



## Keragaman di Indonesia dan Politik Pengakuan (Suatu Tinjauan Kritis)

Oleh:

**Mustaghfiroh Rahayu<sup>1</sup>**

### Abstraksi

Dalam bahasa Indonesia ada istilah khusus untuk merujuk pada keberagaman, yaitu kebhinnekaan, meski demikian, pengertian atas konsep mengenai pluralisme dan multikulturalisme tetap populer digunakan dalam wacana sehari-hari mengenai keragaman di Indonesia. Dalam konteks ini, literatur-literatur di Indonesia tidak membedakan secara substansial antara keduanya. Tanpa mengindahkan beban teoretis dari dua istilah tersebut, konsep pluralisme dan multikulturalisme digunakan saling bergantian untuk merujuk apa yang disebut keragaman. Oleh karena itu, artikel ini mencoba untuk melihat ulang (meninjau) secara kritis definisi mengenai pluralisme dan multikulturalisme dalam kaitannya dengan studi keragaman di Indonesia. Secara khusus, artikel ini juga menilik sejarah kontekstual atas dua istilah tersebut dan implikasinya dalam kebijakan akomodasi keragaman termasuk politik pengakuan (recognition) di Indonesia.

**Kata kunci** : keragaman, pluralisme, multikulturalisme, kebijakan mengakomodasi keragaman (politik pengakuan)

### Abstract

In Indonesian, diversity has a special term so called 'kebhinnekaan', however, such notion conflates the concept of pluralism and multiculturalism that remains popular in everyday discourse on diversity in Indonesia. In this context, the Indonesian literatures confuse the different notions between the two. The application of the two terms on pluralism and multiculturalism are used interchangeably to refer to diversity without hesitation on considering the theoretical framework that differ them. Therefore, this article seeks to critically re-examine the definitions of pluralism and multiculturalism in relation to the study of diversity in Indonesia. Specifically, this article also examines the contextual history of the two terms and their implications for policy making which accomodates diversity (policy of recognition) including political recognition in Indonesia.

**Keywords**: diversity, pluralism, multiculturalism, policy of recognition (political recognition)

### A. Pendahuluan: Pengelolaan Keragaman di Berbagai Negara

Diskusi mengenai pengelolaan keragaman menjadi topik banyak negara saat ini. Kadang istilah yang digunakan multikulturalisme, namun ditempat lain menggunakan istilah pluralisme, bahkan kadang keduanya dipakai bersamaan tanpa ada beban. Padahal, secara teoretis dua istilah itu berasal dari

latar belakang sejarah yang berbeda, akan tetapi sama-sama berbicara mengenai keragaman.

Teori klasik terkait masyarakat plural yang sering dirujuk oleh para sarjana adalah buku J.S Furnivall tentang Indonesia dan M.G. Smith mengenai British West Indies. Furnivall, seorang ahli ekonomi dan staff penjajah pada waktu itu, mendefinisikan masyarakat plural sebagai "*comprising two or more*

---

<sup>1</sup> Mustaghfiroh Rahayu adalah staf pengajar di Departemen Sosiologi UGM.

*elements or social orders, which live side by side, yet without mingling, in one political unit.*" (Furnivall 1939: 446). Berdasar observasinya, Furnivall melihat penguasa dan rakyatnya berasal dari dua ras yang berbeda dan tinggal saling berjauhan satu sama yang lain. Karena dididik dalam ilmu ekonomi, analisa Furnivall lebih banyak terfokus pada aspek ekonomi dari jajahan Belanda. Baginya, masyarakat yang plural adalah masyarakat yang tidak ada konsensus. Masing-masing komunitas memiliki tatanan nilai yang tidak nyambung dengan komunitas yang lain. Untuk menjelaskan poin ini, dia membuat ilustrasi dengan membandingkan antara masyarakat plural dan homogen. Dalam masyarakat homogen, membeli sebuah katedral melibatkan pembiayaan sebagaimana membeli kebutuhan sehari-hari yang memberi manfaat bagi semua warga negara. Akan tetapi, dalam masyarakat plural, pendirian Klenteng bisa jadi "*public bad*" (keburukan publik) bagi umat Islam; dalam hal yang sama, pendirian masjid memberikan sedikit atau tidak ada manfaat bagi orang Cina. Jadi, di masyarakat plural, tuntutan sosial seringkali berujung pada pembiayaan publik yang hanya bermanfaat bagi sekelompok masyarakat dan beban pembiayaan bagi yang lain. Karenanya, masyarakat plural gagal membangun tuntutan sosial umum. Namun, karena nilai bagi satu komunitas tidak bisa digunakan sebagai petunjuk untuk mengatur tingkah laku yang lain, ruang pertemuan dari tuntutan semua kelompok ada pada pasar. Apapun perbedaan yang mereka miliki, mereka mempunyai tujuan ekonomi yang sama, yaitu keuntungan. Dalam kondisi ketiadaan konsensus nasional, kompetisi ekonomi diantara komunitas-komunitas

yang berbeda adalah satu-satunya aktivitas bersama yang mungkin terjadi.

Berdasar observasinya di Indonesia (dulu the Netherlands Indies), paling tidak ada tiga lapisan sosial masyarakat yang terbentuk dari tiga ras yang berbeda. Lapisan yang pertama adalah orang kulit putih yang menjadi pemerintah masyarakat, lapis kedua adalah orang-orang (keturunan) Cina yang mendominasi perdagangan dan lapisan yang ketiga adalah masyarakat asli yang kebanyakan bekerja di wilayah pertanian. Pembagian kerja di masa kolonial ini sebangun dengan pembagian ras.

Pendeknya, kontribusi utama Furnivall adalah pada observasinya bahwa masyarakat plural secara kuantitatif berbeda dari yang homogen, identitas ras menunjukkan pekerjaan dan fungsi ekonomi, dan bahwa komunitas-komunitas yang berbeda hanya bisa bertemu di pasar. Dalam hal ini, Furnivall mengabaikan keragaman di dalam (*diversity within*) satu komunitas (kelompok).

Sementara itu M. G. Smith, sosiolog dengan pengalaman masyarakat plural di Karibia, mengkritik tesis Furnivall ini. Dia melihat kesalahan Furnivall dalam menyamakan keragaman budaya dengan stratifikasi kelas, karena keduanya sebenarnya adalah sangat berbeda. Smith mengidentifikasi bagian kultural dari masyarakat melalui praktik-praktik institusinya. Jadi, ketika kelompok yang berbeda memiliki praktik kelembagaan yang berbeda, maka masyarakat tersebut membutuhkan aturan-aturan yang kuat untuk menjaga keteraturan. (Smith sebagaimana dikutip dalam Robushka dan Shepsle 1972: 16)

Jadi, apa masyarakat plural? Furnivall mengidentifikasi masyarakat plural melalui

kehadiran dua atau lebih komunitas yang berbeda, tinggal berdampingan dalam satu unit politik, akan tetapi tidak saling berkait antara yang satu dengan yang lain; pembagian ekonomi berjalan seiring dengan pembagian budaya. M.G. Smith menajamkan definisi ini dengan memasukkan struktur kelembagaan yang berbeda pada komunitas-komunitas yang berbeda itu. Jadi, apa yang menyebabkan sebuah masyarakat itu plural adalah kelompok budaya yang berbeda dan masing-masing group memiliki tatanan nilai yang tidak saling cocok antara yang satu dengan yang lain. (Rabhuska dan Shepsle 1972: 20)

Karya-karya Furnivall dan Smith ini ditulis oleh orang Eropa dengan pengalaman masyarakat homogen di Eropa. Akan tetapi, ada perubahan besar pada tahun 1960-an di Eropa, dimana banyak imigran datang ke Eropa untuk menyukseskan industrialisasi. Para imigran ini, setidaknya, memberi warna baru pada masyarakat homogen Eropa dan membuat beberapa negara harus berpikir bagaimana mengelola komposisi masyarakat yang beragam ini. Salah satu solusinya adalah multikulturalisme.

Multikulturalisme menurut Tariq Modood adalah suatu istilah yang menarik. Ia bisa dipahami berbeda oleh banyak negara tergantung latar belakang sosial politik yang mengiringi kemunculan istilah ini. (Modood 1997). Di Amerika Serikat, multikulturalisme adalah sebuah istilah yang secara politik digunakan untuk mengakui hak asasi manusia dan kesetaraan warga negara sebagai respon atas meningkatnya klaim atas perbedaan kelompok, seperti etnis Afrika, kelompok etnis minoritas, perempuan, gay dan lain sebagainya. Ia menjadi bagian dari politik identitas untuk

mengakui warisan budaya dan bersama yang lain mencari pengakuan publik atas kolektivitas tertentu.

Di Eropa, multikulturalisme adalah respon yang muncul dari imigrasi pendatang dari luar Eropa, dari orang non-kulit putih yang masuk ke negara-negara mayoritas kulit putih. Dalam hal ini, multikulturalisme berbentuk pengakuan atas kelompok-kelompok yang berbeda dalam ruang publik dan memiliki fokus yang lebih sempit. Yakni berfokus pada konsekuensi imigrasi dan perjuangan dari beberapa kelompok marjinal. (Modood 2013: 2). Kebanyakan negara Eropa bisa jadi memiliki pengalaman yang mirip terkait imigrasi, akan tetapi fokus dari kebijakan multikulturalnya bisa bermacam-macam. Di beberapa negara, bisa jadi rasisme dan warisan kolonialisme menjadi sentral; di beberapa yang lain, perhatiannya mungkin tertuju pada bagaimana merubah kondisi pekerja tamu ini menjadi warga negara yang setara ketika kondisi sebelumnya tidak menawarkan kesempatan untuk menjalankan kuasa demokratis (Modood 2013: 3).

Sejak saat itu, di banyak negara Barat, multikulturalisme menjadi istilah yang populer untuk merespon isu keberagaman. Multikulturalisme memiliki banyak makna (Kallen 1982: 51-62):

- (1) Pertama, digunakan sebagai respon atas banyaknya keragaman budaya di suatu masyarakat.
- (2) Kedua, sebagai suatu ideologi yang bertujuan untuk melegitimasi masuknya keragaman etnis dalam struktur umum masyarakat.
- (3) Ketiga, sebagai kebijakan publik yang didesain untuk menciptakan kesatuan nasional dalam etnis yang berbeda-beda.

Sebelum melangkah lebih jauh, baik kiranya jika kita melihat perbedaan antara "*multicultural societies*" dan "*multiculturalist societies*". Istilah yang pertama merujuk pada kenyataan bahwa sekarang ini hanya sedikit negara yang dibangun atas komunitas kultural yang homogen. Hampir semua negara terdiri dari berbagai etnis, ras, bahasa, agama, dsb. Namun, keberagaman ini tidak serta merta menjadikan negara ini sebagai "*multiculturalist society*", karena istilah ini digunakan untuk merujuk pada "*cherishing and encouraging more than one cultural approach, incorporating more than one cultural approach into the majority system of belief and practice, and respecting the cultural demands of all or more than one of the nation-state's communities*" (Parekh 2000: 4-5).

Berdasar pada dua perbedaan tersebut, kebanyakan negara-negara Asia adalah *multicultural societies*, akan tetapi tidak serta merta menjadi *multiculturalist society*. Negara-negara di Asia sejak semula adalah wilayah yang memiliki keragaman etnis dan budaya yang luar biasa. Mereka memiliki tradisi hidup berdampingan dengan damai sejak dulu. Akan tetapi, penjajahan menjadikan mereka mengabaikan keberagaman masyarakat tersebut dan lebih memberi perhatian pada integrasi sosial untuk mendukung pembangunan dan pembentukan bangsa (Kymlicka & He, 2005: 2-3). Pada masa-masa setelah penjajahan, multikulturalisme dan pluralisme secara umum ditekan atas nama persatuan bangsa. Baru beberapa dekade kemudian, keberagaman ini menjadi topik yang tidak bisa dielakkan.

Benar bahwa masyarakat Asia telah memiliki pengalaman hidup damai bersama beberapa budaya, akan tetapi pengalaman mereka tidak

memberikan model bagi negosiasi demokratis atas keragaman. Karena itu muncullah keinginan dari berbagai negara di Asia untuk mengeksplorasi pengalaman Barat mengenai demokrasi dan pengelolaan keragaman. Isu keragaman etno-budaya, kewargaan, hak asasi manusia dan hubungan antara kelompok minoritas dan negara juga cukup banyak di negara-negara Asia. Akan tetapi pertanyaannya adalah "*apakah solusi multikultural yang dipakai di Barat ini bisa diterapkan di konteks Asia?*"

## **B. Metode dan Kerangka Teoritis: Mengkaji Ulang Definisi 'Orang Asli'**

Kajian ini menggunakan metode perbandingan konsep dan kerangka teoritis mengenai multikulturalisme dan pluralisme, serta melacak konteks historisnya dalam pewacanaan mengenai keragaman di Indonesia. Secara teoritis, artikel ini menjabarkan konteks historis dan sosial yang melatarbelakangi konsep mengenai multikulturalisme dan pluralisme. Melalui penelusuran atas sejarah konteks dimana konsep tersebut muncul, maka pendekatan yang lebih sesuai dapat diajukan khususnya berkenaan dengan mengkaji keragaman di Indonesia.

Studi-studi mengenai multikulturalisme yang sudah dikembangkan di Barat utamanya terkait dengan kebijakan publik yang bertujuan pada inklusi penduduk migran/orang asli/minoritas nasional pada budaya yang homogen. (Kymlicka dan He 2005: 11). Akan tetapi, fakta bahwa banyak negara Asia aslinya adalah heterogen, baik secara budaya, agama, bahasa dan etnis menjadikan respon negara-

negara Asia terkait multikulturalisme agak berbeda dengan negara-negara Barat. Selain itu, beberapa warisan kolonial, seperti keragaman hukum (legal pluralism) dan hubungan pinggiran dan pusat, juga berkontribusi pada klaim dan respon unik Asia atas multikulturalisme. Pertanyaan-pertanyaan siapa orang asli di Asia, siapa minoritas nasional, dan siapa imigran mulai bermunculan.

Siapa orang asli di Asia? Kategori orang asli ini tidak berlaku bagi minoritas di Asia. Warga Republik Cina berargumen di PBB bahwa konsep "*indigeneous people*" hanya berlaku pada konteks negara-negara jajahan Eropa. Seluruh manusia yang tinggal di Asia sebelum penjajahan Eropa adalah orang asli, baik sebagai mayoritas maupun minoritas. Tidak masuk akal jika dikatakan bahwa sebagian minoritas di Cina atau India adalah orang asli sementara yang mayoritas bukan. (Kingsburry 1995; 1999; Colchester 1998). Upaya untuk membatasi definisi orang asli sesuai konteks penjajahan Eropa memunculkan pertanyaan. Menghubungkan definisi orang asli dengan penjajahan artinya bahwa mereka adalah pemilik tanah yang ditaklukkan dan dihuni oleh masyarakat yang dijajah, dan dipaksa bergabung dengan masyarakat yang lebih luas di tanah jajahan. Pertanyaannya adalah apakah orang Jawa yang bermukim di Papua, Dayak atau Aceh dapat disebut penjajah? Jadi, jika kita fokus pada pengalaman umum dari pemukiman masa penjajahan, masyarakat lokal memenuhi kualifikasi sebagai orang asli.

Orang asli seringkali juga merujuk pada minoritas etnis. Istilah ini juga problematik di Asia. Sebagai contoh, pada masa Orde Baru, Indonesia memiliki MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) yang merupakan bagian dari parlemen yang memiliki

otoritas memilih presiden. Salah satu kategori untuk menjadi anggota dari lembaga ini adalah wakil dari minoritas etnis. Dewan Adat Dayak Kalimantan Barat mengajukan salah satu pemimpinnya untuk mewakili minoritas Dayak di tahun 1999. Akan tetapi, inisiasi ini ditentang oleh dua organisasi Dayak yang lain. Menurut mereka, Dayak tidak bisa mewakili etnis minoritas karena mereka adalah mayoritas di Kalimantan. (Kymlicka dan HE 2005: 157)

Siapa yang disebut sebagai minoritas nasional di Asia? Minoritas nasional adalah kelompok masyarakat yang mencari otonomi daerah (Kymlicka dan He 2005: 37). Minoritas nasional yang menuntut otonomi yang lebih besar sudah sangat umum di dunia ini (Connor 1999: 163-4), mereka bisa dijumpai di Afrika (misalnya, Ethiopia), Asia (Srilanka), Eropa Timur (Romania), Eropa Barat (Perancis), Amerika Utara (Guatemala), Amerika Selatan (Guyana) dan Oceania (Selandia Baru). Daftar ini meliputi negara-negara yang tua (Inggris) maupun muda (Bangladesh), besar (Indonesia) maupun kecil (Fiji), kaya (Kanada) maupun miskin (Pakistan), otoritarian (Sudan) maupun demokratis (Belgia), Marxist-Leninist (Cina) maupun anti-marxis (Turki). Daftar ini termasuk negara-negara yang mayoritas beragama Buddha (Burma), Kristen (Spanyol), Muslim (Iran), Hindu (India) dan Yahudi (Israel).

Berdasar pengalaman negara-negara Barat, solusi yang ditawarkan untuk merespon kepentingan minoritas nasional ini adalah dengan membentuk otoritas federal atau quasi-federal di daerah yang diberi otonomi. Namun, solusi ini ditolak di negara-negara Asia. Federalisme dianggap melawan ruh

dari kebanyakan negara poskolonial di Asia (Nandy 1992: 39). Jangankan memberi otonomi wilayah, menguatkan kelompok minoritas nasional saja dianggap sebagai kebijakan yang tidak diinginkan terutama jika wilayah itu potensial untuk tidak loyal. Opsi yang tersedia adalah menekan minoritas nasional itu daripada mengakomodasi kepentingannya. Indonesia memiliki pengalaman yang demikian dengan Aceh dan Papua. Hal ini meliputi dengan kebijakan transmigrasi untuk mengusir minoritas nasional dari tempat tinggalnya yang bersejarah. Kasus di Aceh, misalnya, mereka juga dilucuti dari pemerintahan tradisional mereka melalui kebijakan-kebijakan nasional yang sentralistik. Proses pelemahan sering terjadi sementara janji-janji tetap dibuat untuk menghargai otonomi minoritas nasional.

Kelompok terakhir yang menuntut kebijakan multikultural di Barat adalah kelompok imigran. Imigran dalam konteks Asia dipahami sebagai '*Metic*' yaitu pekerja migran yang menetap dalam jangka waktu lama (panjang). *Metic* di banyak negara Asia tidak memiliki kewarganegaraan. Sebagai contoh, orang-orang Korea di Jepang setelah perang dunia ke II. Awalnya diharapkan warga Korea ini akan kembali ke Korea, akan tetapi kemudian mereka menyadari bahwa mereka akan berada di Jepang selamanya. Jepang menjadi rumah bagi anak-anak dan cucu mereka. Orang Korea yang tinggal di Jepang ini sudah berjuang mengenai kewarganegaraannya, bukan sebagai hak istimewa, melalui kebijakan asimilasi, akan tetapi sebagai hak mereka. Situasi yang hampir sama terjadi pada etnis Cina di Indonesia. Mereka terekklusi dari politik Indonesia dan hanya bisa menjadi warga negara Indonesia setelah menanggalkan nama Cina mereka

dan berasimilasi dengan budaya lokal (khususnya di masa Orde Baru).

Meskipun penerapan kebijakan multikultural tidak cocok untuk konteks Asia, popularitas multikulturalisme sebagai respon atas keberagaman budaya tidak dapat dibendung. Istilah ini secara luas diakui karena dua hal (Kymlicka 2005: 22):

(1) Pertama, promosi istilah ini oleh para pakar, akademisi dan juga NGO internasional kepada negara-negara non Barat.

(2) Kedua, pengakuan atas hak minoritas masuk dalam salah satu kovenan hak asasi manusia.

Akan tetapi pada praktiknya, dalam konteks Asia dan Indonesia pada khususnya mengharuskan respon yang berbeda daripada di Barat. Mengaplikasikan multikulturalisme sebagaimana di Barat untuk konteks Asia tidaklah relevan. Ada beberapa jalan untuk menjelaskan situasi yang serupa mengenai pengakuan hak kelompok dan akomodasi atas hak tersebut. Contohnya melalui kategori untuk mendapatkan pengakuan hukum dan politik, juga klaim yang dibuat oleh komunitas untuk membentuk populasi yang luas.

### C. Konteks Pluralisme di Indonesia

Indonesia adalah salah satu masyarakat paling plural dari segi etnis, bahasa, budaya dan agama. Kepulauan Indonesia terdiri dari lebih dari 17.800 pulau yang menunjukkan beragamnya etnis dan suku yang tinggal di negara ini. Orang Indonesia bicara dengan lebih dari 525 bahasa dan dialek. Total populasi Indonesia berdasar pada sensus 2010 adalah 237 juta jiwa, yang terdiri 87,18% Muslim, 6,96% Protestan, 2,91 Katholik, 1,69 Hidu, 0,72

Buddha, 0,05% Konghucu, 0,13 lain-lain (Indiyanto 2013: 14)

Berdasarkan pada data diatas, klaim atas pluralisme di Indonesia menjadi agak berbeda dengan diskusi-diskusi tema pluralisme di negara-negara lain. Oleh karena itu, penting untuk menelusuri jejak historis yang berkaitan dengan konteks pluralisme di Indonesia khususnya yang juga dipengaruhi oleh sejarah kolonialisme (penjajahan). Berikut adalah beberapa klaim terkait konteks pluralisme di Indonesia.

### **1. Warisan Kolonial terkait Kondisi Pluralitas.**

Pada masa kolonial, kondisi pluralitas masyarakat Indonesia ditandai dengan campuran antara hierarki sosial dan kelas. Hierarki dan kelas ini dibentuk dari ras dan etnisitas. Kelas paling tinggi adalah orang kulit putih, kelas kedua adalah orang Cina dan orang Arab yang berperan sebagai mediator, dan kelas ketiga adalah masyarakat lokal. (Suparlan, 2008: 558)

Yang menarik dari kelas-kelas ini adalah masing-masing kelompok diatur dengan aturan dan hukum mereka masing-masing. *"Each segment holds by its own religion, its own culture and language, its own ideas and way of life"*. Namun, ada sedikit perkecualian bagi masyarakat lokal, selain mengikuti aturan yang dibuat oleh para raja (penguasa lokal), mereka juga wajib tunduk pada hukum nasional (Hukum Belanda) dan hukum Islam dalam beberapa bidang, misalnya perkawinan, perceraian dan perwalian.

Tiga kelompok ini hidup dalam lingkungan yang terpisah, masing-masing mempraktikkan agama yang berbeda, masing-masing menikah dengan anggota kelompoknya, masing-masing memegang

filosafat hidup yang berbeda, dan masing-masing memiliki posisi yang berbeda di masyarakat. Mereka tidak memiliki nilai bersama dan ikatan sosial. Masing-masing mengeksploitasi yang lain sebisa mungkin. Namun, eksploitasi cenderung sepihak, yakni bagi orang asli, orang Indoensia oleh orang asing, orang Eropa, Cina dan Arab. Karena mereka menghidupi kesehariannya dengan mengeksploitasi yang lain, Furnivall percaya bahwa satu-satunya jalan untuk mencapai harmoni dan solidaritas adalah dengan menengahkan orang asing ini.

Akan tetapi, dalam sejarah Indonesia mempunyai cerita yang berbeda khususnya berkaitan dengan konflik antar kelompok yang beragam (Peacock 1972: 3-4) :

(1) Konflik pertama yang pernah terjadi adalah antara penguasa dan rakyatnya, suatu konflik yang diikuti dengan garis ras selama masa kolonial dari tahun 1600 - 1945. Penguasa itu adalah orang kulit putih, Belanda dan yang dikuasai itu adalah orang kulit gelap, warga 'Indonesia'.

(2) Konflik kedua adalah antara masyarakat asli kebanyakan dengan minoritas pengusaha asing, orang keturunan Cina.

(3) Konflik ketiga antara kelompok-kelompok yang kita sebut sebagai Muslim dan abangan (sinkretis). Muslim adalah mereka yang taat dan puritan dengan ajaran-ajaran Islam, dan sinkretis adalah gabungan dari berbagai kepercayaan lokal.

Kalau mengikuti prediksi Furnivall, konflik di Indonesia akan berakhir ketika orang asing pergi. Namun, sejarah membuktikan bahwa konflik paling hebat yang dialami bangsa Indonesia adalah konflik antar warga Indonesia sendiri. Konflik yang paling serius setelah perang Dunia ke II adalah antara

Muslim dan sinkretis, terutama ketika yang terakhir berafiliasi dengan partai komunis. Konflik yang pertama di tahun 1948 di Madiun. Konflik kedua yang paling hebat adalah pada tanggal 30 September 1965, ketika 6 jenderal terbunuh. Pemberontakan terjadi. Tentara bergerak dan banyak Muslim bergabung untuk berperang dan membantu tentara membunuh ratusan ribu orang yang diduga komunis di Jawa, Bali dan beberapa tempat lain (Peacock 1972: 9-10).

Pemberontakan ini melahirkan pemerintahan Orde Baru yang dipimpin Soeharto sebagai Presiden kedua. Orde Baru yang memerintah dari tahun 1966 - 1998 mengontrol semua bagian dalam kebijakan pembangunan bangsa. Motto bangsa Indonesia adalah "*Bhinneka Tunggal Ika*". Namun, pluralitas dan pluralisme yang ditumbuhkembangkan pada masa Orde Lama dianggap sebagai ancaman terhadap pembangunan dan keamanan nasional oleh Orde Baru. Contoh dari kontrol itu adalah Taman Mini Indonesia Indah (TMII). Di TMII, masing-masing provinsi menghadirkan budaya "yang mereka anggap penting", seperti baju adat perkawinan yang dipasang di manekin, cara bercocok tanam, alat musik yang khas, dan lain sebagainya. Namun, presentasi ini minus keragaman budaya di masing-masing provinsi. Di Provinsi Sulawesi Selatan, misalnya, ada banyak kategori etnis yang berbeda, seperti Bugis, Makassar, toraja, dan lain sebagainya. Sementara di TMII yang ada adalah representasi dari wilayah Sulawesi Selatan tanpa ada penjelasan mengenai keragaman di dalam satu provinsi ini (Bowen 2005:154).

## 2. Wacana tentang Orang Cina

Sejak Orde Baru, wacana mengenai orang Cina sebagai orang asing direproduksi. Meskipun bangsa Indonesia sejak semula diimajinasikan sebagai entitas yang multi-etnis, tempat bagi orang keturunan Cina senantiasa ambigu dan tidak jelas. Anthony Reid suatu kali pernah mengatakan;

*"Chineseness became one of the most important 'others' against which the new national identities defined themselves"*

(Anthony Reid, sebagaimana yang dikutip dalam Lyoyd 2001: 3).

Selama masa ini, orang Cina diberi hak untuk mengembangkan ekonomi bangsa (dan juga kemakmuran mereka sendiri), akan tetapi yang menjadi paradoks, mereka dipinggirkan dan didiskriminasi di setiap bidang sosial; budaya, bahasa, politik, masuk universitas negeri, pelayanan umum dan pekerjaan (Heryanto 1999:326). Pada tahun 1970, Soeharto mengenalkan istilah 'Suku, Agama, Ras dan Antar golongan' atau yang sering dikenal dengan singkatan SARA (Thung 2004: 219 ; Bowen 2005:154). Dalam rangka untuk menjaga keteraturan dan stabilitas, seluruh diskusi publik terkait isu SARA dilarang. Identitas nasional yang paling utama adalah Pancasila, tanpa peduli apa etnis, agama, kelas, gender mereka. (Rosaldo 2003)

Setelah Soeharto jatuh, etnis Cina mengambil kesempatan dari demokratisasi yang dibawa oleh Reformasi untuk membebaskan mereka dari identitas dan warisan budaya yang sudah sekian lama tertindas. Salah satunya adalah dengan membuat surat kabar berbahasa Cina. Pada tahun 2004, ada sekitar 10 publikasi berbahasa Cina beredar di Jakarta (Hoon 2006:154).

### **3. Pluralisme hukum di Indonesia**

Pluralisme hukum adalah salah satu hal yang unik dari keragaman Indonesia yang tidak cocok dengan 3 kategori yang layak mendapat pengakuan dibawah multikulturalisme. Sistem di masa kolonial didasarkan pada pluralisme hukum; yakni dan prosedur yang berbeda untuk orang Eropa, orang asli, dan diluar keduanya. Jika ada orang Eropa bermasalah secara hukum, masalah mereka akan di proses sesuai dengan hukum sipil dan kriminal Belanda. Sementara jika persoalan hukum terjadi di kalangan orang asli, masalah mereka akan diselesaikan di pengadilan yang berbeda, tergantung masalahnya. Jika persoalannya terkait dengan hukum keluarga, maka untuk orang asli yang beragama Islam akan menuju pengadilan agama, sementara jika yang terkena masalah non muslim, maka ia akan menuju ke pengadilan negeri atau kantor catatan sipil.

### **4. Klaim atas Adat**

Selama masa Orde Baru, negara memaksa orang Indonesia untuk berbicara mengenai adat provinsi, bukan adat dari etnis group. Pemaksaan ini didukung oleh warisan kolonial dan ini juga instrumental dalam upaya-upaya negara menekan diskusi mengenai etnisitas, agama, ras, dan antar golongan.

Klaim baru atas adat terjadi setelah Orde baru runtuh di bulan Mei 1998. Masyarakat Adat Sumatera Barat yang sudah diakui sebagai lembaga politik oleh pemerintah pusat sejak 1983, meningkatkan kuasanya untuk memiliki hukum sendiri. Namun, sejak 1998, adat dikenai simbol negatif sebagai "bukan-negara". Pada bulan Maret

1999, 230 perempuan mewakili seluruh provinsi di Indonesia, berkumpul sebagai perempuan Adat menuntut pemerintah untuk menghentikan perusakan alam, mengembalikan otonomi daerah, dan meninggalkan pemaksaan kepada perempuan. Gerakan ini diikuti oleh kelompok "orang asli" yang akan memisahkan diri dari Indonesia jika viktimisasi terhadap kelompok ini tidak dihentikan (Bowen 2003: 59).

Selanjutnya, aliansi daerah terbentuk. Masing-masing mengklaim mewakili masyarakat adat. Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) dibentuk dan membuat klaim dengan logika orang asli untuk membenarkan tuntutan mereka. Mereka mengatakan;

*"Jauh sebelum negeri ini ada, komunitas adat di Nusantara sudah sukses menciptakan cara hidup sendiri; negara harus menghormati kedaulatan masyarakat adat"* (Bowen 2003: 60).

Artinya bahwa adat ini sudah mengatur masyarakat Indonesia jauh sebelum Indonesia sebagai suatu negara-bangsa lahir. Adat dalam hal ini digunakan meliputi norma-norma terkait keluarga, hidup, metode menyelesaikan masalah, dan hak atas sumber daya alam. Adat itu tidak sama dengan kelompok minoritas di Indonesia. Dulu ada kasus ketika Majelis Adat Dayak Kalimantan Barat mengajukan salah satu pemimpinnya, Drs. Ar. Mecer untuk dipilih menjadi salah satu wakil dari Dayak untuk anggota MPR dari utusan golongan minoritas etnis, ide ini ditentang oleh oleh dua pimpinan Dayak yang lain. Argumennya, Dayak tidak bisa menjadi representasi minoritas etnis karena di Kalimantan mereka adalah mayoritas dan

menguasai sumberdaya lokal (Kompas, 9 Agustus 1999 sebagaimana dikutip Bowen 2003: 61)

Namun pada akhirnya, adat adalah salah satu dari beberapa kekuatan yang dapat digunakan dalam debat publik terkait dengan otonomi daerah. Di wilayah Riau dan Kalimantan Barat, masyarakat adat digunakan sebagai alat untuk mendapatkan status sebagai kabupaten atau provinsi tersendiri. Di Ambon dan Kalimantan Tengah, adat digunakan sebagai sumber dari upaya perdamaian berbasis kearifan lokal dan aturan-aturan terkait kehidupan sosial dan relasi antar warga secara umum. Namun, kita juga mendapati klaim yang berbeda di daerah yang lain. Di Aceh dan Sulawesi Selatan -diantara dua daerah yang sudah berabad-abad menikmati kedaulatan- cenderung memilih untuk menggarisbawahi hukum Islam, syariah, sebagai dasar aturan yang lebih otentik. (Bowen 2003, 62)

Dari diskusi diatas, kita bisa mengetahui bahwa debat publik terkait pluralisme di Indonesia dipengaruhi oleh tradisi kolonial mengenai hubungan kelas yang berakar pada ras, keyakinan dan praktik yang berbeda, termasuk didalamnya agama yaitu Islam, dan adat serta kewilayahan. Pengakuan atas tradisi Islam sejak jaman kolonial menjadikan praktik pluralisme hukum terus memberi warna pada bentuk pluralisme di Indonesia.

#### **D. Kebijakan Akomodasi dan Pengalaman Indonesia**

Pada sub bab berikut ini akan dielaborasi bagaimana Indonesia berhadapan dengan pluralitas tersebut dan bagaimana bentuk akomodasinya. Berbeda dengan multikulturalisme di Barat yang menggunakan isu minoritas sebagai jalan untuk politik pengakuan yang menghasilkan kebijakan akomodasi, pengalaman Indonesia mengatakan bahwa isu "multikulturalisme" ini sudah muncul sejak awal pembentukan negara Indonesia. Politik pengakuan dalam konteks masyarakat Indonesia pada masa-masa awal kemerdekaan terkait dengan Muslim, kelompok mayoritas di Indonesia.

Pertanyaan mengenai identitas tidak muncul di Indonesia pada masa kolonial, karena liyan, pada masa itu adalah penjajah. Banyaknya identitas orang Indonesia dilebur dalam satu identitas tunggal untuk berjuang melawan penjajahan. Namun, identitas tunggal ini segera pecah ketika mendekati kemerdekaan Indonesia.

Pada masa menuju kemerdekaan Indonesia, para pemimpin gerakan Indonesia berkumpul di Jakarta untuk menyiapkan negara yang akan lahir. Pada waktu itu ada dua kelompok dominan; yaitu kelompok Islamis dan nasionalis. Keduanya memiliki opini yang berbeda terkait bentuk negara yang akan dibangun, apakah ia berupa negara Islam apa bukan. Debat ini akhirnya diselesaikan dengan kemauan kelompok Muslim untuk mengabaikan politik Islam yang ideal atas nama persatuan nasional. UUD 1945 yang lahir sehari sesudah proklamasi kemerdekaan menghilangkan elemen Islam dalam pasal-pasalannya. Bahkan, pada tanggal 19 Agustus 1945, dua hari setelah proklamasi,

aspirasi kelompok Islam untuk mendirikan Kementerian Agama juga gagal. Namun, kelompok nasionalis merespon keinginan ini setahun kemudian, di tahun 1946. Terkait hal ini Deliar Noer mengatakan:

*"Karena kesuksesan revolusi tampaknya terancam dengan kemungkinan kembalinya Belanda, perasaan tidak puas tidak akan membantu kondisi. Berdasar latar belakang ini, keputusan untuk mendirikan Kementerian Agama bisa dipahami. Pemerintah membutuhkan dukungan penuh dari kelompok Islam, dan diharapkan dapat didapatkan, atau paling tidak dipengaruhi dengan mendirikan Kementerian Agama"*

(Noer 1978:12)

Kelompok nasionalis menyadari bahwa kelompok Islam tidak puas dengan hasil kompromi yang diambil sebelum proklamasi dan beberapa kebijakan setelahnya. Karena itu, pendirian Kementerian Agama menjadi ekspresi pengakuan negara pada jasa-jasa yang sudah diberikan kelompok Muslim untuk kemerdekaan Indonesia. Pengakuan menurut pendapat Taylor tidak hanya berlaku pada level individu sebagaimana menghormati yang lain, akan tetapi juga dilihat sebagai model yang tepat untuk masyarakat demokratis yang sehat (Taylor 1994: 81). Berdirinya Kementerian Agama pada waktu itu adalah salah satu bentuk dari akomodasi negara atas kepentingan-kepentingan umat Islam. Akomodasi ini dianggap penting karena mengakui dan memperlakukan anggota grup (kelompok) sebagai setara membutuhkan lembaga publik untuk mengakui, daripada mengabaikan partikularitas budaya, terutama bagi mereka yang pemahaman dirinya

sangat tergantung pada vitalitas budaya mereka. (Gutman 1994: 4)

Kementerian baru ini dipercaya untuk mengambil beberapa kerja yang sebelumnya dikerjakan oleh departemen lain pada masa kolonial, yaitu: mengambil alih kerja dari Departemen Dalam Negeri terkait dengan perkawinan Islam, pengadilan Islam, masjid dan haji; mengambil alih otoritas Pengadilan Tinggi Islam dari Departemen Kehakiman; mengambil alih bagian pendidikan agama di sekolah dari Departemen Pendidikan. Sebagai tambahan, kementerian baru ini juga dipercaya untuk mengambil tiga otoritas dari pemerintah daerah, yaitu apa yang disebut dengan istilah *"shumuka"* yang pada masa penjajahan Jepang menjadi Jawatan Agama Daerah; untuk memilih penasehat agama untuk pengadilan lokal dan mengangkat pejabat muslim yang disebut penghulu untuk masjid (Mujiburrahman 2006: 126)

Kehadiran Kementerian Agama ini bukan tanpa kontroversi. Kelompok nasional dan non-muslim, terutama dari kalangan Kristen dan Katolik menolak keberadaannya, karena ditakutkan menjadi alat untuk mendirikan negara Islam. Apalagi, beberapa bentuk kegiatannya ditujukan untuk memfasilitasi kepentingan umat Islam, seperti membangun sekolah Islam. Terkait hal ini, Menteri Wachid Hasyim (ayah Gus Dur) berargumentasi bahwa kementerian ini lebih memperhatikan sekolah-sekolah Islam, karena tidak seperti sekolah-sekolah Kristen, sekolah-sekolah Islam kondisinya sangat buruk, sebagiannya karena Belanda memberikan subsidi yang sangat sedikit kepada lembaga Islam dibandingkan dengan yang diberikan kepada Kristen, jika diambil perbandingannya antara 1:380 (Mujiburrahman 2006, 129).

Kementrian baru ini membuka biro lokal untuk urusan agama di seluruh pelosok negeri yang disebut dengan Kantor Urusan Agama (KUA). Tugasnya adalah untuk mengawasi pengadilan agama yang juga ditransfer dari Kementrian Kehakiman ke Kementrian Agama pada tahun itu juga (Lev 1972: 64). Pada waktu yang bersamaan, usaha-usaha untuk memasukkan hukum Islam dalam hukum nasional juga dilakukan, akan tetapi tidak berhasil. Bahkan kelompok nasionalis membuat beberapa upaya untuk menghilangkan Pengadilan Agama. Yang pertama adalah Undang-undang No 19 Tahun 1948 yang mengatur bahwa pengadilan agama harus berintegrasi dengan pengadilan negara. Namun, aturan ini tidak diberlakukan karena perang melawan Belanda yang masih berlangsung pada saat itu (Perang Kemerdekaan).

Pengalaman Indonesia ini menarik karena mayoritas yang diberi pengakuan spesial daripada minoritas. Mengapa mayoritas membutuhkan pengakuan khusus? Alasan yang pertama adalah karena warisan kolonialisme yang menjalankan strategi "*divide and rule*" atau strategi membagi/memecah dan memerintah. Mengelola warga yang banyak yang tersebar kadang membutuhkan orang lokal yang loyal untuk membantu mengelola wilayah jajahan. Orang-orang loyal itu dalam banyak kasus berasal dari minoritas etnis. Mereka diberi keistimewaan akses kepada pendidikan, pekerjaan sebagai pegawai pemerintahan, dan tentara. Namun, ketika ada perlawanan dari warga lokal, mereka jugalah yang harus berhadapan dengan sesama warga di barisan pertama (Kymlicka dan He 2005: 7). Pemerintah kolonial sering dengan sengaja mendorong adanya

ketidakpercayaan antara minoritas dan mayoritas untuk memancing konflik horisontal antara warga jajahan. Ini adalah salah satu hal yang diwarisi bangsa Indonesia setelah kemerdekaan. Kelompok mayoritas yang merasa diperlakukan tidak adil cukup lama, seringkali melihat bahwa kelompok minoritas ini secara tidak sah menikmati keistimewaan, akan tetapi tidak bisa dipercaya. Sehingga ketika kesempatan datang, pemerintahan berubah, mayoritas membalik situasi dengan menuntut adanya pengakuan spesial. Pada kenyataannya, banyak peneliti mengatakan bahwa Muslim Indonesia dengan politik Islamnya adalah kelompok minoritas atau orang luar (Wertheim 1986, sebagaimana dikutip oleh Effendy, 2011: 3)

Perlakuan istimewa yang dialami oleh kelompok minoritas ini juga terjadi di bidang hukum. Pada tahun 1838, pemerintah kolonial mengeluarkan "*Undang-undang tentang ketentuan umum terkait hukum*" yang membagi warga dalam dua kelompok, yaitu:

- (1) Kelompok pertama, orang Eropa dan mereka yang memiliki status hukum setara dengannya.
- (2) Kelompok kedua, orang asli dan mereka yang memiliki status setara.

Orang-orang Kristen masuk dalam status pertama sebagai kelompok yang setara dengan orang Eropa. Sementara, dalam kategori kedua ini termasuk kelompok "orang Arab dan Cina" termasuk juga disana "pengikut Muhammad (Muslim) dan atau *kafir non-Kristen*" (Otto 2010: 438).

Alasan kedua adalah terkait dengan isu keamanan. Muslim sebagai mayoritas memiliki kekuatan yang besar yang bisa mengancam keutuhan Indonesia. Karena itu, mengakomodasi kepentingan mereka

bisa menjadi jalan untuk membuat mereka tetap loyal kepada negara. Hal ini yang menjadi alasan utama bagi akomodasi negara atas praktik-praktik Islam di paruh kedua masa Orde Baru, ketika Soeharto mengkhawatirkan posisinya dan militer tidak lagi bisa dipercaya mendukung penuh pemerintahannya. Pada masa ini, Soeharto menyadari bahwa Islam adalah kekuatan besar yang bisa mengancam posisinya. Kekuatan dari Islam dan umat Islam tidak bisa diabaikan, jika mereka dipinggirkan maka akan membuat problem politik yang pelik bagi kekuasaannya (Gaffar 1993: 109).

Inilah yang membuat politik akomodasi di Indonesia berbeda dengan yang terjadi di Barat. Jika pengalaman di Barat menunjukkan bahwa akomodasi negara kepada minoritas adalah sebuah "*hadiah*", dimana negara adalah pihak yang sangat kuat dan memberikan sebagian dari welas-asihnya ke kelompok minoritas, di Indonesia politik akomodasi adalah hasil dari proses negosiasi, dimana masing-masing pihak saling membutuhkan. Masing-masing pihak menjadi pelengkap bagi pihak yang lain, baik pemerintah dan kelompok Muslim (Gaffar 1993: 105).

Jika di Barat, politik akomodasi datang setelah mereka selesai mengkonsolidasikan demokrasi, maka dalam konteks Indonesia, politik akomodasi datang bersamaan sebagai suatu tantangan di dalam proses demokratisasi itu sendiri. Karena itu, bentuk dari politik akomodasi (pengakuan) yang terjadi di Indonesia adalah negosiasi dimana masing-masing pihak berkontribusi pada pemenuhan tuntutan. Akomodasi kepentingan kelompok Muslim di Indonesia sangat terlihat mencolok pada sepertiga akhir dari masa pemerintahan Orde Baru.

Pada masa awal hingga pertengahan pemerintahan Orde Baru, aktivitas politik Muslim dicurigai. Mereka memberlakukan batasan yang ketat pada aktivitas politik Muslim bahkan ketika mereka menyadari manfaatnya bagi komunitas Muslim kebanyakan. Sehingga di tahun 1970 - 1980 usaha politik Muslim tidak efektif dan kekuatan perwakilan Muslim di parlemen diperlemah. Namun, terjadi perubahan yang signifikan pada tahun 1990-an, yakni ketika Presiden Soeharto dengan berbekal dukungan sedikit elit, mengizinkan organisasi Muslim baru untuk muncul, yaitu ICMI (Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia). Meskipun organisasi ini bukan organisasi politik, namun sedikit demi sedikit dianggap memiliki peran yang bersifat politis (Rasyid 1995: 150-154; Abdullah 1996: 1-19, sebagaimana dikutip oleh Federspiel 1998: 92)

Dimata kelompok nasionalis, hukum Islam dianggap berhubungan dengan kewajiban komunal dan negara hanya memfasilitasi kelembagaan untuk tujuan tersebut. Jika disana ada ada sistem pengadilan khusus muslim yang berurusan dengan perkawinan dan warisan, hal ini dianggap sebagai konsesi khusus untuk warga Muslim sebagai kelompok mayoritas. Namun ini harus dijelaskan dengan kehati-hatian sehingga Muslim dilayani oleh sistem dan hanya untuk kasus tertentu (Federspiel 1998: 93). Akan tetapi perkembangan selanjutnya sistem pengadilan ini disejajarkan dan diharmonisasikan dengan sistem kehakiman nasional melalui undang-undang dan peraturan baru di akhir 1980-an dan awal 1990-an. Bagi elit Muslim upaya ini adalah satu langkah dari Pemerintah untuk mengafirmasi pentingnya hukum Islam di negara Indonesia. Namun yang menarik

adalah hingga sekarang tidak banyak perlawanan dari formulasi hukum yang demikian, baik dari Kementerian Agama maupun dari luar pemerintahan. (Aqsha 1995: 93-95; Hisyam 1996; Lubis 1995: 24-27; Commack 1992: 67)

Perubahan sikap pemerintah terhadap Islam politik disebabkan salah satunya transformasi ide-ide di kalangan intelektual dan praktik politik Islam. Tanpa adanya transformasi intelektual, sangat sulit untuk membayangkan respon akomodatif itu muncul. (Effendy, 2011: 318). Menurut Effendy, usaha untuk mengakomodasi kepentingan Muslim bukanlah sebuah langkah untuk mendekatkan Indonesia ke Mekah, bukan pula bentuk 'mudah hati' atau 'kebaikhatian' negara terhadap Islam politik, akan tetapi lebih merefleksikan realisasi dari satu pijakan penting, meskipun hanya simbolik, untuk membangun hubungan politik yang saling melengkapi antara Islam dan negara (Effendy 2011: 319).

Lebih lanjut Bachtiar Effendy menyatakan bahwa politik akomodasi ini bisa terjadi karena kompleksitas sosiologis dan politis umat Islam Indonesia pada waktu itu, bukan semata-mata karena faktor personal kepentingan Presiden Soeharto saja (Effendy 2011: 372). Lebih jauh menurut Effendy, lemahnya militer juga bukan menjadi faktor penentu. Karena secara mendasar upaya untuk menggoyang pemerintahan Soeharto dari pihak militer sudah terjadi beberapa kali sebelumnya. Bahkan, secara politis, Soeharto tidak membutuhkan dukungan politik langsung dari warga negara Indonesia karena model pemilihan presiden pada masa Orde Baru jauh dari kompetitif. Posisinya sebagai Ketua Penasihat Golkar, partai berkuasa pada waktu itu, memungkinkannya untuk

melakukan manuver untuk menjadi Presiden selama enam periode berturut-turut (30 tahun berkuasa). Apalagi jika dikaitkan dengan hak prerogatif yang dimiliki untuk memilih anggota MPR. Karena itu, alasan bahwa Soeharto kehilangan dukungan dari militer untuk terus menjadikannya presiden tampaknya tidak berdasar. Jadi, alasan sosiologis dan politislah yang paling memungkinkan.

Diantara faktor sosiologis itu adalah cepatnya mobilisasi sosial-ekonomi dan politik di kalangan umat Islam dan akses kepada pendidikan yang mereka dapatkan, membuat komunitas Muslim mampu mentransformasi dirinya sendiri menjadi bagian dari kelas menengah, secara sosial, ekonomi dan politik. Mereka menjadi bagian dari kelas menengah terbesar setelah etnis Cina di sektor birokrasi, privat dan professional. Karena kelompok ini membesar dari segi kualitas maupun kuantitas, maka aspirasi kaum Muslim harus direspon secara khusus oleh rezim Orde Baru, yang pada kenyataannya relevan dengan upaya untuk meningkatkan legitimasi rezim itu sendiri (Effendy 2011: 372).

Pertanyaannya kemudian adalah "*apakah politik pengakuan itu mendiskriminasi kelompok tertentu?*" Dalam karyanya mengenai politik pengakuan, Charles Taylor (1994) menyebutkan dua prinsip sebagai dasar pemikirannya:

- (1) Pertama, kesetaraan martabat bagi seluruh warga negara, dimana sebuah negara harus mengakui hak setiap warga negara.
- (2) Kedua, menghargai kesetaraan dalam beberapa hal dengan melibatkan, memperlakukan orang secara berbeda, karena mungkin ia memiliki identitas yang unik.

Jadi, berseberangan dengan premis pertama, premis kedua berargumen bahwa menghormati kesetaraan kadang harus melibatkan perlakuan yang berbeda atas warga negara. Melalui politik pengakuan kesetaraan martabat semua warga, apa yang ditetapkan berlaku sama secara universal, sedangkan dalam politik perbedaan (*politics of difference*) kita dituntut untuk mengakui identitas unik dari individu atau kelompok, keunikan mereka dari yang lain (Taylor 1994: 38). Politik perbedaan seringkali mengharuskan untuk mendefinisikan ulang pemahaman dan praktik yang bersifat non-diskriminasi sebagai suatu kebutuhan.

Namun, pengakuan dan akomodasi kepentingan Muslim ini tidak lepas dari kritik, termasuk dari kalangan muslim sendiri. Abdurrahman Wahid (Gus Dur) adalah salah satu tokoh yang dengan terang-terangan mengkritik politik akomodasi kelompok Muslim. Menurut Gus Dur, fenomena politik akomodasi cenderung membuat kita menjadi sektarian dan eksklusif. Tuntutan Muslim yang menghasilkan kebijakan akomodasi adalah indikasi bahwa mereka masih ingin mendominasi wacana kekuasaan di Nusantara. Itu artinya mereka mengabaikan kondisi pluralitas Indonesia (Effendy 2011: 377). Lebih jauh Gus Dur menambahkan jika praktik politik akomodasi ini mengancam prinsip pluralisme dan persatuan nasional. Namun pendapat yang demikian dibantah oleh Bachtiar Effendy, menurutnya sejak pertengahan 1980-an hingga awal 1990-an, memang banyak kebijakan negara yang menguntungkan umat Islam muncul, akan tetapi jika kita melihat pada substansinya, tidak ada hal yang baru dari politik akomodasi itu. Banyak hal yang diakomodasi itu adalah praktik lama yang dikuatkan melalui politik akomodasi di masa Orde

Baru. Bagi Effendy, politik akomodasi ini tidak dimaksudkan untuk melahirkan 'sektarianisme ataupun eksklusivisme', akan tetapi seiring dengan bentuk negara Indonesia yang bukan negara agama maupun sekular. Upaya ini adalah ruang yang diberikan kepada kaum Muslim untuk menjalankan ajaran agamanya. Maka selanjutnya jika kelompok non-muslim menuntut politik akomodasi yang sama, negara juga wajib mengakomodasinya.

Penting untuk dicatat bahwa politik akomodasi terjadi pada suasana rekonsiliasi antara Islam dan negara. Pada konteks yang demikian, upaya-upaya untuk politik akomodasi dapat dipahami sebagai langkah simbolik yang mengindikasikan memudarnya hubungan politik yang penuh kecurigaan antara Islam dan negara. Jadi upaya politik akomodasi ini dianggap sebagai suatu langkah integrasi dimana Islam tidak lagi dianggap sebagai entitas yang asing, yang mengancam negara (Effendy 2011: 381).

## E. Kesimpulan

Indonesia adalah negara multikultural, tapi bukan negara multikulturalis. Karena itu multikulturalisme tidak menjadi solusi dalam pengelolaan keragaman di Indonesia. Beberapa kategori multikulturalisme yang diproblematikasi di Indonesia, terutama misalnya, terkait dengan pertanyaan siapa orang asli, minoritas nasional, dan imigran dalam konteks masyarakat Indonesia. Keberagaman di Indonesia terbentuk dari lebih banyak varian daripada yang terjadi di Barat. Dalam varian itu terdapat adat istiadat, hubungan dengan keturunan Cina yang sudah tinggal di Indonesia sejak lama, dan

pluralisme hukum yang menjadi warisan dari masa kolonial.

Namun satu hal yang tidak bisa diabaikan dalam lanskap keberagaman di Indonesia adalah jumlah populasi orang Islam. Islam dan Muslim selalu menjadi penanda penting dalam sejarah pengelolaan keragaman di Indonesia. Sejak masa kolonial, Muslim diberi otoritas untuk menjalankan hukum Islam sesuai dengan ajaran Islam, yang terus berlanjut hingga paska kemerdekaan. Akomodasi hukum Islam ini bisa dilihat dalam UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan dikuatkan dengan UU Pengadilan Agama Tahun 1989.

Merujuk pada fakta-fakta ini, Indonesia bisa dikatakan sudah mempraktikkan salah satu bentuk kebijakan akomodasi. Akan tetapi, berbeda dengan negara-negara Barat yang mengadopsi kebijakan ini, Indonesia memiliki dua keunikan. Pertama, akomodasi ini diberikan kepada Muslim yang merupakan mayoritas komunitas agama di Indonesia. Kedua, berhubungan dengan proses akomodasinya. Jika akomodasi di banyak negara diberikan karena kuasa yang begitu timpang antara negara dan kelompok minoritas, di Indonesia akomodasi diberikan setelah proses negosiasi yang lama. Jadi kebijakan itu bukan hadiah, akan tetapi karena kesadaran akan kesamaan kepentingan.

Jadi, keberagaman di Indonesia dan negara-negara Asia secara umum berbeda dengan sejarah keragaman di negara-negara Barat, yang menghasilkan respon dan kebijakan yang tidak seluruhnya sama. Beberapa kebijakan mungkin menggunakan nama yang sama, tapi pada praktiknya melalui proses dan memiliki makna yang berbeda.

## Daftar Pustaka

- Aqsha, Darul, Dick van der Meij, Johan Hendrik Meuleman. 1995. *Islam in Indonesia: A survey of Events and Developments from 1988 to March 1993*. Jakarta: Indonesia Netherlands Islamic Services (INIS)
- Azra, Azyumardi. 2004. "Managing Pluralism in Southeast Asia: Indonesia Experience", *Peace Research, Vol. 36, No. 1 (May 2004)*: 43-56
- Chang-Yau Hoon. 2006. "Assimilation, Multiculturalism, Hybridity: The dilemmas of the Ethnic Chinese in Post-Suharto Indonesia", *Asian Ethnicity, 7(2)*
- Commack, Mark, Lawrence A. Young, Tim Heaton. 1996. "Legislating Social Change in an Islamic Society - Indonesia's Marriage Law", *The American Journal of Comparative Law, Vol. 44, No. 1 (Winter, 1996)*
- Connor, Walker. 1999. "National Self-Determination and Tomorrow's Political Map", in Alan Cairns et al. (eds), *Citizenship, Diversity and Pluralism: Canadian and Comparative Perspective*. Montreal: McGill-Queen's University Press: 163-176
- Cribb, R. & C. Brown. 1997. *Modern Indonesia: A History Since 1945*. London: Longman
- Effendy, Bachtiar. 2011. *Islam dan Negara: Transformasi Gagasan dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, edisi digital. Jakarta: Democracy Project.
- Federspiel, Howard. 1998. "Islamic Values, Law and Expectations in Contemporary Indonesia", *Islamic Law and Society, Vol. 5 (1)*: 90-117
- Feener, R. Michael. 2007. *Muslim Legal Thoughts in Modern Indonesia*. Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo: Cambridge University Press,
- Furnivall, J.S. 1939. *Netherlands India*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press
- Gaffar, Affan. 1993. "Politik Akomodasi: Islam dan Negara di Indonesia", dalam M. Imam Aziz, M. Jadul Maula, Ellyasa KH Darwis (eds), *Agama, Demokrasi & Keadilan*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Harrison, Lawrence E. 2008. "The End of Multiculturalism", *The National Interest No. 93 (Jan/Feb. 2008)*: 88-96
- Hefner, Robert W. 2011. "Indonesia: Shari'a Politics and Democratic Transition" in Robert W Hefner (ed), *Shari'a Politics: Islamic Law and*

- Society in the Modern World*. Indiana: India University Press
- Heryanto, Ariel. 1999. "Rape, Race and Reporting", in Budiman, Arief, B Hatley and D. Kingsbury (Eds), *Reformasi: Crisis and Change in Indonesia*. Clayton: Monash Asia Institute: 299-334.
- Hisyam, Muhammad. 1996. "The Dynamics of Religion and State Relations in Indonesia: The Case of the Islamic Court," Paper presented at the First International Conference on Islam and the 21st Century. Leiden, June 1996. Unpublished.
- Indiyanto, Agus. 2013. *Agama di Indonesia dalam Angka: Dinamika Demografis Berdasarkan Sensus Penduduk 2000 dan 2010*. Yogyakarta: CRCS
- Kallen, E. 1982. "Multiculturalism: Ideology, Policy and Reality". *Journal of Canadian Studies* 17 (1)
- Lloyd, G.J. 2001. "Chinese Indonesian: Unsettled Past, Uncertain Future", in M.R.Godley and G.J. Lyoyd (Eds), *Perspective on the Chinese Indonesians*. Adelaide: Crawford House:1-19
- Lovett, Frank. 2010. "Cultural Accommodation and Domination", *Political Theory* 2010; 38 (2); 243-267.
- Lubis, Nur Ahmad Fadhil. 1995. "Institutionalization and the Unification of Islamic Court under the New Orser," *Studia Islamika Vol 2 (1): 1-51*
- Migdal, Joel S. 1994. "The State in Society: An Approach to Struggle for Domination", in Migdal, Joel S. et.al. (eds), *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press.
- Modood, Tariq, 1997. "Introduction", in Tariq Modood and Pnina Werbner (eds), *The Politics of Multiculturalism in the New Europe: Racism, Identity, and Community*. London: Palgrave Macmillan
- Modood, Tariq. 2013. *Multiculturalism: A Civic Idea (Second Edition)*. Cambridge: Polity Press
- Mujiburrahman. 2006. *Feeling Threatened: Muslim-Christian Relations in Indonesia's New Order*. Leiden: ISIM, Amsterdam University Press
- Nandy, Ashis. 1992. "Federalism, the Ideology and the State and Cultural Pluralism", in N. Mukarji and B. Arora (eds), *Federalism in India: Origins and Development*. Delhi: Vikas Publishing: 27-40
- Noer, Deliar. 1978. *The Administration of Islam in Indonesia*. Ithaca: Cornell Modern Indonesia Project
- Noor, Firman. 2012. *Institutionalising Islamic Political Parties in Indonesia: A Study of Internal Fragmentation and Cohesion in the Post-Soeharto Era (1998-2008)*. University of Exeter: PhD Thesis.
- Otto, Jan Michiel. 2010. "Sharia and National Law in Indonesia", in Jan Michiel Otto, *Sharia Incorporated: A Comparative Overview of the Legal Systems of Twelve Muslim Countries in Past and Present*. Leiden: Leiden University Press
- Parekh, Bikhu. 1998. *A Commitment to Cultural Pluralism*. Paper presented in Intergovernmental Conference on Cultural Policiesn for Development, Stockholm, Sweden, 30 March - 2 April 1998. Diakses melalui laman <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001107/110756Eo.pdf>. Diakses pada 12 Oktober 2016
- Peacock, James L. 1972. "Plural Society in Southeast Asia", *The High School Journal, Vol. 56, No. 1, Many Peoples - One Society*
- Pepinsky, Thomas B. 2013. *Pluralism and Political Conflict in Indonesia*. Paper draft submitted to Department of Government Cornell University.
- Rabushka, Alvin and Kenneth A. Shepsle. 1972. *Politics in Plural Societies: A Theory of Democratic Instability*. Columbus, Ohio: Charless E. Merrill Publishing Company.
- Rosaldo, R. 2003. "The Borders of Belonging: Nation and Citizen in the Hinterlands", in R. Rosaldo (ed.), *Cultural Citizenship in Southeast Asia: Nation and Belongin in the Hinterlands*. Berkeley: University of California Press: 1-15
- Suparlan, Parsudi. 2008. *Dari Masyarakat Majemuk Menuju Masyarakat Multikultural*. Jakarta: Yayasan Pengembangan Kajian Ilmu Kepolisian.
- Thung, J. L. 1998. *Identities in Flux: Young Chinese in Jakarta*. La Trobe University, Bundora. Ph.D dissertation
- Taylor, Charles. 1994. "The Politics of Recognition", in Amy Gutmann (ed), *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press

Thung, J.L. 2004. "Ethnicity and the Civil Rights Movement in Indoensia", in L.H. Guan (ed.) *Civil Society in Southeast Asia*. Singapore, ISEAS Publications and Copenhagen: NIAS Press: 217-233