata statusnya sebagai warga negara yang harus dilindungi. Semua warga negara mempunyai status yang sama di mata negara, tidak ada warga negara yang lebih unggul atas warga negara yang lain.

Pertanyaannya, bagaimana Islam memperlakukan minoritas non-Muslim dalam sejarah? Pertanyaan ini penting untuk melihat aspek kesejarahan Islam terkait dengan minoritas. Dalam kaitan ini, studi kategoris yang dilakukan Kamal Said Habib membantu untuk melihat persoalan. Kamal Said Habib menulis sebuah buku sangat penting berjudul *Al-Aqalliyat was-Siyasah fil Khibrah al-Islamiyyah* (2002), yang mengulas bagaimana otoritas politik masa awal Islam sampai masa kekuasaan Usmaniyah memperlakukan terhadap minoritas, baik minoritas Muslim maupun non-Muslim.

Perlakuan terhadap kaum minori-

23 Pernyataan tersebut diungkapkan Ibnu Taymiyah sebagaimana dikutip Abdul Karim Zaidan berkata: *Inna Allah yuqimu al-dawlah al-adilah wa lau kanat kafiratan, wa la yuqimu al-dawlah al-zhâlimah wa lau kanat muslimata*. Atau dengan redaksi berbeda: *Tabqa al-dawlah al-adilah wa lau kanat kafiratan, wa tafna al-dawlah al-zhâlimah wa lau kanat muslimatan*.

tas non-Islam, standarnya dituntun oleh dokumen-dokumen normatif Islam ataupun praktek luhur penguasa Muslim yang dibakukan dalam sistem *dzimmah*. Melalui sistem ini mereka diproteksi dan diperlakukan setara dengan kelompok.²⁴ Sistem *dzimmah* memang berasumsi bahwa Islam memegang otoritas politik, bahkan menjadi dasar negara. Meski dalam sistem negara modern hal demikian bisa dipermasalahkan, terutama menyangkut status kewarganegaraan, namun hal demikian jauh lebih beradab dalam mengurus minoritas lain agama dibanding praktek negara-negara Eropa di zaman yang sama.

Hal yang problematis dan jauh lebih kompleks justru perlakuan terhadap minoritas internal Islam, yang didefinisikan Said sebagai mereka yang keluar dari konsensus arus besar umat (*al-farq al-khârijah 'an ijma'i al-ummah*).²⁵ Said menunjukkan bahwa dalam sejarah politik Islam, mereka yang dicap sempalan atau devian ini sangat bergantung pada definisi kelompok atau sekte yang sedang berkuasa. Karena itu, kelompok devian, sempalan, dan minoritas bisa berganti-ganti perlakuan dari satu rezim politik berkuasa ke rezim politik lainnya. Na-

mun ada beberapa kategori yang menjadi standar perlakuan yang beradab bagi mereka.

Pertama, penyikapan terhadap mereka sangat ditentukan kepentingan strategis suatu kedaulatan politik, bukan semata-mata didasarkan atas sesat-tidaknya keyakinan agama yang mereka anut, tapi sejauhmana untung dan rugi memihak minoritas. Jika secara politik pemihakan terhadap minoritas tidak membawa keuntungan, bahkan bisa merugikan, maka minoritas tidak mendapat perlindungan politik yang memadai.

Kedua, standar perlakuan itu juga ditentukan penilaian tentang tingkat ancaman mereka terhadap kepentingan strategis suatu kedaulatan politik. Otoritas politik Muslim dan para intelektualnya ikut berkontribusi dalam membuat kriteria. Jika sekadar menyimpang dari keyakinan arus utama, biasanya pemerintah berkuasa akan tetap bersikap netral dan tidak memihak.

Minoritas jenis terakhir ini biasanya disikapi sebagai bentuk keragaman ekspresi keyakinan internal umat, yang dalam nomenklatur Islam dikenal sebagai *adabiyat al-firâq* atau khazanah sekte-sekte. Mereka lazimnya tidak dianggap ancaman terhadap keutuhan bernegara, sejauh mereka tidak mempunyai agenda politik untuk melawan penguasa politik. Soal ini berada di domain dawkah, bukan domain *dawlah* atau negara. Karena diletakkan sebagai urusan masyarakat, negara biasanya tidak memperlakukan mereka secara semena-

24 Lihat Kamal Said Habib, *Al-Aqalliyat wa al-Siyasah fi al-Khibrah al-Islamiyyah*, (Kairo: Maktabah Madbuli, 2002), hlm. 39-40.

25 Hal demikian tampaknya masih berlangsung sampai sekarang. Umat Islam lebih bisa menghargai orang yang berbeda agama daripada kelompok Islam yang mempunyai keyakinan dengan mainstream, apalagi kalau keyakinan tersebut dianggap menodai Islam. Kelompok Ahmadiyah merupakan contoh terbaik untuk menjelaskan hal ini di masa sekarang.

mena, bahkan cenderung menenggang keberadaan mereka. Namun tetap saja tingkat toleransi dan intoleransi penguasa dapat diwarnai dan dipengaruhi oleh propaganda ulama di lingkungan kekuasaan.

Ketiga, bila suatu kelompok minoritas dianggap mengancam negara, aspek ancaman itu pun masih dibagi menjadi dua. Pertama, yang bersifat mengancam di level identitas dan legalitas kenegaraan (*tahaddiyān haqiqiyyān fi mustawā al-huwiyyah wa asy-syar'iyyah*). Yang berada di level ini biasanya dianggap ancaman laten saja, dan karena itu tidak ditindak secara represif. Kedua, bagi yang mengancam secara nyata pada level stabilitas dan keamanan sosial (*tahaddiyān haqiqiyyān fi mustawā al-istiqrār wa al-amni al-ijtimā'i*), penyikapannya mulai berbeda. Pada tingkat ini, penguasa politik biasanya mengambil tindakan nyata dan represif. Mereka dikategorikan sebagai pemberontak (*bughat*), kaum pembangkang, atau kelompok separatis yang ancamannya terhadap negara sudah beralih dari laten menjadi manifest.²⁶

Berkaca pada studi Said, kita dapat mengatakan bahwa dalam sejarah politik Islam sekalipun, mereka yang hanya menyimpang secara keyakinan tidaklah dianggap sebagai ancaman bernegara. Pejabat semacam “menteri urusan keagamaan” dalam sejarah negara Islam, apalagi negara Pancasila, tidak sepem-

tasnya memperlakukan minoritas jenis ini secara semena-mena. Justru karena keberadaan mereka dianggap minoritas yang tidak mengancam, mereka bisa ditoleransi dalam sejarah negara Islam.²⁷ Dengan demikian, perlindungan negara senantiasa dikaitkan dengan sejauhmana komunitas tersebut memberi ancaman pada negara, tidak terletak pada keyakinan keagamaan yang dianut. Kelompok yang mengancam sendi-sendi bernegara itulah yang menjadi perhatian serius dari negara.

Lebih lanjut Kamal Said ingin memastikan, negara Islam yang memayungi kehidupan non-Muslim harus bisa menjamin beberapa hal. Pertama, adanya jaminan kebebasan beragama dan berkeyakinan (*hurriyat ad-din wa al-'aqidah*). Hal ini berarti tidak boleh ada paksaan dan intimidasi terhadap orang yang berbeda agama dan keyakinan. Kedua, adanya jaminan perlakuan yang sama di depan hukum. Non-Muslim tidak boleh diperlakukan berbeda dengan kaum Muslimin, seperti dalam hukum *qishash* (pidana) dan *diyat* (denda). Hal ini berarti Negara Islam harus memperlakukan warga negaranya, meskipun terdiri dari berbagai agama, secara setara, tidak ada yang lebih unggul dari yang lain. Ketiga, non-Muslim memang mempunyai kewajiban, terutama membayar *ji-zyah* sebagai bentuk ketundukan pada negara Islam, dan mereka mendapat perlindungan sepenuhnya.²⁸ Namun

26 Lihat Kamal Said Habib, *Al-Aqalliyat wa al-Siyasah fi al-Khibrah al-Islamiyyah*, (Kairo: Maktabah Madbūli, 2002), hlm. 52-83.

27 Novriantoni Kahar, *Kategorisasi Minoritas dalam Sejarah Islam*, dalam Majalah *Tempo*, 13 September 2010.

28 Kamal Said Habib, *Al-Aqalliyat wa al-Siyasah*, hlm. 80-

pembayaran *jizyah* ini sebenarnya setara saja dengan kewajiban seorang Muslim membayar zakat yang salah satu fungsinya juga untuk mengelola kehidupan negara. Dengan demikian, baik *jizyah* maupun zakat pada awalnya merupakan “pajak” yang diberikan kepada negara sebagai bagian dari kontrak bernegara.²⁹

Abdullahi Ahmed an-Naim juga melakukan studi terhadap kehidupan kelompok minoritas yang dikategorikan sebagai *ahl al-dzimmah* pada masa pemerintahan Islam. Salah satu fase yang diangkat adalah kehidupan *ahl ad-dzimmah* pada masa kekuasaan Dinasti Fatimiyah (297-567 H / 909-1171 M) dan Mamluk (1250 M-1517 M) di Mesir.³⁰ Dinasti Fatimiyah yang berhaluan Syiah, sangat menekankan peran pemimpin dalam mengatur seluruh aspek kehidupan. Semua urusan masyarakat, negara dan agama harus berada dalam kendali imam yang *ma’shum* (terjaga dari dosa). Berbeda dengan itu, Dinasti Mamluk tidak mempunyai klaim ideologis dari ajaran lama. Mereka mendasarkan diri pada klaim yang mereka buat sendiri untuk mempertahankan dan mendukung ajaran Islam.

An-Naim membuat kesimpulan yang sangat berani. Menurutnya, meskipun teks-teks dasar Islam lebih banyak

dipahami untuk merefleksikan sikap toleransi kepada non-Muslim (*ahl al-kitab*), data historis menunjukkan bahwa sikap permusuhan lebih mewarnai daripada hubungan simpatik. Dalam kaitan dengan komunitas Kristen Koptik di Mesir misalnya, meskipun rezim Dinasti Fatimiyah lebih toleran, namun mayoritas penduduknya yang beraliran Sunni sangat anti *dzimmi* (Kristen Koptik). Masyarakat Sunni memandang keberadaan Kristen Koptik dan Yahudi dalam pemerintahan Dinasti Fatimiyah Mesir mewakili sistem pemerintahan yang tidak sah dan tidak dapat diterima dalam masyarakat Islam. Dengan demikian, posisi Kristen dan Yahudi (kelompok minoritas) di negara Islam (Dinasti Fatimiyah) dilindungi meski tidak cukup aman. Hukum Islam melindungi hak hidup, hak milik, serta kebebasan mereka untuk menjalankan agamanya. Akan tetapi hukum Islam juga menuntut mereka untuk dipisahkan dari masyarakat lain.³¹

Secara umum para sejarawan menilai, Dinasti Fatimiyah cukup baik memperlakukan non-Muslim dan non-Syiah Ismailiyah. Namun pada masa kekuasaan al-Hakim bin Amrullah (996-1021 M) terjadi penganiayaan atas nama agama, teror yang yang disponsori negara dan tumbuhnya semangat keagamaan yang tidak terkontrol. Selain diberlakukan pembedaan gaya berpakaian (*ghiyar*) dan memerintahkan penghancuran gereja, al-

86.

29 Penjelasan lebih lanjut mengenai hal ini lihat Masdar F Mas’udi, *Agama Keadilan, Risalah Zakat (Pajak) dalam Islam*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1991).

30 Lihat Abdullahi Ahmed an-Naim, *Islam dan Negara Sekuler, Menegosiasikan Masa Depan Syariah*, (Bandung: Mizan, 2007), hlm. 128-135.

31 Abdullahi Ahmed an-Naim, *Islam dan Negara Sekuler*, hlm. 130.



Hakim juga melakukan kampanye sistematis untuk menganiaya dan melakukan tindakan kekerasan kepada non-Muslim. Tahun 1004-1012 M merupakan masa terburuk pemerintahannya, di mana gereja dan biara di Kairo dan seluruh kota-kota Dinasti Fatimiyah dihancurkan, termasuk Gereja Suci Sepulchure di Yerusalem, bangunan-bangunan non-Muslim diubah peruntukannya menjadi masjid, kas-kas gereja dirampas. Kebijakan ini berimplikasi sangat buruk bagi kehidupan minoritas *dzimmi* pada masa itu. Meski al-Hakim membatalkan beberapa kebijakannya sebelum turun dari tahta, namun kerusakan yang diakibatkan dari kebijakannya, terutama hilangnya wakaf dan perubahan masjid menjadi gereja, dapat dikatakan cukup permanen. Namun, pada masa pemerintahan Fatimiyah berikutnya, orang-orang Kristen dan Yahudi yang sempat bermigrasi ke Bizantium pada masa al-Hakim, mulai kembali ke Mesir dan melakukan rehabilitasi sehingga hubungan antar agama kembali membaik.

Berbeda dengan Dinasti Fatimiyah, Dinasti Mamluk tidak memandang dirinya sebagai pemimpin agama atau berusaha mencampuri urusan keagamaan. Bahkan, mereka bergantung pada ulama dan pemimpin agama untuk meligitimasi otoritas politiknya. Anehnya, posisi minoritas *ahl adz-dzimmah* pada masa Dinasti Mamluk justru semakin buruk. Meski para penguasa Mamluk tidak berniat menyulut permusuhan dengan minoritas *ahl adz-dzimmah*, mereka cenderung menyerah pada permintaan para pemimpin agama yang meminta memperlakukan minoritas *ahl adz-dzimmah* dengan buruk.

An-Naim³² menyebutkan, hampir di seluruh wilayah, minoritas *ahl adz-dzimmah* dipekerjakan oleh Mamluk sebagai pengontrol atau penjaga badan-badan negara, konsultan kesehatan para sultan, akuntan, staf keuangan pejabat tinggi atau juru tulis kalangan militer. Posisi yang cukup berpengaruh itu memancing kecemburuan komunitas Muslim. Sentimen tersebut semakin meningkat ketika mayoritas Sunni yang tinggal di Mesir menghadapi tantangan hegemoni kalangan Syiah selama dua abad berikutnya dan menghadapi perang Salib. Dalam suasana itu, kejadian-kejadian kecil bisa menyebabkan terjadinya kekacauan dan protes terhadap *ahl adz-dzimmah*. Bila sudah begini, para sultan biasanya mengambil jalan aman dengan menekan kalangan *dzimmi* untuk memenang-

32 Abdullahi Ahmed an-Naim, *Islam dan Negara Sekuler*, blm. 131.

kan kalangan pemrotes. Sikap demikian mendorong masyarakat semakin menuntut adanya tindakan yang lebih keras kepada kalangan Kristen Koptik hingga menyebabkan adanya penjarahan dan pembunuhan. Namun, ketika Mamluk berusaha untuk menegakkan otoritas mereka guna mengembalikan perdamaian, mereka berusaha untuk tidak terlihat mendukung Kristen Koptik sehingga Mamluk menjatuhkan hukuman ekstra-judicial dan memecat penganut Kristen Koptik dari pekerjaannya. Namun hal ini tidak berlaku bagi Kristen Koptik yang menjadi pejabat tinggi negara. Mereka biasanya ditawarkan masuk Islam meskipun tidak semua merespon.

Protes massa Muslim terhadap peningkatan status dan perlakuan kepada minoritas *ahl adz-dzimmah* cenderung mendorong negara bertindak keras kepada mereka hingga beberapa pengikut Kristen Koptik masuk Islam. Hal demikian terjadi secara sistematis di berbagai wilayah Mamluk. Pada 1321 M, misalnya, ada 11 gereja yang dihancurkan oleh massa di Kairo dan 60 gereja di daerah lain juga dihancurkan. Kristen Koptik juga melakukan pembalasan dengan membakar sejumlah masjid di Kairo. Pemerintah Mamluk akhirnya menggunakan kekerasan untuk meredakan situasi.³³

Perdebatan mengenai posisi minoritas *dzimmi* dalam Islam sering merujuk pada apa yang disebut “perjanjian

Umar”, sebuah teks yang berisi perjanjian Umar bin Khattab dengan *ahl adz-dzimmah* di Suriah.³⁴ Perjanjian tersebut berisi aturan pembedaan model pakaian (*ghiyar*), larangan mendirikan gereja dan sinagoge, pembatasan ibadah yang dilakukan di ruang publik, dan aturan-aturan mengenai kemungkinan *ahl adz-dzimmah* bekerja dalam pemerintahan Islam. Aturan tersebut merupakan tambahan dari kewajiban membayar *jizyah*. Aturan tersebut memang tidak pernah terkodifikasi di Mesir, namun implikasi dan pengaruhnya terlihat dalam berbagai kasus.

Kewarganegaraan Berbasis HAM: Konteks Indonesia

Dari paparan tersebut menunjukkan praktik diskriminatif terhadap minoritas mempunyai sejarah panjang dalam Islam. Praktek tersebut semakin mapan dengan adanya rumusan-rumusan teoritis yang dijadikan legitimasi bahwa praktik diskriminatif tersebut merupakan sesuatu yang normal. Tulisan Kamal Said sebagaimana telah dipaparkan di atas, meski cukup baik dan informatif, tapi dia belum beranjak dari asumsi awal fikih *siyâsah* Islam yang senantiasa meletakkan Islam sebagai penguasa politik, negara Islam, dan seterusnya. Dia belum memikirkan kemungkinan adanya negara di mana Muslim dalam posisi mayoritas, tapi negara tersebut tidak menjadikan Is-

33 Abdullahi Ahmed an-Naim, *Islam dan Negara Sekuler*, hlm. 134-135.

34 Ada juga yang mengatakan perjanjian tersebut muncul beberapa masa setelah Umar. Lebih jauh lihat Abdullahi Ahmed an-Naim, *Islam dan Negara Sekuler*, hlm. 130-131.

lam sebagai dasar negara dan hukum Islam tidak menjadi hukum negara. Kamal Said juga belum beranjak dari imajinasi bahwa non-Muslim seolah merupakan “orang lain” yang ingin “menumpang” dalam rumah kita (baca, negara Islam). Demikian juga dia belum memikirkan kalau umat Islam sebagai minoritas dan tinggal bukan dalam negara Islam. Karena itu, mencari terobosan-terobosan pemikiran seperti pernah dilakukan ulama di Indonesia yang mengkategorikan Indonesia sebagai *dâr as-salâm* (wilayah damai, bukan *dâr al-Islâm*) dapat dilihat sebagai terobosan penting.

Dalam kaitan dengan fikih minoritas, cara pandang demikian harus digeser, tidak sekedar umat Islam yang minoritas mau diperlakukan adil, tapi juga diperlakukan secara adil terhadap kelompok minoritas yang tinggal di negara mayoritas Islam. Hal demikian hanya bisa dilakukan jika status kewarganegaraan tidak dikelompokkan berdasar agama. Semua warga negara, apapun agamanya, harus diperlakukan setara di hadapan negara. Karena itu, sistem *dzimmi* tidak punya masa depan. Mengapa? Karena perjanjian *dzimmah* biasanya berisi larangan kepada *ahl adz-dzimmah* untuk berpartisipasi dalam urusan-urusan publik atau memegang jabatan politik yang memungkinkan mereka memiliki otoritas atas umat Islam. Memang, di berbagai tempat isi perjanjian bisa berbeda-beda sesuai dengan kebutuhan pragmatis, namun yang jelas komunitas *dzimmi* dipandang tidak setara dengan umat Islam. Dalam istilah modern, mereka tidak

memiliki status kewarganegaraan penuh. Minoritas *ahl adz-dzimmah* adalah warga negara kelas dua.

Karena itu, paham kewarganegaraan dalam *fiqh siyâsah*, terutama menyangkut kelompok minoritas tidak bisa didasarkan pada sistem *dzimmah*, tapi sistem kewarganegaraan berbasis HAM. Konsep warga negara berbasis HAM berarti norma substantif, prosedur dan proses statusnya sesuai dengan standar HAM yang berlaku secara universal. Piagam HAM Internasional tidak mendefinisikan konsep warga negara secara *rigid*, tapi berisi prinsip yang bisa diaplikasikan di berbagai negara. Dalam pasal 1, 2, dan 3 Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) 1945, yang dianggap sebagai perjanjian yang mengikat semua negara anggota PBB, memuat prinsip fundamental, seperti hak untuk menentukan nasib sendiri, persamaan, dan anti-diskriminasi. Prinsip tersebut tersebut juga dicantumkan dalam sejumlah kovenan seperti kovenan mengenai hak-hak sosial, ekonomi, dan budaya, serta kovenan hak-hak sipil dan politik yang disepakati tahun 1966.³⁵

Menurut Abdullah Ahmed an-Naim, realisasi konsep warga negara berbasis HAM di kalangan Muslim hanya bisa dicapai melalui kombinasi tiga elemen.³⁶ Pertama, transisi aktual dari konsep *dzimmi* menuju konsep warga negara yang lebih adil. Kedua, bagaimana men-

35 Dua kovenan tersebut sudah diratifikasi pemerintah Indonesia melalui UU No. 11 dan 12 Tahun 2005.

36 Abdullahi Ahmed an-Naim, *Islam dan Negara Sekuler*, hlm. 203.

jaga dan mengembangkan transisi ini melalui reformasi Islam yang kuat secara metodologis dan berkelanjutan secara politik agar nilai-nilai HAM, terutama menyangkut konsep kewarganegaraan, berakar kuat dalam doktrin Islam. Ketiga, konsolidasi dua elemen pertama agar konsep ini menjadi diskursus lokal yang mampu menyelesaikan keterbatasan dan kelemahan konsep ini dalam masyarakat Islam.

Beranjak dari pemaparan tersebut, maka semangat anti-diskriminasi tidak bisa ditegakkan jika paradigma *dzimmi* masih menyelinap dalam pikiran. Dengan demikian, konsep *dzimmi* tidak boleh dipraktekkan dan dianjurkan di negeri Muslim pun yang menggunakan sistem kewarganegaraan berbasis HAM. Inilah pintu masuk untuk menjadikan fikih minoritas sebagai fikih tanpa diskriminasi. Hal ini pun belum menjadi jaminan bahwa di negeri-negeri Muslim yang sudah mengadopsi sistem kewarganegaraan berbasis HAM tidak ada diskriminasi.

Dalam konteks Indonesia, secara teoritik Indonesia sebenarnya sudah mengadopsi sistem kewarganegaraan berbasis HAM. Hal ini dapat dilihat dalam konstitusi yang menegaskan adanya prinsip kesamaan status warga negara di depan hukum.³⁷ Namun implementasi dalam undang-undang (UU) tidak selalu selaras dengan konstitusi.

37 Lihat Pasal 20, Pasal 21, Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 ayat (2), Pasal 28 D ayat (1), dan Pasal 28 I ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pembedaan status dan perlakuan warga negara berbasis agama masih saja terjadi. Hal ini misalnya dapat dilihat dalam UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang secara eksplisit menggunakan istilah “agama yang diakui” dan “agama yang belum diakui” negara.³⁸ Pembedaan status kewarganegaraan berbasis agama ini jelas merupakan bentuk diskriminasi yang dilakukan melalui instrumen legal.³⁹

Dengan demikian, meskipun Indonesia, sebagai negeri dengan penganut Muslim terbesar di dunia, pada level teoritis mengakui konstitusionalisme dan HAM, namun diam-diam konsep *dzimmi* masih bersemayam, meski dalam bentuk yang *soft* atau halus. Bukan hanya pada level UU, tindakan diskriminatif juga ada dalam sejumlah peraturan di bawahnya. Diskriminasi itu tidak selalu terkait langsung dengan agama, tapi juga berdasar jenis kelamin.⁴⁰ Hal ini jelas

38 Lihat misalnya pasal 8, 61, 64.

39 Dalam UU No. 40 tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, disebutkan diskriminasi [ras dan etnis] adalah segala bentuk pembedaan, pengecualian, pembatasan atau pemilihan [berdasarkan pada ras dan etnis], yang mengakibatkan pencabutan atau pengurangan pengakuan, perolehan, atau pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam suatu kesetaraan di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya. [tanda kurung dari penulis]. UU ini memang hanya dikaitkan dengan diskriminasi ras dan etnis. Agama tidak disebutkan secara eksplisit menjadi basis diskriminasi. Tentu hal ini tidak bisa dipahami bahwa diskriminasi berdasar agama merupakan sesuatu yang diperbolehkan. UU ini masih menggunakan asumsi bahwa agama dan kepercayaan melekat pada etnisitas. Hal ini bisa dilihat pasal 1 yang mendefinisikan etnis sebagai penggolongan manusia berdasarkan kepercayaan, nilai, kebiasaan, adat istiadat, norma bahasa, sejarah, geografis dan hubungan kekerabatan.

40 Lihat Laporan Komnas Perempuan, *Atas Nama Otonomi*

menjadi tantangan bagi Indonesia untuk terbebas dari diskriminasi.

Penutup

Meski belum semuanya dibahas secara tuntas, penulis sudah berupaya untuk menggeser pemahaman fikih minoritas sebagai basis pemahaman fikih tanpa diskriminasi. fikih minoritas tidak sekedar menjadi jalan hidup menjadi minoritas Muslim, tapi juga jalan hidup mayoritas Muslim untuk memperlakukan orang lain yang berbeda secara adil. Dalam konteks kehidupan bernegara, memperlakukan orang lain secara adil berarti menjadikan HAM dan konstitusionalisme menjadi basis pengaturannya. Seluruh warga negara harus diperlakukan setara, sehingga agama, etnis, ras, dan jenis kelamin tidak bisa dijadikan alat untuk mendiskriminasi.

Tentu cara pandang semacam ini mengandung jebakan yang harus dihindari. Konsep “kesetaraan” (*equality*) justru bisa menjadi alat penindasan bila hal itu diterapkan dalam struktur masyarakat yang sejak awal terkonstruksi secara diskriminatif. Karena itu, konsep

kesetaraan warga negara harus mengizinkan adanya *affirmative action* untuk mengangkat kapasitas kelompok yang sejak awal terdiskriminasi atau mempunyai kemampuan yang berbeda dengan mayoritas warga negara pada umumnya.

Perlindungan dan memperlakukan minoritas secara adil dan tidak bertindak diskriminatif, merupakan semangat dari ajaran Islam. Dengan demikian, prinsip konstitusionalisme dan penghargaan warga negara berbasis HAM dengan sendirinya merupakan semangat Islam juga. Memang, di sini masih ada ketegangan yang belum seluruhnya terselesaikan menyangkut konsep-konsep konstitusionalisme, HAM dan warga negara dalam perspektif Islam. Hal ini terutama karena konsep-konsep tersebut dirumuskan dalam pengalaman masyarakat Barat. Pertanyaannya, apakah pengalaman masyarakat Barat tersebut dapat diimplementasikan dalam masyarakat Islam? Abdullah Ahmed an-Naim menjawab dengan tegas: ya. Menurutnya, penerapan tersebut bukan saja mungkin, tapi justru penting dengan menyediakan ide-ide, asumsi-asumsi dan institusi-institusi yang berkaitan dengan prinsip-prinsip tersebut agar bisa diadaptasi secara lebih baik dalam konteks lokal dan masyarakat yang berbeda. []

mi Daerah: Pelembagaan Diskriminasi dalam Tatanan Negara-Bangsa Indonesia, Laporan Pemantauan Komnas Perempuan Tahun 2009.