

Sikap dan Argumentasi Hukum Partai Keadilan Sejahtera (PKS) terhadap Kepala Daerah Nonmuslim

Nurainun Mangunsong

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta

Email: nurainun.mangunsong@uin-suka.ac.id

Abstract: Prosperous Justice Party (PKS/Partai Keadilan Sejahtera) is an Islamic-based political party and adheres to a formalist Islamic view. As a party complying with Islamic ideology, PKS has always refused non-Muslim national leadership to occupy the position of President. However, in several Regional Elections (Pilkada), PKS supported non-Muslim Regional Head candidates. This paper examines PKS's legal standing and attitudes towards the election of non-Muslim regional heads. This is a field research that uses interpretation and political approaches. Data were collected by way of in-depth interviews at the DKI Jakarta Central Executive Board (DPP) and the Surakarta (Solo) Regional Executive Board (DPW). The data were analyzed qualitatively inductively. The results showed that the proposals for non-Muslim regional heads or vice of regional heads in the Regional Elections were an *ijtihad* problem that had its own dynamics and characteristics. This dynamic is in line with the political realities in the regions, the personality of the promoted candidates, and the prospects for party electability. In its *fiqh* considerations, PKS is of the view that the regional heads shall not be deemed as a very strategic position, like the head of state. In contrast to the position of the head of state, which in the view of the PKS must be held by a Muslim, the leadership of the regional head may and could be submitted to non-Muslims. However, this permission is not absolute, since there are certain prerequisites that apply for non-Muslim regional head candidates before PKS can accept them.

Keywords: PKS; non-Muslim regional heads; proposal; support; political attitude; legal standing

Abstrak: Partai Keadilan Sejahtera (PKS) merupakan partai berideologi Islam dan menganut pandangan Islam formalis. Sebagai partai berideologi Islam, PKS selalu menolak kepemimpinan nonmuslim untuk menduduki jabatan sebagai Presiden. Akan tetapi dalam beberapa Pilkada, PKS justru mendukung calon Kepala Daerah nonmuslim. Tulisan ini mengkaji sikap dan argumentasi hukum PKS terhadap pemilihan Kepala Daerah nonmuslim. Penelitian ini merupakan penelitian lapangan (*field research*) yang menggunakan pendekatan interpretasi dan politik. Pengumpulan data

dilakukan dengan wawancara secara mendalam pada Dewan Pengurus Pusat (DPP) DKI Jakarta dan Dewan Pengurus Wilayah (DPW) Surakarta (Solo). Analisis dilakukan secara induktif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa usungan calon Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah nonmuslim dalam Pilkada merupakan permasalahan ijtihadi yang memiliki dinamika dan karakteristik tersendiri. Dinamika itu selaras dengan realitas politik di daerah, personal yang diusung, dan prospek elektabilitas partai. Dalam pertimbangan fikihnya, PKS berpandangan bahwa Pilkada tidak termasuk dalam wilayah yang sangat strategis, seperti halnya kepala negara. Berbeda dengan kedudukan kepala negara yang dalam pandangan PKS harus dijabat oleh seorang muslim, kepemimpinan kepala daerah boleh dan memungkinkan untuk diserahkan kepada nonmuslim. Akan tetapi kebolehan tersebut tidak bersifat mutlak. Ada prasyarat-prasyarat tertentu yang harus dipenuhi bagi calon kepala daerah nonmuslim yang bisa diterima oleh PKS.

Kata kunci: PKS; kepala daerah nonmuslim; usungan; dukungan; sikap politik; argumentasi hukum

Pendahuluan

Pemerintah dalam perspektif Negara Kesatuan terdiri dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menentukan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Demokratis dalam perspektif UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah secara desentralistik oleh DPRD (pemilihan secara tidak langsung). Makna demokratis kemudian bergeser menjadi lebih empirik melalui ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, jo. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) dan UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (UU , di mana pemilihan Kepala Daerah diselenggarakan secara langsung oleh rakyat.

Pasal 1 ayat (3) dan (4), UU No. 10 Tahun 2016 menentukan baik calon Gubernur, Bupati maupun Walikota adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh Partai Politik, gabungan Partai Politik, atau perseorangan yang mendaftar atau didaftarkan di Komisi Pemilihan Umum sesuai lingkungan wilayah masing-masing (Provinsi, Kabupaten dan Kota). Pasal 40 menjelaskan, syarat Partai Politik yang dapat mengusung calon Kepala Daerah adalah Partai Politik yang memperoleh minimal 20% dari jumlah kursi DPRD atau 25% akumulasi perolehan suara sah dari Pemilu DPRD. Ketentuan ini memberikan peluang pada Partai Politik atau gabungan Partai Politik untuk mengusung pasangan calon Kepala Daerah, di samping juga peluang bagi calon perseorangan. Peran dan fungsi partai dalam rekrutmen kepala daerah dan rotasi kepemimpinan dipertegas dalam UU No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Secara teoritik, Nassmacher menjelaskan bahwa fungsi Partai Politik adalah "Parties recruit political personnel by selecting and nominating candidates who stand for public office in an election."¹ Fungsi itu menempatkan Partai Politik sebagai lembaga yang strategis dalam proses kaderisasi dan rekrutmen kepemimpinan, baik di daerah maupun nasional. Proses rekrutmen dan rotasi kepemimpinan yang berjalan baik akan mendorong demokratisasi pemerintahan. Sebaliknya, rekrutmen dan rotasi kepemimpinan yang buruk akan mendorong buruknya demokratisasi pemerintahan. Kualitas demokrasi dalam sistem partai politik menentukan rekrutmen kepemimpinan yang berkualitas pula.²

Di era reformasi, pengaturan pemilihan kepala daerah secara langsung telah memberi ruang pluralisme politik dan toleransi pluralitas calon Kepala Daerah oleh Partai Politik sesuai visi misi dan platform partai. Pada satu sisi, demokrasi memberi ruang kebebasan kepada partai dalam menentukan usungan calon Kepala Daerah berdasarkan pertimbangan internal maupun koalisi, namun di sisi yang lain ia membuka peluang munculnya eksklusifisme politik melalui politisasi identitas agama yang justru berdampak pada intoleransi dan konflik SARA. Demokrasi telah membawa arus liberalisasi politik

¹ Reginald Austin dan Maja Tjernström, *Funding of Political Parties and Election Campaigns* (Stockholm: International IDEA, 2003), hlm. 2.

² Richard S. Katz, William Crotty, dan Schattschneider, *Hand Book Partai Politik*, terj. Ahmad Asnawi (Bandung: Nusa Media, 2015), hlm. 7.

dengan membuka kran kebebasan pendirian partai dan menentukan calon kepala daerah untuk ditawarkan dalam kontestasi politik pemilihan kepala daerah secara ideologis. Partai Keadilan Sejahtera (PKS) menjadi salah satu partai yang menikmati kebebasan itu.

Dalam konstelasi politik, PKS sebuah partai dakwah yang memiliki pandangan formalis dalam menentukan keputusan politik usungan dan dukungan calon Kepala Daerah.³ Karakteristik pandangan ini: *pertama*, sumber hukum dalam pengambilan keputusan adalah teks Al-Quran dan hadits; *kedua*, penolakan budaya, logika atau rasio dalam pemahaman agama; *ketiga*, Islam sebagai simbol formal hukum negara; *keempat*, model pemahaman terhadap kebenaran bersifat tunggal.⁴ Dari karakteristiknya, PKS telah memiliki ketentuan dan syarat-syarat tertentu bagi calon pemimpin yang ia usung. Salah satu persyaratannya adalah pemimpin harus muslim dan pemimpin nonmuslim tidak dibenarkan. Namun dalam pemilihan kepala daerah Kota Surakarta tahun 2010 dan pemilihan gubernur DKI Jakarta tahun 2017, PKS memperlihatkan sikap dan argumentasi yang berbeda.

Secara konseptual, pemimpin nonmuslim dalam fikih memperlihatkan pandangan yang beragam. Sementara secara praksis, penggunaan tafsir Quran surat al-Maidah 51 dalam konstelasi politik pemilihan Kepala Daerah (nonmuslim) oleh partai politik Islam di Indonesia menonjolkan nuansa politik yang pekat. Dalam kajian Ariyanto Ardiansya,⁵ posisi ideologis PKS dalam usungan pilkada di Takalar misalnya memperlihatkan nuansa moderat dengan mitra koalisi partai nasionalis yang dibangun. Dari kajian Ariyanto Ardiansya tersebut tampak ideologi Islam PKS tidak segaris bangun dengan realitas sikap politiknya yang pragmatis. Sikap politik PKS tampak terjebak dalam kompetisi antar sesama partai berbasis Islam dan ormas-ormas Islam sehingga langkah-langkah yang diambil

³ Abu Rokhmad, "Dasar Negara dan Taqiyah Politik PKS," *Walisongo: Jurnal Penelitian Sosial Keagamaan* 22, no. 1 (2014): hlm. 12.

⁴ Ubaidillah Achmad, "Islam Formalis Versus Islam Lokalis: Studi Pribumisasi Islam Walisongo dan Kiai Ciganjur," *Addin* 10, no. 1 (2016): hlm. 236.

⁵ Ariyanto Ardiansya, "Rekrutmen Politik Partai Keadilan Sejahtera (PKS) di Pilkada Kabupaten Takalar 2017," *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik: Jurnal Pemikiran dan Penelitian Administrasi Publik* 8, no. 2 (2018): 147-64.

cenderung pragmatis. Sikap pragmatisme PKS juga terlihat dalam penelitian Nurjaya dkk dan M. Faisal Aminuddin. Dalam kedua penelitian tersebut tampak bahwa PKS mereorganisir diri dengan memperhatikan faktor-faktor penting dalam konteks demokrasi di Indonesia. Hal itu terlihat dari upaya PKS untuk memperlunak garis ideologi dalam rangka kepentingan jangka pendek pendulangan suara dan memposisikan diri secara tegas pada isu-isu yang diminati atau dituntut oleh konstituen.⁶

Pola Rekrutmen Kepala Daerah PKS

Tuntutan demokratisasi pemerintahan telah membawa perubahan besar dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia. Di antaranya adalah konstitusionalitas Partai Politik dalam melakukan rekrutmen calon Kepala Daerah dan proses pemilihan secara langsung. Hal ini tergambar dalam Pasal 18 ayat (4) amandemen keempat UUD 1945 yang dimaknai perintah untuk melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung. Ketentuan ini dipandang telah menjiwai semangat demokratisasi pemerintahan daerah yang didasarkan pada Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 dan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016. Namun pemaknaan demokrasi demikian dan realitas politik praksis rekrutmen kepala daerah oleh partai politik tampaknya memerlukan kajian ulang.

Secara umum, pola rekrutmen calon Kepala Daerah telah diatur dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 namun undang-undang dan peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksanaannya belum mengatur secara spesifik mengenai teknis rekrutmen di masing-masing daerah dan wilayah pencalonan oleh partai (DPD dan DPW). Rekrutmen calon Kepala Daerah secara teknis diserahkan pada masing-masing partai untuk mengaturnya dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai. Menurut Czudnowski sebagaimana dikutip Fadillah Putra, ada dua model pola rekrutmen politik:⁷

⁶ Nurjaya Cs, Anak Agung Bagus Wirawan, dan Anak Agung Inten Asmariati, "Dinamika Partai Keadilan Sejahtera di Denpasar Tahun 1998 -2014," *Humanis* 18, no. 1 (2017).

⁷ Fadillah Putra, *Ilmu Politik dan Perspektifnya* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2007), hlm. 103.

1. Rekrutmen terbuka. Dalam model ini, proses seleksi dan syarat rekrutmen calon Kepala Daerah dilakukan secara terbuka, jelas, terukur dan melibatkan masyarakat. Partai Politik berfungsi sebagai alat bagi elit politik yang berkualitas untuk mendapatkan dukungan masyarakat. Cara ini memberikan kesempatan bagi rakyat untuk melihat dan menilai kemampuan elit politiknya. Model terbuka seperti ini memungkinkan para kandidat bersaing secara ketat dan berlangsung secara *fair*.
2. Rekrutmen tertutup. Dalam model ini, proses seleksi dan syarat pencalonan dilakukan secara bertingkat atau bertahap. Semakin tinggi tahapannya maka semakin tidak terukur karena unsur subjektivitasnya lebih dominan dan tertutup. Partai berkedudukan sebagai promotor elit yang berasal dari dalam tubuh partai itu sendiri. Cara ini tidak cukup memberi ruang partisipasi aktif masyarakat dan kompetisi yang *fair* di antara para kompetitor.

Dalam rekrutmen calon kepala daerah sebagaimana ditentukan dalam AD/ART, PKS melaksanakan pola hierarki mulai dari tingkat bawah hingga ke Dewan Pengurus Pusat (DPP). Tahap awal rekrutmen dimulai dari PEMIRA (Pemilihan Raya) di tingkat ranting yang proses pemilihannya dipilih langsung oleh kader yang berada di tingkat desa dengan mengusung dua nama pasangan calon (Paslon), baik yang berasal dari kader ataupun non kader.⁸ Proses rekrutmen calon Kepala Daerah berlanjut ke Dewan Pimpinan Cabang (DPC) di tingkat Kecamatan dan kemudian berlanjut ke tingkat DPD tingkat Kabupaten/Kota. Setelah itu masuk ke tingkat Dewan Pengurus Wilayah (DPW) tingkat Provinsi, seperti Wilayah Daerah (Wilda) yang membawahi beberapa wilayah daerah, misalnya Wilda Jatijaya untuk wilayah Jawa Tengah, Jawa Timur, dan DIY. Wilda Intim meliputi Papua, Papua Barat, dan Maluku. Wilda Bang Jabar untuk wilayah Jawa Barat, Jakarta, dan Wilda lainnya.

Dalam tahapan ini, Wilayah Daerah (Wilda) mempunyai tugas untuk mempelajari dan melihat secara langsung integritas personal para calon, melihat proses selama pengusungan⁹ dan menyiapkan

⁸ Wawancara dengan Ketua Bidang Politik dan Hukum DPP PKS, Zainuddin Faru, pada 26 Oktober 2017.

⁹ Usungan adalah proses pencalonan kepala daerah berdasarkan rekrutmen internal partai atau koalisi partai.

materi untuk dipresentasikan di hadapan para pengurus yang lain di lingkup DPP. Sebelumnya, Paslon tersebut diseleksi secara ketat di tingkat DPW dengan menghadirkan seorang psikolog dan anggota Dewan Syariah Wilayah serta menanyakan beberapa hal terkait latar belakang keluarganya. Di tingkat pusat dibentuk Tim Pemenangan Pemilu (TPP) yang menentukan kriteria rekrutmen Paslon. Kriteria tersebut meliputi dimensi keagamaan, akidah, moral/*personality*, profesionalitas dan elektabilitas. Kriteria yang terakhir menjadi pertimbangan pokok karena berkaitan dengan kepentingan partai. Waktu yang dibutuhkan untuk melaksanakan proses itu sekitar lima bulan yang disesuaikan dengan tahapan menjelang dilangsungkannya Pilkada.¹⁰

Secara normatif, di internal pengurus PKS berpandangan bahwa proses usungan calon Kepala Daerah, baik muslim ataupun nonmuslim, pada prinsipnya sama. Khusus bagi calon kepala daerah nonmuslim, usungannya ditetapkan oleh Dewan Syari'ah Wilayah berdasarkan kaidah fikih. Pertimbangan fikih juga dirumuskan dalam beberapa *tadzkiroh* Dewan Syari'ah Pusat PKS dengan menekankan pada struktur partai dan kader secara umum tentang hal-hal yang harus diperhatikan dalam Pilkada agar amal ibadah sesuai dengan *Dhawabit Syariah*. Adapun hal-hal yang ditekankan oleh Dewan Syari'ah Pusat PKS kepada para calon Kepala Daerah berkisar pada keharusan untuk berkomitmen dan bertindak sesuai dengan aturan *Syara'* (hukum Islam), baik selama proses pencalonan maupun ketika terpilih sebagai Kepala Daerah. Mereka diharuskan untuk senantiasa bekerja sama dalam ketakwaan dan kebaikan, menyadari bahwa Pilkada merupakan bagian dari jihad politik, menjaga akhlak dan citra Islam, menjaga keikhlasan dan kebersihan hati, senantiasa bermusyawarah dalam menyelesaikan persoalan, dan senantiasa mengedepankan kepentingan partai atau jamaah daripada kepentingan pribadi.¹¹

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Tadzkiroh* Dewan Syari'ah Pusat PKS secara singkat bisa dijelaskan sebagai berikut: *Pertama*, Bahwa seluruh kader dan keluarga besar PKS berkomitmen pada prinsip-prinsip: (a) *musyarakah* dan ketakwaan bukan *musyarakah* dalam kemaksiatan dan pelanggaran; (b) *musyarakah* dalam Pilkada merupakan bagian dari *jihad syyasi*, sehingga seluruh kader dan simpatisan PKS harus terlibat secara aktif untuk memenangkan Islam dan memuliakan umat Islam; (c) seluruh kader harus tetap menjaga akhlak Islam dan citra partai dakwah, yaitu bersih dan peduli; (d) ketika

Pada tataran praksis, pertimbangan-pertimbangan normatif di atas kemudian dikomunikasikan dengan realitas politik yang ada. Pasangan calon (Paslon) yang dianggap lebih berpeluang untuk menang, atau Paslon yang memiliki kemampuan mengayomi umat (secara ekonomi/ kapital), ataupun Paslon yang mampu mengambil jalan tengah dalam bermuamalah dengan masyarakat (terutama umat Islam) yang didasarkan pada aspek masalah, ditentukan oleh dinamika realitas politik yang ada.¹² Soal siapa yang akan diusung, apakah muslim atau nonmuslim sangat tergantung pada konstituen. Dalam soal usungan, dasar pertimbangan PKS ditentukan oleh mayoritas keagamaan konstituen (penduduknya muslim atautkah nonmuslim). Di wilayah yang mayoritas muslim, diutamakan calon pemimpin muslim. Keislaman seorang calon Kepala Daerah menjadi prioritas ketimbang wakilnya. Sebab, kepala daerah menduduki posisi sentral dan strategis dalam menentukan kebijakan umat, khususnya

meraih kemenangan, maka kemenangan itu adalah dari Allah yakni sebagai ujian baru bagi partai untuk menguji seberapa besar komitmen dan konsisten kepada *manhaj rabbani* dalam berdakwah yang penuh rintangan ini; (e) pendekatan yang dilakukan dalam *musyarakah* Pilkada adalah pendekatan dakwah, sehingga dalam berinteraksi dengan seluruh peserta Pilkada adalah interaksi dakwah. *Kedua*, menjaga keikhlasan dan kebersihan hati agar tidak terjebak ke dalam perasaan *ghurur*, tinggi diri, angkuh, arogan, dendam dan penyakit-penyakit hati lainnya, terutama kepada mereka yang pernah berbuat salah. *Ketiga*, apabila terjadi perdebatan pendapat dan kepentingan, maka segala sesuatunya harus dimusyawarahkan. Pendapat dan kepentingan partai atau jama'ah harus lebih diutamakan daripada pendapat dan kepentingan pribadi. *Keempat*, kerja sama (*musyarakah*) dilakukan sebatas kemampuan struktur Partai setempat dan memperhatikan *maslahat* dan *mudharat*. Pertimbangan dilakukan secara matang dan cermat. Tidak semata mengandalkan semangat. *Kelima*, seluruh kerja sama dan kesepakatan dalam *musyarakah* harus dilandasi dengan nilai akhlak Islam, bukan hanya kepentingan pragmatis semata. *Kelima*, berhati-hati ketika bermuamalah *maliyah*, dan bahwa harta bukan prinsip utama dalam kemenangan Pilkada. Menghindarkan diri dari berhutang, apalagi yang berakibat pada yang diharamkan, seperti terjatuh pada sistem *ribawi*. *Keenam*, ketika meraih kemenangan, maka hendaknya tidak disikapi dengan cara-cara yang berlebihan seperti berhura-hura, pesta pora atau yang sejenisnya." Lihat Dewan Syari'ah Pusat. *Fatwa Bayan & Tadzkirah Dewan Syariah Pusat 2005-2010 Partai Keadilan Sejahtera*. (Jakarta: DSP-PKS, 2012), hlm. 287-290. *Ibid.*, hlm. 287-290.

¹² *Ibid.*

umat Islam ketimbang wakilnya.¹³ Berbeda dengan calon kepala daerah Muslim yang sudah jelas ketentuan hukumnya, usungan bagi calon kepala daerah nonmuslim merupakan hukum yang masih diperdebatkan sehingga membutuhkan keputusan atau ijtihad Dewan Syariah Daerah PKS. Sebagai contoh, Keputusan Dewan Syariah Daerah Surakarta pada Januari 2010 dalam soal usungan Paslon Walikota Surakarta pada Pilkada 2010, yang mengusung pasangan Joko Widodo (Jokowi) dan FX. Hadi Rudyatmo (Nasrani).¹⁴

Pada Pilkada Kota Surakarta tahun 2010 yang mayoritas penduduknya adalah muslim, proses rekrutmen (dukungan) PKS terhadap Paslon Walikota dan Wakil Walikota di awal sempat berputar-putar dan menempuh jalan panjang meskipun akhirnya tetap jatuh pada Paslon Jokowi (Islam) dan FX. Hadi Rudyatmoko (Nasrani). Semula, di kalangan DPW muncul keinginan agar Surakarta dipimpin oleh paket muslim. Atas aspirasi itu, PKS mencoba untuk mengusung Paslon muslim, yakni Hardono (Islam) dan Dipo (Islam). Tujuan awal penjaringan ini dimaksudkan oleh PKS untuk menciptakan konstelasi dan kontestasi politik yang menarik. Namun dalam perkembangannya, Hardono mengundurkan diri dari proses usungan PKS. Alasan pengunduran diri itu, menurut PKS, adalah karena dukungan konstituen terhadap Paslon tersebut tidak cukup kuat, sementara Jokowi (petahana) mendapat dukungan konstituen 90%.

Dalam perkembangan di internal DPW, jatuhnya dukungan terhadap Jokowi sebagai Walikota Solo (petahana) didasarkan pertimbangan penilaian kinerja dan prestasi pada periode sebelumnya yang dipandang sebagai sosok yang fenomenal. Kepemimpinannya dinilai berhasil memajukan ekonomi masyarakat Kota Surakarta dan penataan pasar-pasar tradisional dengan pendekatan kultural. Upayanya membangun kesadaran mandiri, kualitas unggul (produk lokal) dan profesional para pedagang memudahkan sektor-sektor usaha dan jasa mendapatkan kepercayaan pendanaan dari sektor perbankan. Salah satu sorotan keberhasilan itu adalah kemampuannya

¹³ Wawancara dengan Ketua Bidang Politik dan Hukum DPP PKS, Zainuddin Faru, pada 26 Oktober 2017.

¹⁴ Wawancara dengan Sugeng Riyanto, Ketua DPW Surakarta, 1 November 2017.

merelokasi 900 orang pedagang kaki lima di Taman Banjarsari di pusat Kota Solo ke Pasar Klitikan tanpa kekerasan. Oleh karenanya, dalam pertimbangan Dewan Syariah Daerah, dukungan Paslon Jokowi dan FX. Hadi Rudyatmoko perlu dipertimbangkan. Pertimbangan lain, Jokowi sendiri kala itu membuka koalisi dukungan secara terbuka. Sementara sosok FX. Hadi Rudyatmoko yang nonmuslim (Nasrani), dikenal sebagai sosok yang ramah terhadap Islam. FX. Hadi Rudyatmoko adalah Ketua DPC PDIP Kota Surakarta, tokoh budaya yang mendeklarasikan Solo sebagai Kota Bershalawat.¹⁵

Dalam hasil jajak pendapat yang dilakukan PKS mulai dari PEMIRA, PDW, DPD, Wilda, hingga DPP menunjukkan bahwa dukungan¹⁶ kepada Paslon Jokowi dan FX. Hadi Rudyatmoko cukup besar. Oleh karena itu, Dewan Syariah Daerah menetapkan dukungan itu dengan menyatakan, "Pengangkatan nonmuslim dalam kepemimpinan strategis sebagaimana disebutkan dalam tingkatan kedua adalah boleh, dengan melihat secara jelas *maslahat* yang akan didapat oleh kaum muslimin serta terpenuhi syarat-syarat khusus. Syarat khusus itu oleh PKS didasarkan pada pandangan Yusuf Qardhawi dalam *Ghair al-Muslimin fi Mujtama' Muslim*, yakni kemampuan (kapabilitas dan profesionalitas), amanah, dan memiliki loyalitas. Selain itu, Dewan Syari'ah Daerah juga mengutip pernyataan Fahrudin Ar-Rozi dalam tafsirnya, *Tafsir Mafatih al-Ghaib*.¹⁷

Dalam mencari legitimasi politik dan hukum kepala daerah nonmuslim, Dewan Syariah Daerah Surakarta mengutip beberapa pandangan mufasir seperti Ibnu Mundzir, Ibrahim Abdu Shodiq, dan Yusuf al-Qaradhawi, dan praktik di beberapa negara muslim, seperti Sudan dan Suriah.¹⁸ Menurut PKS, Sudan sejak dua dasawarsa memberlakukan syari'at Islam dalam seluruh perundang-undangnya, namun memiliki wakil presiden nonmuslim yang berasal dari

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Dukungan adalah pencalonan kepala daerah oleh partai dengan cara bergabung mendukung usungan partai atau koalisi partai yang ada.

¹⁷ Dikutip dari Keputusan Dewan Syariah Daerah Surakarta pada Januari 2010 diakses dalam <https://groups.google.com/g/hallopin/c/EFP13a01tC4?pli=1> diakses pada 10 Agustus 2017.

¹⁸ *Ibid.*

minoritas Nasrani di daerah Selatan. Demikian juga Suriah, pernah mempunyai seorang perdana menteri yang berasal dari minoritas Nasrani, bernama Faris al-Khury. Menurut al-Qaradhawi, sebagaimana dikutip Dewan Syariah, Faris Al-Khuury termasuk Perdana Menteri Suriah yang paling sukses, berhasil bekerja sama dengan menteri-menterinya dari kaum muslimin, bahkan sebagian besar kaum muslimin Suriah puas dengannya. Menurut al-Qardhawi sebagaimana dikutip Dewan Syariah, ia dikenal sebagai Perdana Menteri Nasrani yang paling yakin dengan syari'at Islam sebagai solusi.¹⁹ Ini artinya, pertimbangan keberpihakan pada kemaslahatan umat Islam dan kebijakan yang sejalan dengan syari'at Islam, menurut PKS, dapat memberi legitimasi yang kuat bagi dukungan kepemimpinan nonmuslim.

Sementara dalam Pilkada serentak 2017 yang lalu, khususnya Pilgub DKI Jakarta, PKS tetap mengusung paket muslim, yakni Anis Baswedan dan Sandiaga Uno. Jika pada Pilkada sebelumnya, PKS lebih lunak dan akomodatif terhadap Paslon campuran (muslim-nasrani), maka pada Pilgub DKI Jakarta, sikap politik dan hukum PKS tampak keras dan sangat ideologis terhadap Paslon Basuki Cahaya Purnama alias Ahok (Nasrani - Tionghoa) dan Djarot Saiful Hidayat (Islam). Dalil yang dijadikan sandaran dalam menolak Ahok adalah QS. al-Maidah 51. Pidato Ahok di Pulau Seribu dinilai oleh PKS sebagai bentuk penistaan Ahok kepada Islam dan ulama. Penolakan PKS terhadap sikap dan kepemimpinan Ahok didasarkan pada pernyataan Sayyid Tantawi dalam *Tafsir Al-Wasith*, bahwa agama menjadi *illat* bagi larangan kepemimpinan Ahok. Namun menurut Zainuddin Faru, penolakan terhadap Ahok di samping alasan keagamaan juga alasan karakter kepemimpinannya. Ahok dinilai arogan dan karakter itu dinilai bertentangan dengan prinsip kepemimpinan dalam Islam. Bagi PKS, tegas Zainuddin Faru, keberhasilan dan reputasi kinerja Ahok yang baik sekalipun jika ia memiliki sikap kasar dan bicara kotor hal itu tidak memenuhi syarat kepemimpinan. Menurutnya, sosok pemimpin itu harus bisa menjadi

¹⁹ *Ibid.*

contoh yang baik (suri tauladan), baik dalam sikap maupun tutur katanya.²⁰

Dalam perspektif Czudnowski, pola rekrutmen calon Kepala Daerah PKS di atas bersifat campuran yakni berjenjang, terbuka dan tertutup. Proses penjangkaran Calon Kepala Daerah dilakukan secara terbatas (tertutup internal partai namun terbuka di luar partai) melalui usungan kader di tingkat ranting terus ke atas secara bertingkat dan bertahap. Kendatipun penjangkaran berdasarkan otoritas pengurus ranting, kader partai membuka juga usungan calon nonkader bagi warga yang berminat mencalonkan diri sebagai calon Kepala Daerah melalui PKS. Namun demikian, akhir penentu usungan calon Kepala Daerah tetap berada di tangan DPP. Dominasi otoritas DPP yang kendatipun secara regulasi dimungkinkan namun mekanisme semacam itu tidak sesuai dengan AD/ART PKS dimana rekrutmen bertingkat yang dimulai dari aspirasi politik ranting paling bawah.

Ketidakpastian model rekrutmen dan menonjolnya aspek politik dalam usungan calon Kepala Daerah oleh PKS memperlihatkan watak ideologis politik yang pragmatis sementara fikih digunakan untuk memberikan justifikasi atas sikap politik yang diambil. Hal ini sejalan dengan pandangan Haryatmoko yang menyebutkan bahwa fungsi rekrutmen partai umumnya tak lain sebagai artikulasi kepentingan dan agregasi kepentingan.²¹ Sementara Gabriel A. Almond melihat manifestasi partai sebagai sebuah sistem politik adalah multifungsi. Menurutnya, karakteristik sistem politik partai dalam interaksi sosial politik umumnya menjalankan fungsi integrasi dan adaptasi sekaligus. Fungsi integrasi mewujudkan dalam bentuk mengusahakan tercapainya kesatuan di dalam masyarakat. Sedangkan fungsi adaptasi adalah langkah penyesuaian diri dari sistem politik terhadap lingkungan masyarakat konstituennya maupun lingkungan masyarakat di luar konstituennya.²² Pola adaptasi PKS

²⁰ Wawancara dengan Ketua Bidang Politik dan Hukum DPP PKS, Zainuddin Faru, pada 26 Oktober 2017.

²¹ Lihat <http://awasiparlemen.org>.

²² Gabriel A. Almond, "Political theory and political science." *The American Political Science Review*, *The American Political Science Review* 60, no. 4 (1966): 869–79.

tampak pada usungan Jokowi dan FX. Hadi Rudyatmoko dalam Pilkada Surakarta, di mana PKS lebih berupaya mengakomodir dan mendukung Paslon tersebut dalam rangka mempertahankan *survive*-nya PKS dan sekaligus menjamin tetap terjaganya mobilisasi dan eksistensi partai. Sementara pada kasus Pilgub DKI Jakarta, penolakan terhadap Paslon Ahok-Saiful merupakan bentuk integrasi dan adaptasi PKS dengan gerakan Islam politik yang menguat dan strategis memenangkan pasangan Anis-Sandi. Politik rekrutmen calon kepala daerah oleh PKS menjadi tampak ambigu. Di satu sisi dasar pertimbangan usungan terhadap salah satu Paslon nonmuslim untuk mengakomodir realitas politik yang pluralis dan eksistensi partai, namun di sisi lain penolakan terhadap salah satu Paslon nonmuslim juga didasarkan pada pertimbangan realitas politik Islam mayoritas dan keharusan menjaga dan mengkonsolidasikan eksklusifisme konstituennya.

Sikap dan Argumentasi Hukum Usungan Kepala Daerah Nonmuslim

Secara normatif, pandangan dasar politik PKS sejalan dengan pandangan dasar mainstream umat Islam bahwa Islam adalah agama yang sempurna. Dalam soal pemimpin, PKS berpandangan bahwa pemimpin merupakan persoalan fundamental yang membutuhkan rujukan dan kriteria yang jelas. Dewan Syariah Daerah Surakarta dalam konsideran usungannya terhadap calon Walikota Surakarta, Joko Widodo (muslim) dan FX. Hadi Rudyatmoko (nonmuslim) di Pilkada 2010 menyatakan, Syari'at Islam mempunyai sejumlah aturan dan syarat-syarat dalam menentukan seorang pemimpin. Lebih khusus lagi adalah kepemimpinan nonmuslim yang dipandang masih kontroversial. Untuk memberikan legitimasi usungan itu, PKS melalui Dewan Syariah Daerah membuat pertimbangan-pertimbangan hukum dan keputusan berlandaskan syari'at Islam.²³

Dalam pembuka kajiannya soal kepemimpinan, PKS melalui Dewan Syari'ah Daerah Surakarta merujuk pandangan Ibnu Taimiyah dalam "Siyasah Syariyah," dan al-Mawardi dalam "Al-Ahkam as-

²³ Wawancara dengan Sugeng Riyanto, Ketua DPW Surakarta, 1 November 2017.

Sulthaniyah,” khususnya bab *al-Imamah* dan *al-Wilayah*.²⁴ Dalam kedua kitab fikih siyasah itu ditegaskan bahwa eksistensi *imamah* menjadi prasyarat bagi tujuan berdiri dan terselenggaranya negara atau pemerintahan yang baik. Kewajiban mengangkat *imamah* ekuivalen dengan kewajiban memberi perlindungan terhadap rakyat dari kerusakan dan kehancuran, sebagaimana firman Allah yang melarang membunuh dan merusak.²⁵

Menurut Zainuddin Faru, dalam konteks kepemimpinan secara umum, PKS menentukan syarat seorang pemimpin yang utama ialah mampu melayani. *Pertama*, sebelum melayani umat, ia harus mampu melayani dirinya sendiri, menyiapkan dirinya dengan matang dalam segala hal, punya ketenangan lahir dan batin. Syarat itu ditentukan secara ketat melalui seleksi dari tingkat ranting, kecamatan, wilayah, hingga daerah baik bagi kepemimpinan kepala pemerintahan seperti Gubernur, Bupati, Walikota, dan utamanya jabatan Presiden. *Kedua*, memiliki akidah (Islam dan iman) dan berakhlak baik (*akhlak al-karimah*). Seorang pemimpin tidak boleh berkata kasar dan kotor seperti Ahok yang mengatakan seseorang bajingan, maling, dan lain sebagainya. Seorang pemimpin yang berprestasi sehebat apa pun jika mulutnya kasar dan kotor akan ditolak (tidak diusung). *Ketiga*, ia mempunyai moralitas yang teruji. Bagaimanapun juga, seorang pemimpin adalah seorang *public figure* sehingga harus menjadi tauladan bagi yang dipimpin.²⁶

Sebagai partai dakwah, kata Zainuddin, PKS dalam interaksi sosialnya tidak hanya menyampaikan dakwah secara teoretis, tetapi juga praksis. Oleh karena itu, seorang pemimpin harus memberi suri tauladan yang baik. Ia juga harus mampu memberikan bahasa yang tepat ke masyarakat, kapan ia harus bicara dan kapan ia harus diam,

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Pertimbangan dan keputusan Dewan Syariah Daerah PKS Surakarta, Januari 2010. Dewan Syariah merupakan badan yang memberi pertimbangan dan pendapat hukum Islam terhadap soal-soal yang diajukan oleh DPP, DPW, DPD, DPC, DPR untuk diputus segera agar dijadikan pedoman dalam pengambilan keputusan PKS. Lihat dalam <https://groups.google.com/g/hallopim/c/EFP13a01tC4?pli=1> diakses pada 10 Agustus 2017.

²⁶ Wawancara dengan Ketua Bidang Politik dan Hukum DPP PKS, Zainuddin Faru, pada 26 Oktober 2017.

kepada siapa lawan bicaranya dan tidak mengenal batas dan sekat. Dengan latar belakang suku ataupun agama yang berbeda, ia tetap menjalin komunikasi yang baik. Selanjutnya, seorang pemimpin harus bisa memberi atau menjadi alternatif bagi masyarakat. Ketika ia menjadi pemimpin, baik di internal ataupun eksternal PKS, maka ia menjadi pemberi solusi. Pemimpin itu sesungguhnya memberikan harapan agar umatnya tidak sedih dan susah.²⁷

Syarat-syarat tersebut oleh PKS disusun dan dibagi berdasarkan dua kriteria, yakni syarat formil dan syarat materiel. Syarat formil menyangkut akidah Islam dan *akhlaqul karimah*. Sedangkan syarat materiel mencakup profesionalitas dan ketauladanan. Sebagai partai dakwah, syarat formil selalu diserukan di masjid-masjid dan majelis taklim sebagai media politik, dan ia lebih menonjol ketimbang syarat materiel mengenai profesionalitas, prestasi, dan integritas.²⁸ Kendatipun syarat formil tersebut menjadi syarat pokok, praktisnya tidak sedikit kader-kader PKS yang menduduki jabatan kepala daerah tersandung skandal korupsi seperti mantan Gubernur Sumatera Utara, Gatot Pujo Nugroho²⁹ dan mantan Walikota Depok, Nur Mahmudi

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Fakta ini bisa terlihat dalam Pilgub DKI 2017 ketika Basuki Cahaya Purnama alias Ahok bersaing dengan Anis Baswedan. Anis yang saat itu kalah jauh dari sisi prestasi kerja dan pengalaman, diusung oleh PKS bersama Gerindra. Namun dalih usungan Anis dipandang PKS memenuhi syarat akidah dan akhlaqul karimah dengan kesantunan tutur katanya, sementara Ahok dipandang cacat akidah akibat keyakinan agama dan juga kasus penistaan agama dari pidatonya di Kepulauan Seribu yang kontroversial (<https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-37996601>). Selain itu, Ahok juga dipandang buruk atau tidak etik, dilihat dari kebijakannya yang diskriminatif terhadap umat Islam, seperti melarang pemotongan hewan *qurban* di trotoar-trotoar Jakarta (Instruksi Gubernur (Ingub) Nomor 168 Tahun 2015 tentang Pengendalian, Penampungan, dan Pemotongan Hewan); melarang sahur *on the road* di bulan Ramadhan (<http://news.metrotvnews.com/read/2015/06/17/405307/ahok-sarankan-sahur-on-the-road-dilarang>); serta sikap arogan dan tutur katanya yang kasar dan kotor. Lihat <https://megapolitan.kompas.com/read/2014/09/04/13452011/Ahok.Banyak.Pejabat.DKI.Santun.Bicaranya.Ternyata.Bajingan>.

²⁹ Lihat <http://medan.tribunnews.com/2018/03/31/mantan-gubernur-sumut-gatot-pujo-bilang-bongkar-semua-pejabat-sumut-terlibat-suap.>, diakses pada 1 April 2018.

Ismail.³⁰ Penekanan syarat keimanan dan akhlak di internal PKS menjadi modal utama kepemimpinan, namun soal korupsi dipandang oleh PKS sebagai faktor yang berada di luar partai yang menjadi fenomena umum jabatan publik di Indonesia. Syarat formil merupakan syarat preventif rekrutmen. Akan tetapi, bagaimana seorang kader menjalankan kekuasaannya, tidak berada jangkauan partai untuk memantaunya.³¹

Sementara dalam soal isu kepemimpinan yang spesifik, yakni kepemimpinan nonmuslim, PKS berpandangan ia masuk dalam soal *Tauliyati Ahli Dzimmah*. Pada prinsipnya PKS memandang kepemimpinan nonmuslim sebagai kepemimpinan kafir dan umat Islam tidak boleh memilihnya sebagaimana ditentukan dalam Quran surat al-Maidah ayat (51), “Wahai orang-orang beriman, janganlah engkau menjadikan orang-orang Yahudi dan Nasrani sebagai wali-wali, sesungguhnya sebagian mereka menjadi penolong bagi sebagian yang lain.” Untuk menilik kajian ayat tersebut, PKS merujuk pandangan Ibrahim Abdus Shodiq dalam “Fiqh Shalahiyah lil Wilayah,” khusus bab Tauliyatul Ahlu Dzimmah (pengangkatan *ahlu dzimmah*/ nonmuslim). Dalam bab itu, kepemimpinan dan hak nonmuslim di dalamnya, dibagi menjadi tiga tingkatan: *pertama*, pengangkatan dalam kepemimpinan umum (*wilayah al-‘Amah*) dan posisi yang mempunyai nilai keagamaan strategis; *kedua*, pengangkatan dalam posisi kepemimpinan strategis lainnya (*Wazha’if Qiyadiyah*); dan *ketiga*, pengangkatan dalam kepemimpinan teknis dan *skill* umum tertentu (*Wilayat Madaniyah*).³²

Menurut PKS, kepemimpinan umum (*wilayah al-‘amah*) dalam syari’at Islam disebut dengan *khilafah* atau *imamah al-uzma*. *Wilayatul ‘amah* masuk dalam kategori jabatan yang mempunyai nilai keagamaan strategis (*wilayah dzu shibgah diniyyah*). Adapun yang masuk dalam kategori ini adalah *ria’sah daulah* atau kepala negara/ pemerintah,

³⁰ Lihat <https://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/18/08/30/pe8fop328-kadernya-jadi-tersangka-korupsi-pks-bungkam,m> diakses pada 5 Desember 2018.

³¹ Wawancara dengan Suhud, Staf Ahli bidang Hukum dan Politik PKS, pada 25 Oktober 2017.

³² <https://groups.google.com/g/hallopim/c/EFP13a01tC4?pli=1>, diakses pada 10 Agustus 2017.

panglima perang dan jabatan-jabatan strategis keagamaan, seperti urusan haji dan nikah (pada masa itu). PKS sepakat bahwa untuk jabatan strategis tersebut haram hukumnya diduduki oleh nonmuslim.³³ Beberapa pandangan fuqaha yang dirujuk oleh PKS adalah Ibnu Mundzir, Qadhi Fudhail bin Iyad dan Ibrahim Abd Shodiq. Ketiga fuqaha itu sepakat bahwa *illat* larangan itu adalah sifat jabatan yang strategis keagamaan yang dikhawatirkan jika diberikan kepada nonmuslim akan merugikan Islam. Larangan itu di samping bersandar pada QS. al-Maidah (51)³⁴ juga bersandar pada QS. an-Nisa' (141) yang melarang memberi jalan kepada orang-orang kafir untuk merugikan orang-orang yang beriman.³⁵

Sementara *Wadhza'if Qiyadiyah* adalah istilah bagi kepemimpinan strategis lainnya, yang masuk dalam tingkatan kedua dari kepemimpinan sebelumnya (*wilayah al-'amah*). Dalam kajian PKS, jabatan yang masuk dalam kelompok ini adalah menteri secara umum, gubernur, bupati, walikota dan kepala instansi atau dinas tertentu. Menurut PKS, sebagaimana pandangan fikih yang ia kutip dari "Shalahiyah Lil Imamah" menjelaskan:³⁶

³³ *Ibid.*

³⁴ "Hai orang-orang beriman, janganlah kamu mengambil orang-orang Yahudi dan Nasrani menjadi pemimpin-pemimpin (mu); sebagian mereka adalah pemimpin yang bagi sebagian mereka yang lain."

³⁵ "Yaitu orang-orang yang menunggu-nunggu apa yang akan terjadi pada kalian, baik atau buruk. Jika kalian mendapatkan pertolongan dari Allah dan memperoleh rampasan perang, mereka berkata, "Bukankah kami bersama kalian dan menyaksikan apa yang kalian saksikan?" supaya mereka mendapatkan bagian dari rampasan perang. Dan jika orang-orang kafir mendapatkan keberuntungan, mereka (orang-orang munafik) itu berkata kepada orang-orang kafir, "Bukankah kami telah melindungi, membela dan menjaga kalian dari orang-orang mukmin dengan memberikan bantuan kepada kalian dan menelantarkan mereka?" Kelak Allah akan memberikan keputusan kepada kalian semua di hari Kiamat. Kemudian Dia akan membalas perbuatan orang-orang mukmin dengan memasukkan mereka ke dalam Surga. Dan Dia akan membalas perbuatan orang-orang munafik dengan memasukkan mereka ke dalam keraknya Neraka. Dan berkat karunia-Nya Allah tidak akan memberikan hujjah kepada orang-orang kafir terhadap orang-orang mukmin pada hari kiamat, bahkan sebaliknya Allah akan memberikan kesudahan yang baik kepada orang-orang mukmin."

³⁶ *Ibid.*

“Terjadi perbedaan yang tajam dalam kepemimpinan *Abul Dzimmah* untuk posisi *Wizarotu Tanfidz* (kementrian pelaksana) dan juga jabatan kepemimpinan yang setara lainnya (*Wadzhoif Wiyadiyah*) dalam sebuah *Daulah Islamiyah*. Sementara untuk kepemimpinan yang tertinggi (*Imamatul Udzma*) dan kepemimpinan yang mempunyai nilai strategis keagamaan, maka tidak ada khilaf di antara mereka tentang ketidakbolehannya dijabat oleh nonmuslim.”

Dalam tinjauan PKS, ada dua pendapat dalam melihat kedudukan nonmuslim dalam jabatan *Wadzhoif Qiyadiyah*. Kelompok yang pertama mengharamkan kepemimpinan nonmuslim. Pendapat ini umumnya merujuk pada kisah Umar bin Khattab yang memerintahkan dua gubernurnya (Abu Musa al-Asy’ari dan Kholid bin Walid) untuk memecat asistennya di bidang administrasi dan keuangan yang berasal dari nonmuslim. Riwayat lengkap tentang kisah tersebut dinukil oleh Ibnu Taimiyah dan Imam Ahmad, yang menyatakan:

“Dari Abu Musa ra, ia berkata : Saya katakan pada Umar bahwa saya mempunyai seorang sekretaris Nashrani, maka Umar mengatakan: Ada apa denganmu, semoga Allah SWT., membunuhmu, apakah engkau tidak dengar Allah SWT., berfirman: “wahai orang-orang yang beriman janganlah menjadikan orang Yahudi dan Nashroni sebagai pemimpin/kesayangan?” Saya katakan pada Umar: “bagiku adalah tulisannya, dan bagi dia adalah agamanya.” Umar mengatakan: “Tidak akan aku muliakan mereka ketika Allah telah menghinakan mereka ...”³⁷

“Kholid bin Walid menulis kepada Umar bin Khattab: di Syam (kami punya) juru tulis, yang penghitungan keuangan (*kbharaj*) tidak akan lancar tanpanya. Maka Umar menjawab: “jangan gunakan dia.” Kholid menjawab kembali: “Kami sangat membutuhkannya.” Umar menulis kembali: “jangan gunakan dia!” Kholid menulis kembali: “Kalau kami tidak

³⁷ <https://groups.google.com/g/hallopim/c/EFP13a01tC4?pli=1> diakses pada 10 Agustus 2017.

menggunakannya, akan hilang uang kami.” Umar mengakhiri dengan mengatakan: “Semoga Nashrani itu mati. Wassalam.”³⁸

Dalam ulasan atau *review*-nya, PKS mengatakan, alasan larangan atau mengharamkan nonmuslim menduduki jabatan *Wadhzaif Qiyadiyah* yang dinukilkan pada kisah Umar bin Khattab itu didasarkan pada: (a) Karena masuk dalam kategori jabatan strategis atau prestisius; (b) Wewenang dan tugasnya yang pokok, dan (c) Keterbatasan umat Muslim menduduki jabatan itu sehingga posisi juru tulis sangat menentukan.

Pendapat kedua membolehkan kepemimpinan nonmuslim dengan merujuk pandangan Sayyid Tantawi dalam Tafsir Al-Wasith, Imam Fakhruddin-Arrozi dalam Tafsir Mafatihul Ghoib, Imam Al-Mawardy dalam Ahkam Sultaniyah, Yusuf Qardhawi dalam Ghairul Muslimin fi Mujtama' Muslim, dan Ahkam Aqalliyat, dan Imam Syahid Hasan Al-Banna dalam Majmuatur Rosail, bab Risalatu Ta'alim. Adapun *illat* yang dijadikan dasar pemboleh dalam tafsir ayat *al-Muwalah* adalah sebagai berikut:

- 1 *Al-Muwalah* (usungan bagi pengangkatan nonmuslim) yang dilarang adalah yang mengakibatkan kerugian kaum muslimin dan agama, bukan *muwalah* atau kerja sama secara umum.³⁹
- 2 Yang dilarang, apabila ada unsur tipuan dan penistaan agama, atau mengganggu dan merugikan kaum muslimin, dan menghapus kemaslahatan umat.⁴⁰
- 3 Yang dilarang adalah menjadikan nonmuslim pemimpin mutlak (sendiri) tanpa ada orang beriman di sana. Jika ada atau bersama dalam satu tim atau paslon Muslim, maka dibolehkan.⁴¹

³⁸ <https://groups.google.com/g/hallopim/c/EFP13a01tC4?pli=1> diakses pada 10 Agustus 2017.

³⁹ Sayyid Tantawi dalam Tafsir Al-Wasith, dalam Dewan Syariah Daerah PKS Surakarta Januari 2010, <https://groups.google.com/g/hallopim/c/EFP13a01tC4?pli=1> diakses pada 10 Agustus 2017.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Imam Fakhruddin ar-Rrozi, *Tafsir Mafatihul Ghoib*, dalam Dewan Syariah Daerah PKS Surakarta, Januari 2010. <https://groups.google.com/g/hallopim/c/EFP13a01tC4?pli=1> diakses pada 10 Agustus 2017.

- 4 Yang tidak termasuk dalam urusan agama yang fundamental.⁴²
- 5 Tidak ada larangan bagi nonmuslim dalam jabatan strategis itu jika jumlah nonmuslimnya lebih banyak.⁴³
- 6 Memenuhi syarat-syarat khusus seperti kemampuan, amanah, dan loyal pada negara.⁴⁴

Atas dasar pandangan para ulama tersebut, PKS berpandangan bahwa: *pertama*, para ulama' yang membolehkan pengangkatan nonmuslim pada posisi tertentu senantiasa memberikan batasan dan syarat tertentu, sebagaimana Imam Al-Mawardi mengistilahkan ada *wizarah at-tanfidih* yang berbeda kewenangannya dengan *wizarah at-tafwidh*. Begitula pula al-Qaradhawi yang mensyaratkan tidak pada posisi-posisi strategis yang berhubungan dengan keagamaan secara dekat, seperti: imam salat, hakim, militer dan *baitul mal*. Dalam hal ini, PKS berpandangan bahwa sesungguhnya posisi kepala daerah, dengan sendirinya mempunyai keterbatasan dan keterikatan tertentu. *Kedua*, logika yang sederhana bahwa larangan para ulama untuk mengangkat nonmuslim dalam jabatan tertentu yang strategis adalah dalam konteks menjalankan negara Islam, pemerintahan Islam, bahkan *khilafah Islamiyah*. Sementara, jika dilihat dalam konteks kekinian, di mana pemerintahan Islam belum terbentuk dan *bargaining* kekuatan politik Islam masih sangat rendah, maka opsi untuk bekerja sama dan pengangkatan nonmuslim dalam jabatan tertentu lebih terbuka dan fleksibel.

Dari pertimbangan itu, sikap politik PKS dalam soal usungan kepala daerah nonmuslim adalah relatif, kendatipun QS. al-Maidah ayat (51) merupakan dalil pokok dalam menentukan syarat kepemimpinan yang akan diusung. Relativisme itu terlihat pada pertimbangan bahwa: *pertama*, Indonesia bukan Negara Agama (Islam). Menurut PKS, di Negara Islam saja beberapa jabatan strategis itu diberikan dalam rangka kerja sama bersama muslim, apalagi di

⁴² Yusuf Qardhawi, "Ghoiril Muslimin fi Mujtama' Muslim", dalam Dewan Syariah Daerah PKS Surakarta, Januari 2010. <https://groups.google.com/g/hallopim/c/EFP13a01tC4?pli=1> diakses pada 10 Agustus 2017.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

negara yang bukan Islam, maka hal itu sangat dimungkinkan. *Kedua*, relativisme terkait pola usungan Pilkada yang tidak tetap dalam daerah Negara Kesatuan dengan basis konstituen yang plural (daerah dengan mayoritas penduduk nonmuslim dan daerah dengan mayoritas penduduk muslim). Legitimasi hukum atas perubahan-perubahan sikap politik tersebut didasarkan pada pandangan Ibnu al-Qayyim al-Jauziyah tentang perubahan hukum yang dimungkinkan ketika terjadi perubahan zaman, tempat, kondisi, niat dan adat kebiasaan.”⁴⁵

Perubahan sikap politik itu terlihat dalam usungan Pilkada di Ambon, PKS bersama partai Islam lainnya (PAN, PKB, dan PBB) bergabung dengan PDIP dan mendeklarasikan mendukung Calon Walikota Ambon periode 2017-2022, Paulus Kastanya (Kristen) dan Calon Wakil Walikota Muhammad Armin Syarif Latuconsina (Muslim).⁴⁶ Paulus Kastanya adalah seorang birokrat yang menduduki jabatan Kepala Dinas Sosial di Provinsi Maluku dan pernah menjabat sebagai Kepala Biro Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Setda Maluku. Ambon adalah kota dengan kondisi sosial keagamaan yang majemuk. Mayoritas penduduknya beragama Kristen sebesar 57,68%, dan selebihnya Islam 41,99%, Hindu 0,17%, dan Buddha 0,16%.⁴⁷ Atas dasar kondisi demikian, bagi PKS dukungan terhadap calon Kepala Daerah nonmuslim adalah dibolehkan. Hal tersebut dengan berdasar pada pandangan Yusuf al-Qaradhawi dalam *Ghairul Muslimin fi Mujtama' Muslim*, yang menyatakan bahwa “Tidak ada larangan bagi nonmuslim dalam jabatan strategis itu jika jumlah nonmuslimnya lebih banyak.”⁴⁸ Kelengkapan dukungan Paslon ini ada pada wakilnya yang Muslim, yakni Muhammad Armin Syarif Latuconsina. PKS menukulkan kebolehan itu pada pandangan Imam Fakhruddin-Arrozi dalam Tafsir *Mafatihul Ghoib*, yang menyatakan “Yang dilarang adalah menjadikan nonmuslim pemimpin mutlak (sendiri) tanpa ada orang beriman (Islam) di sana. Jika ada atau bersama dalam satu tim atau

⁴⁵ Dewan Syariah Daerah PKS Surakarta, Januari 2010. <https://groups.google.com/g/hallopim/c/EFP13a01tC4?pli=1> diakses pada 10 Agustus 2017.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Data sensus penduduk tahun 2015. id.wikipedia.org.

⁴⁸ Dewan Syariah Daerah PKS Surakarta, Januari 2010. <https://groups.google.com/g/hallopim/c/EFP13a01tC4?pli=1> diakses pada 10 Agustus 2017

paslon Muslim, maka dibolehkan.”⁴⁹

Berkaca dari itu, PKS berpandangan bahwa jabatan Wakil Walikota Surakarta tergolong bukan jabatan yang strategis sehingga bisa diberikan kepada nonmuslim. Pandangan ini juga dikaitkan dengan pertimbangan hukum dengan merujuk pada UU No. 9 Tahun 2015 dalam Pasal 63 dan 64, Pasal 66, dimana jabatan Wakil Kepala Daerah memang tidak memiliki kedudukan yang strategis. Seluruh jabatan wakil dalam jabatan publik memiliki kedudukan sebagai pelengkap atau pembantu saja.

Namun menjadi persoalan kemudian, bagaimana jika jabatan Wakil naik menggantikan kepala daerah seperti yang terjadi pada pasangan Jokowi dan FX. Hadi Rudyatmoko? Dalam soal pengajuan diri Jokowi pada Pilgub DKI tahun 2012, PKS merasa kecolongan dan mengalami satu dilema politik dan hukum. Artinya, dengan majunya Jokowi pada Pilgub DKI tersebut, kekosongan jabatan Walikota Surakarta akhirnya diduduki oleh FX. Hadi Rudyatmoko. Terhadap kasus ini PKS tidak memiliki dalih hukum yang kuat. Karena sejak awal pembolehan nonmuslim hanya sebagai wakil kepala daerah. Namun jika merujuk pada pandangan Sayyid Tantawi dalam Tafsir Al-Wasith, Imam Fakhruddin-Arrozi dalam Tafsir Mafatihul Ghoib, Imam Al-Mawardy dalam Ahkam Sultaniyah, Yusuf Qardhawi dalam Ghairul Muslimin fi Mujtama' Muslim, dan Ahkam Aqalliyat, dan Imam Syahid Hasan Al-Banna dalam Majmuatur Rosail, bab Risalatu Ta'alim sebagaimana dikutip PKS dalam *'illat* pembolehan pemimpin nonmuslim, maka perubahan dan pergantian kepala daerah muslim kepada wakilnya yang nonmuslim karena pergeseran yang terjadi secara konstitusional itu sesungguhnya dibolehkan.

Penutup

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa sikap politik PKS dalam Pilkada Kota Surakarta tahun 2010 mendukung usungan Joko Widodo (Muslim) dan FX. Hadi Rudyatmoko (Nasrani) didasarkan pada pertimbangan adaptif dimana realitas politik usungan pertama

⁴⁹ Dewan Syariah Daerah PKS Surakarta, Januari 2010. <https://groups.google.com/g/hallopim/c/EFP13a01tC4?pli=1> diakses pada 10 Agustus 2017.

paket (paslon) muslim yakni Hardono (Islam) dan Dipo (Islam) mengundurkan diri. Langkah adaptasi itu didasarkan *pertama*, realitas politik bahwa paslon petahana yakni Joko Widodo dan FX. Hadi Rudyatmoko (nonmuslim) mengantongi dukungan sebanyak 90%. *Kedua*, kinerja dan prestasi kepemimpinan Joko Widodo (petahana) yang dinilai telah memajukan ekonomi masyarakat Kota Surakarta dan penataan pasar-pasar tradisional dengan pendekatan kultural. Upaya Joko Widodo membangun kesadaran mandiri, kualitas unggul (produk lokal) dan profesional para pedagang memudahkan sektor-sektor usaha dan jasa mendapatkan kepercayaan pendanaan dari sektor perbankan. Prestasi yang dianggap kuat PKS akhirnya mendukung Paslon Joko Widodo dan FX. Hadi Rudyatmoko (Nasrani) adalah kemampuannya merelokasi 900 orang pedagang kaki lima di Taman Banjarsari di pusat Kota Solo ke Pasar Klitikan tanpa kekerasan. Sementara dukungan mengusung FX. Hadi Rudyatmoko (Nasrani), didasarkan pertimbangan relasinya terhadap umat Islam yang baik. FX. Hadi Rudyatmoko dikenal sebagai tokoh budaya yang mendeklarasikan Solo sebagai Kota Bershalawat.

Dari sikap politik itu Dewan Syariah Daerah Surakarta membangun argumentasi hukum bahwa hukumnya boleh (relatif) mengusung Paslon yang wakil walikotanya Nasrani. Pembolehan itu ditentukan berdasarkan kajian Dewan Syariah Daerah Surakarta PKS dari berbagai pandangan ulama baik yang melarang maupun yang membolehkan. PKS berkesimpulan bahwa kepemimpinan Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah nonmuslim adalah boleh dengan syarat sebagai berikut: *pertama*, jabatan Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah pada dasarnya tergolong sebagai *Wazha'if Qiyadiyah* yang sifatnya terbatas, atau bukan termasuk jabatan strategis nasional yang berimplikasi pada aspek keagamaan fundamental (strategis) bagi umat Islam. *Kedua*, Indonesia bukan negara agama (khilafah/ *religious state*) sehingga kerja sama dengan nonmuslim bersifat terbuka dan dibutuhkan. *Ketiga*, pada saat ini tidak ada kepemimpinan yang bersifat mutlak sehingga masih terbuka sistem *checks and balances* melalui mitra pasangan dan atau lembaga pemerintah lain (legislatif dan yudikatif). *Keempat*, bakal calon tidak memiliki kepribadian yang tercela sebagai seorang pejabat seperti penista agama, penyesatan, atau tindakan yang merugikan umat Islam. *Kelima*, memiliki basis konstituen yang majemuk. Usungan calon Wakil Walikota Surakarta FX. Hadi Rudyatmoko (Nasrani) dengan

pertimbangan hukum bahwa Wakil Walikota termasuk dalam jabatan pembantu Walikota yang tidak mengeluarkan kebijakan strategis kota sehingga nonmuslim diperkenankan mendudukinya (kendatipun di tengah mayoritas muslim). Sementara dalam Pilgub DKI di tahun 2017, penolakan PKS terhadap Basuki Cahaya Purnama atau Ahok dilatari oleh alasan personal bahwa Ahok dipandang sebagai penista agama dan juga ulama di samping sikap dan kata-katanya yang cenderung kotor dan kasar. Dari dua kasus di atas, sikap dan argumentasi hukum PKS terhadap kepemimpinan (Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah) nonmuslim relatif dengan pertimbangan politik (pragmatis) yang lebih kentara ketimbang hukum (yang cenderung ditentukan sebagai alat pembenaran). Faktor-faktor kebertahanan PKS di tengah kontestasi politik yang kuat dan liar membuat PKS cenderung pragmatis dan akomodatif/ adaptif dengan nilai-nilai nasionalisme dan pluralisme yang ada.

Daftar Pustaka

- Achmad, Ubaidillah. "Islam Formalis Versus Islam Lokalis: Studi Pribumisasi Islam Walisongo dan Kiai Ciganjur." *Addin* 10, no. 1 (2016): 233–62.
- Almond, Gabriel A. "Political theory and political science." *The American Political Science Review*." *The American Political Science Review* 60, no. 4 (1966): 869–79.
- Ardiansya, Ariyanto. "Rekrutmen Politik Partai Keadilan Sejahtera (PKS) di Pilkada Kabupaten Takalar 2017." *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik: Jurnal Pemikiran dan Penelitian Administrasi Publik* 8, no. 2 (2018): 147–64.
- Austin, Reginald, dan Maja Tjernström. *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: International IDEA, 2003.
- Cs, Nurjaya, Anak Agung Bagus Wirawan, dan Anak Agung Inten Asmariati. "Dinamika Partai Keadilan Sejahtera di Denpasar Tahun 1998 -2014." *Humanis* 18, no. 1 (2017).
- Data sensus penduduk tahun 2015. id.wikipedia.org.

- Dewan Syariah Daerah PKS Surakarta. Januari 2010.
- Dewan Syari'ah Pusat. 2011, *Fatwa Bayan dan Tadzkirah Dewan Syariah Pusat 2005-2010 Partai Keadilan Sejahtera*. Jakarta: DSP-PKS.
- Katz, Richard S. William Crotty, dan Schattschneider. *Hand Book Partai Politik, terj. Ahmad Asnawi*. Bandung: Nusa Media, 2015.
- Putra, Fadillah. *Ilmu Politik dan Perspektifnya*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 2007.
- Rokhmad, Abu. "Dasar Negara dan Taqiyah Politik PKS." *Walisono: Jurnal Penelitian Sosial Keagamaan* 22, no. 1 (2014): 1–24.
- <http://medan.tribunnews.com/2018/03/31/mantangubernur-sumut-gatot-pujo-bilang-bongkar-semua-pejabat-sumut-terlibatsuap>., diakses pada 1 April 2018.
- <https://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/18/08/30/pe8fop328-kadernya-jadi-tersangka-korupsi-pks-bungkam>, diakses pada 5 Desember 2018.
- <https://groups.google.com/g/hallopim/c/EFP13a01tC4?pli=1>, diakses pada 10 Agustus 2017.
- <http://news.metrotvnews.com/read/2015/06/17/405307/ahoksaran-kan-sahur-on-the-road-dilarang>.
- <https://megapolitan.kompas.com/read/2014/09/04/13452011/Ahok.Banyak.Pejabat.DKI.Santun.Bicaranya.Ternyata.Bajingan>.
- <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-37996601>.
- Wawancara dengan Sugeng Riyanto, Ketua DPW Surakarta, pada 1 November 2017.
- Wawancara dengan Ketua Bidang Politik dan Hukum DPP PKS, Zainuddin Faru, pada 26 Oktober 2017.