

**KEPEMIMPINAN NON-MUSLIM MENURUT FIQIH  
SIYASAH DAN HUKUM TATA  
NEGARA INDONESIA**

*Skripsi*

*Diajukan Kepada Fakultas Syariah IAIN Palopo Untuk Melakukan  
Penelitian Dalam Rangka Penyelesaian Studi Jenjang Sarjana Pada Program  
Studi Hukum Tata Negara*



**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA  
FAKULTAS SYARIAH  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PALOPO**

**2023**

**KEPEMIMPINAN NON-MUSLIM MENURUT FIQIH  
SIYASAH DAN HUKUM TATA  
NEGARA INDONESIA**

*Skripsi*

*Diajukan Kepada Fakultas Syariah IAIN Palopo Untuk Melakukan  
Penelitian Dalam Rangka Penyelesaian Studi Jenjang Sarjana Pada Program  
Studi Hukum Tata Negara*



1. Dr. Hj. Anita Marwing, S.HI., M.HI
2. H. Hamsah Hasan, Lc., M.Ag

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA  
FAKULTAS SYARIAH  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PALOPO**

**2022**

## HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Rani  
NIM : 18 0302 0104  
Fakultas : Syariah  
Program Studi : Hukum Tata Negara (*Siyasah*)

menyatakan dengan sebenarnya bahwa:

1. Skripsi ini merupakan hasil karya saya sendiri, bukan plagiasi atau duplikasi dari tulisan karya orang lain yang saya pakai sebagai tulisan atau pikiran saya sendiri,
2. Seluruh bagian dari Skripsi ini adalah karya saya sendiri, selain kutipan yang ditunjukkan sumbernya. Segala kekeliruan atau kesalahan yang ada di dalamnya adalah yang dijawab saya.

Bilamana di kemudian hari pernyataan ini tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi administratif atau hukuman tersebut dan gelar akademik yang saya peroleh karenanya dibatalkan.

Demikian pernyataan ini dibuat untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Palopo, 12 Oktober 2023

Yang membuat pernyataan,



Rani  
NIM 18 0302 0104

## HALAMAN PENGESAHAN

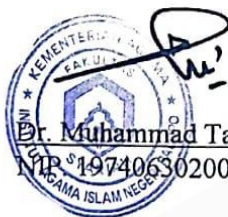
Skripsi berjudul “Kepemimpinan Non-Muslim menurut Fiqih Siyasaah dan Hukum Tata Negara Indonesia” yang ditulis oleh Rani Nomor Induk Mahasiswa 18 0302 0104, Mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syari’ah Institut Agama Islam Negeri Palopo yang di Munaqasyakan pada hari Senin 09 Oktober 2023 telah diperbaiki sesuai catatan dan permintaan Tim Penguji dan diterima sebagai syarat meraih gelar Sarjana Hukum ( S. H).

Palopo, 9 Oktober 2023

- |   |                |         |
|---|----------------|---------|
| 1. Dr. Muhammad Tahmid Nur, M.Ag.           | Ketua Sidang   | (.....) |
| 2. Dr. H. Haris Kullu, Lc., M.Ag.           | Sejarah Sidang | (.....) |
| 3. Dr. Mustaming, S.Ag., M.HI.              | Pengun I       | (.....) |
| 4. Dr. H. Firman Muhammad Arief, Lc., M.HI. | Pengun II      | (.....) |
| 5. Dr. Hj. Anita Marwina, S.HI., M.HI.      | Pembimbing I   | (.....) |
| 6. H. Jamsal Hasan, Lc., M.Ag.              | Pembimbing II  | (.....) |

Mengetahui :  
a.n Rektor IAIN Palopo  
Dekan Fakultas Syari’ah

Ketua Prodi  
Hukum Tata Negara



Dr. Muhammad Tahmid Nur, M.Ag.  
NIP. 197406302005011004



Nirwana Halide, S.HI, MH.  
NIP.198801062019032007

## HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Rani

Nim : 18 0302 0104

Fakultas : Syariah

Program Studi : Hukum Tata Negara

Menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa:

1. Ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan plagiasi atau duplikat dari tulisan/karya orang lain yang saya akui sebagai tulisan atau pikiran saya sendiri.
2. Seluruh bagian dari ini adalah karya saya sendiri kutipan yang ditunjukkan sumbernya. Selagi kekeliruan dan kesalahan yang ada di dalamnya adalah tanggung jawab saya.

Bilamana di kemudian hari pernyataan ini tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi administratif atas perbuatan tersebut dan gelar akademik yang saya peroleh karenanya dibatalkan.

Demikian pernyataan ini dibuat untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Palopo, Januari 2023

Yang membuat pernyataan,

Rani  
NIM: 18 0302 0104

## PRAKATA

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ. وَالصَّلَاةُ وَالسَّلَامُ عَلَى سَيِّدِنَا مُحَمَّدٍ وَعَلَى آلِهِ وَأَصْحَابِهِ

أَجْمَعِينَ. (اما بعد)



Puji syukur Allahudilillah yang tidak terkira kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat serta karunia-Nya berupa ilmu pengetahuan, kesehatan, dan petunjuk dalam berjuang menempuh ilmu. Shalawat serta salam selalu tercurah kepada surita'uladan kita, Nabi Muhammad SAW. Nabi yang menginspirasi bagaimana menjadi pemuda tangguh, pantang menyerah, pantang mengeluh, mandiri dengan kehormatan diri, yang cita-citanya melangit namun karyanya membumi.

ini berjudul “Kepemimpinan Non-Muslim Menurut Fiqih Siyash dan Hukum Tata Negara Indonesia”. Disusun sebagai syarat yang harus diselesaikan guna memperoleh gelar Sarjana Hukum dalam bidang Hukum Tata Negara pada Institut Agama Islam Negeri (IAIN Palopo). Skripsi ini dapat terselesaikan berkat bantuan, bimbingan, serta dorongan dari berbagai pihak terutama kedua orang tua saya Bapak Endon dan Ibu Rona. Untuk itu, sepantasnya disampaikan ucapan terimakasih yang tulus dan do’a, mudah-mudahan bantuan yang diberikan tersebut mendapat imbalan dari Allah SWT Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang. Walaupun skripsi ini masih jauh dari kata sempurna. Oleh karena itu, peneliti

menyampaikan ucapan terimakasih yang tak terhingga dengan penuh ketulusan hati dan keikhlasan kepada:

1. Rektor IAIN Palopo, Prof. Dr. Abdul Pirol, M.Ag, Wakil Rektor Bidang Akademik dan Pengembangan Kelembagaan, Dr. H. Muammar Arafat, S.H., M.H., Wakil Rektor Bidang Administrasi Umum, Perencanaan dan Keuangan, Dr. Ahmad Syarief Iskandar, S.E., M.M dan Wakil Rektor Bidang Kemahasiswaan dan Kerjasama, Dr. Muhaemin, M.A yang telah memberikan kesempatan kepada peneliti menuntut ilmu pada Fakultas Syariah.
2. Dekan Fakultas Syariah, Dr. Mustaming, S.Ag., M. h. i. Wakil Dekan Bidang Akademik, Dr. Helmi Kamal, M.HI, Wakil Dekan Bidang Administrasi Umum, Perencanaan, dan Keuangan, Dr. Abdin, S. Ag., M.HI, Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Kerjasama, Dr. Rahmawati, M. Ag, yang selalu memberikan jalan terbuka dalam penyusunan skripsi ini.
3. Ketua Program Studi Hukum Tata Negara, Dr. Anita Marwing, S.HI.,M.HI yang telah menyetujui judul dari penelitian ini.
4. Pembimbing Skripsi, Ibu Dr.Anita Marwing, S.HI., M.HI selaku pembimbing I dan H. Hamsa Hasan, Lc ., M.Ag selaku pembimbing II yang selalu memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis untuk menyusun dan selalu sabar membimbing penulis, selalu meluangkan waktunya disamping tugas-tugas beliau lainnya, penulis sangat berterima kasih.

5. Seluruh Dosen Fakultas Syariah yang telah memberikan ilmu dan bantuan selama ini sehingga dapat menyelesaikan tugas akhir ini, serta seluruh staf yang telah membantu dalam pelayanan akademik.
6. Kepala Perpustakaan, H. Madehang, S. Ag., M.Pd beserta seluruh Karyawan dan Karyawati dalam ruang lingkup IAIN Palopo yang telah banyak membantu, Khususnya dalam mengumpulkan literatur yang berkaitan dengan pembahasan ini.
7. Sahabat serta teman-teman seperjuangan khususnya kelas HTN C Angkatan 2018 yang selalu setia mendampingi, memberikan semangat, memberikan bantuan selama proses pembelajaran di Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palopo.
8. Teruntuk Kakakku Hesti dan Adik-adikku, Herrika, Anil dan Nurleli yang senantiasa memberikan masukan dan dukungan kepada penulis sehingga mampu menyelesaikan skripsi ini.
9. Semua pihak yang telah mendukung penyelesaian skripsi ini tanpa terkecuali yang penulis tidak dapat menyebutkan satu persatu.

Akhirnya Penulis dapat menyelesaikan skripsi ini meskipun banyak hambatan dan ketegangan namun dapat dilewati dengan baik, karena selalu ada dukungan dan motivasi yang tak terhingga dari berbagai pihak.

Palopo, November 2022

RANI

Nim: 18 0302 0104



## PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB DAN SINGKATAN

### A. Transliterasi Arab-Latin

Daftar huruf bahasa Arab dan transliterasinya ke dalam huruf Latin dapat dilihat pada tabel berikut:

#### 1. Konsonan

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	-	-
ب	Ba	B	Be
ت	Ta'	T	Te
ث	Ṡa'	S	Es dengan titik di atas
ج	Jim	J	Je
ح	Ha'	H	Ha dengan titik di bawah
خ	Kha	K	Ka dan ha
د	Dal	D	De
ذ	Ḍal	Z	Zet dengan titik di atas
ر	Ra'	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es

ش	Syin	Sy	Es dan ye
ص	Ṣad	Ṣ	Es dengan titik di bawah
ض	Ḍaḍ	Ḍ	De dengan titik di bawah
ط	Ṭ	Ṭ	Te dengan titik di bawah
ظ	Z	Z	Zat dengan titik di bawah
ع	‘Ain		Koma terbalik di atas
غ	Gain	G	Fa
ف	Fa	F	Qi
ق	Qaf	Q	Ka
ك	Kaf	K	El
ل	Lam	L	Im
م	Mim	M	En
ن	Nun	N	We
و	Wau	W	Ha
ه	Ha’	ﺀ	Ha
ء	Hamzah	ء	Apostrof
ي	Ya’	Y	Ye

Hamzah (ء) yang terletak di awal kata mengikuti vokalnya tanpa diberi tanda apapun. Jika ia terletak ditengah atau diakhir, maka ditulis dengan danta (´).

## 2. Vokal

Vokal bahasa Arab, seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri atas vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong.

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harakat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
اَ	<i>fathah</i>	A	A
اِ	<i>Kasrah</i>	I	I
اُ	<i>lammah</i>	U	U

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harakat dan huruf, transliterasinya berupa gabungan huruf, yaitu:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
اَيّ	<i>fathah dan yā`</i>	Ai	a dan i
اَوّ	<i>fathah dan wau</i>	I	i dan u

Contoh:

كَيْفَ : *kaifa*  
 هَوْلَ : *haula*

3. *Maddah*

*Maddah* atau vokal panjang yang lambangnya berupa harakat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Harakat dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
اَ... اِ... اِىَ	<i>fathah dan alif atau yā'</i>	Ā	a dan garis di atas
اِىِ	<i>kasrah dan yā'</i>	Ī	i dan garis di atas
اِوُ	<i>dammah dan wāu</i>	Ū	u dan garis diatas

Contoh:



4. *Tā marbūtah*

Transliterasi untuk *tā marbūtah* ada dua, yaitu *tā marbūtah* yang hidup atau mendapat harakat fathah, kasrah, dan dammah, transliterasinya adalah [t]. Sedangkan *tā marbūtah* yang mati atau mendapat harakat sukun, transliterasinya adalah [h].

Kalau pada kata yang berakhir dengan *tā marbūtah* diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang *al-* serta bacaan kedua kata itu terpisah, maka *tā marbūtah* itu ditransliterasikan dengan ha (h).

Contoh:

رَوْضَةَ الْأَطْفَالِ	: <i>raudah al-atfāl</i>
الْمَدِينَةُ الْفَاضِلَةُ	: <i>al-madīnah al-fādilah</i>
الْحِكْمَةُ	: <i>al-hikmah</i>

#### 5. Syaddah (*Tasydīd*)

Syaddah atau *Tasydīd* yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda *Tasydīd* ( ّ ), dalam transliterasi ini dilambangkan dengan perulangan huruf (konsonan ganda) yang diberi tanda *syaddah*.

Contoh:

رَبَّنَا	: <i>rabbānā</i>
نَجِّنَا	: <i>najjānā</i>
الْحَقُّ	: <i>al-haqq</i>
نُعِمْ	: <i>nu'imm</i>
عُدُو	: <i>'aduwwim</i>

Jika huruf ى ber-*tasydid* di akhir sebuah kata dan didahului oleh huruf *kasrah* ( ِ ), maka ia ditransliterasi seperti huruf *maddah* menjadi ī.

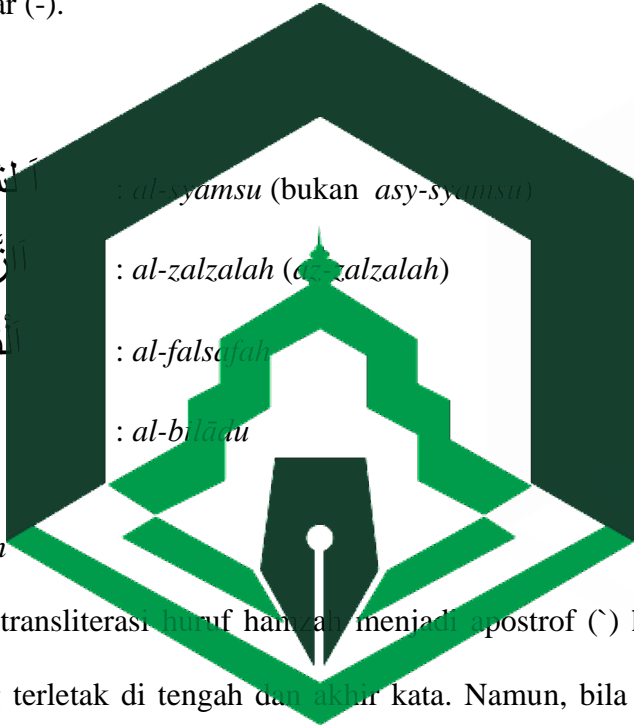
Contoh:

عَلِيٌّ	: 'Alī (bukan 'Aliyy atau 'Aly)
عَرَبِيٌّ	: 'Arabī (bukan 'Arabiyy atau 'Araby)

## 6. Kata Sandang

Kata sandang dalam system tulisan Arab dilambangkan dengan huruf ال (*alif lam ma'rifah*). Dalam pedoman transliterasi ini, kata sandang ditransliterasi seperti biasa, al-, baik diikuti oleh huruf *syamsiyah* maupun huruf *qamariyah*. Kata sandang tidak mengikuti bunyi huruf langsung yang mengikutinya. Kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikutinya dan dihubungkan dengan garis mendatar (-).

Contoh:



الشَّمْسُ	: al-syamsu (bukan asy-syamsu)
الزَّلْزَلَةُ	: al-zalزالah (bukan az-zalزالah)
الفَلْسَفَةُ	: al-falsafah
الْبِلَادُ	: al-bilādu

## 7. Hamzah

Aturan transliterasi huruf hamzah menjadi apostrof (') hanya berlaku bagi hamzah yang terletak di tengah dan akhir kata. Namun, bila hamzah terletak di awal kata, ia tidak dilambangkan, karena dalam tulisan Arab berupa alif.

Contoh:



تَأْمُرُونَ	: ta'murūna
النَّوْعُ	: al-nau'
شَيْءٌ	: syai'un
أُمِرْتُ	: umirtu

8. Penulisan kata Arab yang Lazim digunakan dalam Bahasa Indonesia

Kata, istilah atau kalimat Arab yang ditransliterasikan adalah kata, istilah, atau kalimat yang belum dibakukan dalam bahasa Indonesia. Kata, istilah, atau kalimat yang sudah lazim dan menjadi bagian dari perbendaharaan bahasa Indonesia, atau sering ditulis dalam tulisan bahasa Indonesia, atau lazim digunakan dalam dunia akademik tertentu, tidak lagi ditulis menurut cara transliterasi di atas. Misalnya, kata *al-Qur'an* (dari *al-Qur'ān*), *Alhamdulillah*, dan *munaqasyah*. Namun, bila kata-kata tersebut menjadi bagian dari satu rangkaian teks Arab, maka harus ditransliterasikan secara utuh.

Contoh:

*Syarh al-Arba'īn al-Nawāwī*

*Risālah fī Riwayah al-Masālah*

9. *Lafz al-Jalāl* (الله)

Kata “Allah” yang didahului partikel seperti huruf jarr dan huruf lainnya atau berkedudukan sebagai *Mudajjalāh* (frasa nominal), ditransliterasi tanpa huruf hamzah.

Contoh:

بِاللَّهِ *billāh* دِينُ اللَّهِ *dinullāh*

Adapun *tā' marbūtah* di akhir kata yang disandarkan kepada *lafz al-jalālāh*, ditransliterasi dengan huruf [t]. Contoh:

هُمُ فِي رَحْمَةِ اللَّهِ *Hum fi rahmatillāh*

## 10. Huruf Kapital

Walau sistem tulisan Arab tidak mengenal huruf kapital (All Caps), dalam transliterasinya huruf-hirif tersebut dikenai ketentuan tentang penggunaan huruf kapital berdasarkan pedoman ejaan Bahasa Indonesia yang berlaku (EYD). Huruf kapital, misalnya, digunakan untuk menuliskan huruf awal nama diri (orang, tempat, bulan) dan huruf pertama pada permulaan kalimat. Bila nama diri didahului oleh kata sandang (al-), maka yang ditulis dengan huruf kapital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya. Jika terletak pada awal kalimat, maka huruf A dari kata sandang tersebut menggunakan huruf kapital (al-). Ketentuan yang sama juga berlaku untuk huruf awal dari judul referensi yang didahului oleh kata sandang al-, baik ketika itu ditulis dalam teks maupun dalam catatan rujukan (CK, DP, CDK, DR).

Contoh:

*Al-lā mā Muḥammadun illā rasūl*

*Inna awwala baithi wal-akhirinasi lallaḥ bi Bakkata mubārakan*

*Syahru Ramadān al-ḥazī unzila fihī al-Qurān*

*Nasīr al-Dīn al-Tūsī*

*Nasr Hāmid Abū Zayd*

*Al-Tūft*

*Al-Maslahah fī al-Tasyrī' al-Islāmī*

Jika nama resmi seseorang menggunakan kata Ibnu (anak dari) dan Abū (bapak dari) sebagai nama kedua terakhirnya, maka kedua nama terakhir itu harus disebutkan sebagai nama akhir dalam daftar pustaka atau daftar referensi.



Contoh:

1. Abū al-Walīd Muhammad ibn Rusyd, ditulis menjadi: Ibnu Rusyd, Abū al-Walīd Muhammad (bukan: Rusyd, Abū al-Walīd Muhammad Ibnu)
2. Nasr Hāmid Abū Zaīd, ditulis menjadi: Abū Zaīd, Nasr Hāmid (bukan, Zaīd, Nasr Hāmid Abū)

## B. Singkatan

SWT	: Subhana wa ta'ala
Saw	: Sallallahu 'alaihi wa salam
as	: 'alaihi al-salam
ra	: Radiallahu 'anha
H	: Hijriyah
M	: Masehi
No.	: Nomor
Vol.	: Volume
QS.	: Qur'an Surah
HR	: Hadist Riwayat

## DAFTAR ISI

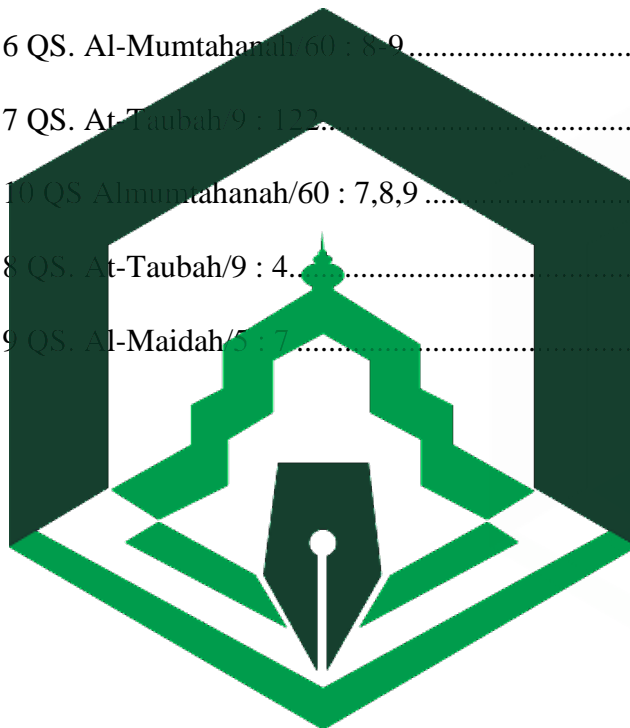
<b>HALAMAN SAMBUT</b> .....	<b>i</b>
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....	<b>iii</b>
<b>PRAKATA</b> .....	<b>iv</b>
<b>PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB DAN SINGKATAN</b> .....	<b>vii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xvi</b>
<b>DAFTAR AYAT</b> .....	<b>xviii</b>
<b>DAFTAR ISTILAH</b> .....	<b>xix</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>xx</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Masalah .....	8
D. Manfaat Penelitian .....	9
E. Metode Penelitian.....	10
F. Kerangka Fikir.....	12
<b>BAB II DESKRIPSI TEORI</b> .....	<b>14</b>
A. Penelitian Terdahulu yang Relevan .....	14
B. Kajian Teori.....	16
<b>BAB III KEPEMIMPINAN NON-MUSLIM MENURUT FIQIH SIYASAH DAN MENURUT HUKUM TATA NEGARA INDONESIA</b> .....	<b>34</b>
A. Kepemimpinan Menurut Fiqih Siyazah.....	34
B. Kepemimpinan Menurut Hukum Tata Negara .....	45
<b>BAB IV HUKUM, PERSAMAAN DAN PERBEDAAN KEPEMIMPINAN NON-MUSLIM MENURUT FIQIH SIYASAH DAN HUKUM TATA NEGARA INDONESIA</b> .....	<b>53</b>
A. Hukum Kepemimpinan non-Muslim menurut Fiqih Siyazah .....	53
B. Hukum Kepemimpinan non-Muslim menurut Hukum Tata Negara .....	59
C. Persamaan Kepemimpinan non-Muslim menurut Fiqih Siyazah dan Hukum Tata Negara .....	65

D. Perbedaan Kepemimpinan non-Muslim menurut Fiqih Siyasah dan Hukum Tata Negara .....	66
E. Gaya Kepemimpinan Salah Satu Pemimpin non-Muslim Basuki Tjahaja Purnomo dan Kepemimpinan Muslim Anies Baswedan dalam Masa Jabatannya Sebagai Gubernur DKI Jakarta. ....	68
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>69</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>71</b>



## DAFTAR AYAT

Kutipan ayat 1 QS. Ali Imran/3 : 28 .....	2
Kutipan ayat 2 QS. An-Nisa/4 : 138-139 .....	4
Kutipan ayat 3 QS. Al-Maidah/5 : 51 .....	5
Kutipan ayat 4 QS. Al-Baqarah/2 : 30 .....	18
Kutipan ayat 5 QS. Ibrahim/14 : 22 .....	21
Kutipan ayat 6 QS. Al-Mumtahanah/60 : 8,9 .....	22
Kutipan ayat 7 QS. At-Taubah/9 : 122 .....	26
Kutipan ayat 10 QS. Al-Mumtahanah/60 : 7,8,9 .....	39
Kutipan ayat 8 QS. At-Taubah/9 : 4 .....	41
Kutipan ayat 9 QS. Al-Maidah/5 : 7 .....	61



## DAFTAR ISTILAH

Khalifah	: Pemimpin
SWT	: <i>Subhanahu Wa ta'ala</i>
UUD 1945	: Undang-Undang Dasar 1945
Fiqih Siyasah	: Hukum Islam
Kafir	: Non-Muslim
KBBI	: Kamus Besar Bahasa Indonesia
<i>Imamah</i>	: Pengganti kenabian dalam melindungi agama
<i>Ulil amri</i>	: Pengurus kepentingan umat
<i>Khadimul ummah</i>	: Pelayan umat mengayomi dan melayani warga negara
<i>Majesty</i>	: Kedaulatan
<i>Nash</i>	: Wahyu Allah
Saw	: <i>Sallallahu Alaihi Wa Sallam</i>
HAM	: Hak Asasi Manusia
<i>Constitutional Law</i>	: Hukum tata negara
No.	: Nomor
Vol.	: Volume
QS.	: Qur'an Surah
HR	: Hadist Riwayat

## ABSTRAK

**RANI, 2022.** “Kepemimpinan Non-Muslim Menurut Fiqih Siyasah dan Hukum Tata Negara Indonesia”, Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah, Institut Agama Islam Negeri Palopo, Pembimbing (1) Dr. Hj. Anita Marwing, S.HI., M.HI, Pembimbing (2) Hj, Hamsah Hasan, Lc., M.Ag,

Penelitian ini membahas mengenai kepemimpinan non-Muslim menurut Fiqih Siyasah dan Hukum Tata Negara Indonesia. Pembahasan tentang kepemimpinan non-Muslim menjadi perdebatan antara ulama intelektual Muslim tentang apakah boleh seorang non-Muslim memimpin di negara yang mayoritas Muslim? Berdasarkan pertanyaan tersebut, ada beberapa ulama yang tidak memperbolehkan hal tersebut seperti Ibnu Katsir dan ada juga yang membolehkan seperti Ibnu Taimiyah. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu: 1) bagaimana kepemimpinan non-Muslim dalam perspektif Hukum Tata Negara, dan 2) Bagaimana kepemimpinan non-Muslim dalam perspektif Fiqih Siyasah. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kepemimpinan non-Muslim menurut perspektif Fiqih Siyasah dan Hukum Tata Negara 3) Bagaimana mengakomodir kepemimpinan non-muslim menurut Hukum Tata negara dan fiqh siyasah. Metode penelitian yang digunakan pada penelitian ini yaitu Kepustakaan (*Library Research*) yang dilaksanakan dengan *literature* berupa buku, catatan dan laporan penelitian terdahulu. Penelitian ini termasuk jenis penelitian kualitatif pendekatan normatif yang dimana peneliti menggunakan sumber untuk menganalisis aturan-aturan yang bersumber dari Al-Qur'an ataupun Hadist yang mempunyai korelasi dan relevan dengan permasalahan yang di teliti. Selain itu peneliti juga menggunakan pendekatan yuridis, yaitu bahan pustaka atau bahan sekunder digunakan sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran pada peraturan-peraturan dan literatur yang berkaitan dengan kepemimpinan non-Muslim menurut Fiqih Siyasah dan menurut Hukum Tata Negara. Adapun hasil dari penelitian ini yaitu 1) sebagian mazhab melarang kepemimpinan non-Muslim seperti Syaikh Imam Qurtubi, Ibnu Katsir, dan lain-lain, dikarenakan tidak sesuai dengan ketentuan Al-Qur'an. Ada juga yang memperbolehkan kepemimpinan non-Muslim yaitu Ibnu Taimiyah, Muhammad Abduh dan Munawir Sajdzali sebab menimbang dari aturan-aturan yang ada di Indonesia sebagai Negara Republik Indonesia dan negara kesatuan yang menjunjung tinggi nilai demokrasi. 2) Indonesia sendiri tidak ada satupun UUD dan pasal yang berisi larangan bagi seorang non-Muslim untuk menjadi pemimpin di Indonesia. Pada UUD 1945 hanya menjelaskan bahwa di negara Indonesia terdapat berbagai macam suku, agama, bahasa, budaya, dan lain-lain. 3) dalam hukum tata negara indonesia, pemimpin non-muslim dapat diakomodir atau diterima asal memenuhi syarat dan sesuai dengan UUD 1945, Sedangkan mengakomodir pemimpin non-muslim menurut fiqh siyasah jika ditinjau dari sejarah diperbolehkan tetapi bukan dalam konteks tertinggi. Maka dari itu perlu

adanya penelitian yang lebih lanjut lagi dalam memahami hal tersebut agar tidak terjadi kesalahfahaman diantara masyarakat.

**Kata Kunci:** Kepemimpinan non-Muslim, Fiqih Siyasah, Hukum Tata Negara



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Sebuah negara Islam adalah negara yang didalamnya terdapat kedaulatan Islam, dimana pemerintah ingin membangun hubungan kemasyarakatan yang Islami pada kaidah dan nilai-nilai Islam. Termasuk dalam hal politik yaitu Hukum Tata Negara dalam pemilihan pemimpin negara. Islam dan politik merupakan gabungan yang selalu menjadi perbincangan dalam khazanah keislaman. Salah satu permasalahan yang sering diperbincangkan yaitu “kepemimpinan non muslim”. Perbincangan tentang permasalahan ini selanjutnya mengarah pada hubungan antara agama dan negara.<sup>1</sup>

Kepemimpinan dalam Islam merupakan prinsip yang sangat penting dan mendasar bahkan dikatakan sebagai kewajiban.<sup>2</sup> Mahmud Abdul al-Majid al-Khalidi menjelaskan bahwa kewajiban mewujudkan kepemimpinan merupakan kewajiban dalam agama dan bagian ukhrotis *taqarrub* untuk mendekati diri kepada Allah. Untuk mewujudkan kepemimpinan, Allah juga memerintahkan umat-Nya untuk taat kepada pemimpin, dan agama tidak akan tegak tanpa adanya kepemimpinan.<sup>3</sup>

Memilih seorang pemimpin, Islam memerintahkan untuk benar-benar mengerti kondisi serta ajaran-ajaran yang diyakini oleh umat Islam. Muhammad

---

<sup>1</sup> Siti Qoniah dan Ashif Az Zafi, “Analisis Kepemimpinan Non Muslim Menurut Fiqih dan Hukum Tata Negara Indonesia”, *Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Volume 5, No. 2, (2020): 149. <https://ejournal.iainbengkulu.ac.id/index.php/alimarah/article/download/3487/2596>, Diakses 23 Oktober 2022.

<sup>2</sup> Abdul Wahab Khallaf, *Politik Hukum Islam*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2005), h. 59.

<sup>3</sup> Muhammad Abdul Majid al-Khalidi, *Pilar-pilar Sistem Pemerintahan Islam*, (Bogor: Al-Azhar, 2013), Terj. Harits Abu Ulya, cet. 1, h. 410.



Iqbal, menjelaskan bahwa kepemimpinan Islam mempunyai fungsi religius dan politik yang tidak bisa dipisahkan antara satu dan yang lainnya.<sup>4</sup> Dikarenakan seorang pemimpin bagi umat Muslim harus dari kalangan muslim itu sendiri agar dapat menjalankan hukum-hukum syara' atau hukum Islam. Sehingga seorang pemimpin harus menjalankan kepemimpinannya untuk mengurus urusan keduniaan umat dan menjalankan agama serta aturan agama Islam itu sendiri, oleh karena itu pemimpin non-Muslim tidak diperbolehkan, QS Ali Imran/3: 28 yang berbunyi:



Terjemahannya

“Janganlah orang-orang beriman menjadikan orang kafir sebagai pemimpin, melainkan orang-orang beriman. Bahkan siapa berbuat demikian, niscaya dia tidak akan memperoleh apapun dari Allah kecuali karena (siasat) menjaga diri dari sesuatu yang kamu takuti dari mereka. Dan Allah memperingatkan kamu akan diri (siksa)-Nya, dan hanya kepada Allah tempat kembali.”<sup>5</sup>

Alasan non-Muslim tidak diperbolehkan memimpin umat Muslim dalam pandangan fiqh Klasik adalah, pertama karena non-Muslim tidak percaya kebenaran (agama) yang dianut oleh umat Islam, dan ketika berkuasa, mereka bisa bertindak sewenang-wenang terhadap umat Islam, semisal mengusir umat Islam dari tanah kelahirannya, sebagaimana dulu non-Muslim pernah mengusir Nabi

<sup>4</sup> Muhammad Abdul Majid al-Khalidi, *Pilar-pilar Sistem Pemerintahan Islam*, (Bogor: Al-Azhar, 2013), Terj. Harits Abu Ulya, cet. 1, h. 411.

<sup>5</sup> Kementerian Agama RI Al-Qur'an dan Terjemahannya, (Jakarta: Kementerian Agama RI, 1987), h. 53.

Muhammad SAW dari Makkah (QS al-Mumtahanah: 1). Kedua, non-Muslim sering mengejek dan mempermainkan agama yang dipeluk umat Islam (QS al-Maidah/5: 57). Ketiga, non-Muslim tidak henti-hentinya menimbulkan kemudharatan bagi umat Islam, suka melihat umat Islam hidup susah dan mulut serta hati mereka menyimpan kebencian terhadap umat Islam (QS Ali Imran/3: 118). Keempat, karena ketika telah berhasil menjadi penguasa atas umat Islam (QS at-Taubah/9: 8), mereka tentu lebih memihak kepada kepentingan sesama non-Muslim. Kelima, pada saat non-Muslim berkuasa, mereka dapat memaksa umat Islam untuk murtad dari agama Islam (QS Ali Imran/3: 100). Berdasarkan pemaparan tersebut dapat dikatakan bahwa non-Muslim tidak layak dan haram untuk dijadikan pemimpin oleh umat Islam.<sup>6</sup> Salah satu contoh kasus pemimpin non-Muslim di Indonesia yaitu Basuki Tjahya Purnomo yang pernah menjabat sebagai Gubernur DKI Jakarta. Hal ini menimbulkan kegaduhan masyarakat luas terkait kepemimpinan non-Muslim di wilayah mayoritas Muslim.

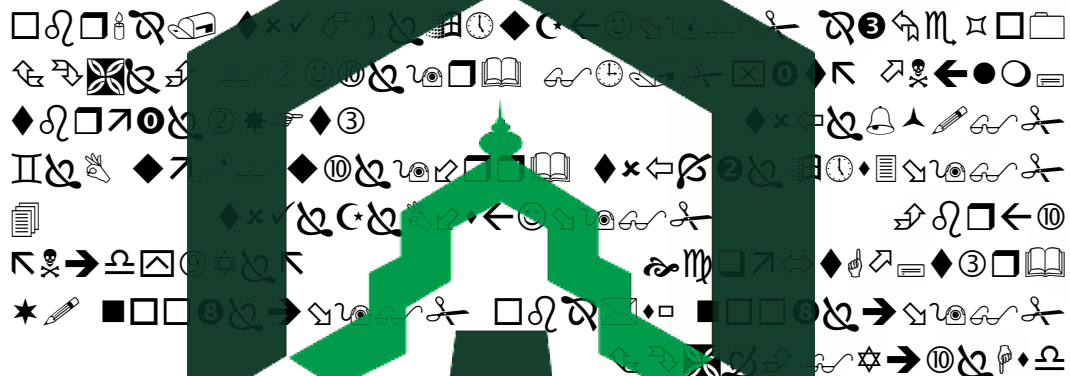
Banyak pertanyaan mengenai kepemimpinan Gubernur Jakarta Basuki Tjahyo Purnomo, beliau merupakan warga negara non-Muslim yang menjabat sebagai Gubernur Jakarta. Menjabatnya Basuki Tjahya Purnomo jika dilihat secara kasat mata ini adalah kecelakaan politik.<sup>7</sup> Ini disebabkan terpilihnya Joko Widodo sebagai Presiden RI yang pada sebelumnya menjabat sebagai Gubernur DKI Jakarta, maka secara otomatis jabatan Gubernur digantikan oleh wakilnya, yaitu Basuki Tjahya Purnomo. Jika Joko Widodo tidak mencalonkan diri sebagai

<sup>6</sup> Mujar Ibnu Syarif, *Presiden Non-Muslim di Negara Muslim*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2006)h. 71.

<sup>7</sup> Muhammad Ali Zaki, “*Pemimpin non-Muslim dalam Pandangan Nahdlatul Ulama DKI Jakarta (Studi Kasus Gubernur non-Muslim di DKI Jakarta)*”(Jakarta: Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, 2017).

presiden serta diperparah dengan terpilihnya menjadi Presiden RI, tentu tidak terjadi kisruh pada umat Islam akibat DKI Jakarta dipimpin oleh seorang yang beragama non-Muslim. Meskipun pada awalnya, ketika umat Islam mengetahui Wakil Gubernur DKI Jakarta adalah non-Muslim juga terjadi penolakan, tetapi aksi itu tidak terlalu membesar.

Mengingat bahwa warga negara Indonesia kebanyakan Islam. Banyak para ulama yang berpendapat bahwa umat Islam dilarang untuk memilih kalangan minoritas sebagai pemimpin. Sesuai dengan surah An-Nisa/4: 138-139 berikut:



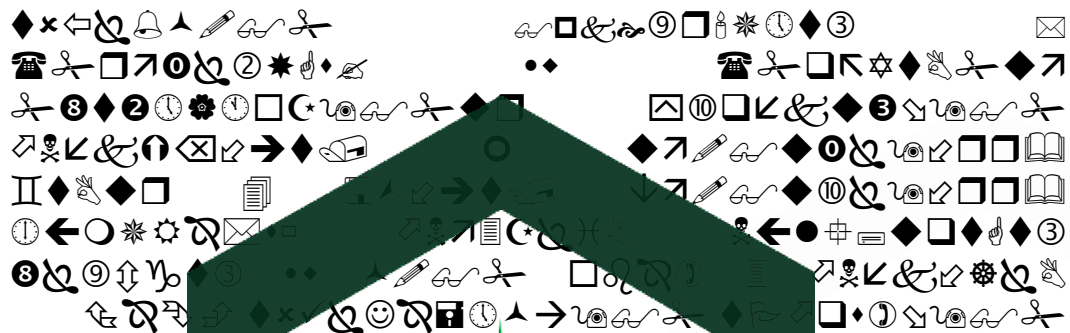
Terjemahannya:

“Katakanlah kepada orang-orang munafik bahwa mereka akan mendapat siksaan yang pedih (yaitu) orang-orang yang mengambil orang-orang kafir menjadi teman-teman penolong dengan meninggalkan orang-orang mukmin. Apakah mereka mencari kekuatan di sisi orang kafir itu? Maka sesungguhnya semua kekuatan kepunyaan Allah”.<sup>8</sup>

Pembahasan tentang kepemimpinan non-Muslim bukan hanya terjadi saat ini. Jauh sebelumnya, para Ulama dan Intelektual Muslim sudah terlibat pembahasan tentang boleh tidaknya umat Muslim dipimpin oleh orang non-Muslim. Meskipun diambil dari sumber yang sama yaitu Al-Qur’an dan Hadis

<sup>8</sup> Kementerian Agama RI Al-Qur’an dan Terjemahannya, (Jakarta: Kementerian Agama RI, 1987), h. 100.

nabi Muhammad SAW, tetap saja terjadi pro dan kontra. Hal itu terjadi karena dipengaruhi oleh latar belakang keilmuan dan kepahaman mereka terhadap nash-nash agama serta kondisi sosial dan politik yang berkembang dalam dunia Islam. Salah satu ayat yang membahas tentang hubungan politik Muslim dan non-Muslim yaitu QS Al-Maidah/5: 51, yang berbunyi:



Terjemahannya:

“Wahai orang-orang yang beriman! Janganlah kamu menjadikan orang-orang yahudi dan nasrani sebagai penolong/pemimpin, sebagian mereka (kaum yahudi dan nasrani) hanya pemimpin lagi sebagai mereka yang lain. Dan siapa diantara kamu yang menjadikan mereka pemimpin maka dia termasuk bagian dari mereka. Sesungguhnya Allah tidak memberikan petunjuk kepada kaum yang dzalim”.<sup>9</sup>

Ulama-ulama tafsir mengomentari QS Al-Maidah/5: 51 di atas dengan berbagai macam komentar. Diantara mereka adalah Ibnu Katsir, yang menafsirkan bahwa Allah SWT melarang hamba-hamba-Nya untuk mengangkat pemimpin atau meminta pertolongan kepada kaum yahudi dan nasrani karena mereka adalah musuh Islam dan Allah memerangi mereka. Sedangkan Ibnu Taimiyah sendiri dalam tulisannya lebih menekankan konsep keadilan yang ditegakkan dari pada melihat status sang pemimpin, baik dia Muslim maupun non-Muslim boleh memimpin selama ditegakkannya pemerintahan yang berkeadilan. Terbukti dalam

<sup>9</sup> Kementerian Agama RI Al-Qur'an dan Terjemahannya, (Jakarta: Kementrian Agama RI, 1987), h. 117.

sebuah pernyataannya yang menyatakan bahwa sesungguhnya Allah mendirikan (mendukung) negara adil meskipun negara itu kafir, dan Allah tidak mendukung (negara) yang dzalim sekalipun negara itu Muslim. Dunia itu tidak dapat tegak dengan memadukan antara kekufuran dan keadilan dan dunia tidak dapat tegak dengan modal kezhaliman dan keislaman.<sup>10</sup>

Berdasarkan pandangan Ibnu Taimiyah di atas, penulis melihat inti dari pandangan tersebut bahwasanya non-Muslim memiliki peluang dan kesempatan yang sama untuk menjadi seorang pemimpin, sebagaimana peluang dan kesempatan yang diberikan kepada kaum mayoritas Muslim selama pemimpin tersebut dapat menegakkan keadilan bagi masyarakat dalam sebuah negara untuk menjunjung tinggi ide kebebasan atau nilai demokrasi. Persamaan hak dalam setiap sistem demokrasi dianggap sebagai sebuah rukun inti, sebab mencakup hak-hak dan kebebasan-kebebasan mendasar bagi setiap individu. Maka termasuk didalamnya hak berpolitik untuk dapat dipilih sebagai seorang pemimpin maupun hak untuk dapat memilih pemimpin yang sesuai dengan pilihannya sendiri, tanpa unsur paksaan.

Hukum diberikan pada semua warga negara memiliki. Akan tetapi, untuk memegang kekuasaan lebih diutamakan warga negara yang muslim, karena dalam penerapan hukum Islam yang meyakini adanya hukum Islam hanyalah orang muslim saja, dan yang non muslim hanya menerapkannya dalam kehidupan bernegara ini. Menjadikan seseorang yang adil sebagai pemegang kekuasaan

---

<sup>10</sup> Wawan Gunawan Abdul Wahid, *Fiqih Kepemimpinan non-Muslim: Fiqih Kebhinekaan Pandangan Islam Indonesia Tentang Umat Kewarganegaraan, an Kepemimpinan Non-Muslim*, (3rded), (Bandung: Mizan Pustaka, 2015).h.321.

dalam negara itu harus, agar keadilan dan kebenaran dapat terwujud dalam kelompok tersebut. Maka dari itu ketentuan yang harus terpenuhi untuk menjadi seorang pemimpin adalah adil yang terlihat dalam keimanan dan komitmennya dalam memimpin suatu kelompok.<sup>11</sup>

Seorang warga yang non muslim apabila dijadikan pemimpin di negara yang mayoritasnya muslim seperti Indonesia, apabila dilihat dari hak asasi manusia (HAM) jadi tidak masalah apabila seorang dari kalangan minoritas ingin menjadi sebagai seorang kepala negara karena dia juga mempunyai hak yang sama untuk mencalonkan diri menjadi seorang pemimpin dan juga hak untuk dipilih menjadi seorang pemimpin. Agama memberikan warga negara hak untuk menjadi seorang pemimpin karena pemimpin merupakan tanggungjawab yang diberikan khusus untuk seseorang yang dinilai mempunyai keahlian, bertanggungjawab, memiliki sikap jujur, adil, dan tentunya dapat membangun Indonesia lebih maju.

Konsep kepemimpinan yang dimaksud dalam penelitian disini adalah top leader, yaitu kepala daerah dan atau walinya seperti, lurah/kepala desa, camat, bupati/walikota, gubernur, dan presiden. Bahkan di Indonesia sendiri tidak ada satupun UUD dan pasal yang berisi larangan bagi seorang non-Muslim untuk menjadi pemimpin di Indonesia. Dalam UUD 1945 hanya menjelaskan bahwa di negara Indonesia terdapat berbagai macam suku, agama, bahasa, budaya, dan lain-lain. Maka dari itu perlu adanya penelitian yang lebih lanjut lagi dalam memahami

---

<sup>11</sup> Siti Qoniah dan Ashif Az Zafi, "Analisis Kepemimpinan Non Muslim Menurut Fiqih dan Hukum Tata Negara Indonesia", *Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Volume 5, No. 2, (2020): 149. <https://ejournal.iainbengkulu.ac.id/index.php/alimarah/article/download/3487/2596>, Diakses 23 Oktober 2022.

tentang boleh tidaknya seorang non-Muslim memimpin dalam suatu wilayah yang mayoritas masyarakatnya beragama Muslim atau tidak menurut pandangan Fiqih Siyasah dan Hukum tata Negara agar tidak terjadi kesalahfahaman diantara masyarakat.

## **B. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah berbeda dengan masalah. Kalau masalah itu merupakan kesenjangan antara yang diharapkan dengan yang terjadi, maka rumusan masalah itu merupakan suatu pertanyaan yang akan dicari jawaban melalui pengumpulan data.<sup>12</sup> Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dari penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana perspektif Hukum Tata Negara terkait kepemimpinan non-Muslim?
2. Bagaimana perspektif Fiqih Siyasah terkait kepemimpinan non-Muslim?
3. Bagaimana mengakomodir kepemimpinan non-muslim menurut Hukum Tata Negara dan fiqh siyah/ fiqh siyasah?

## **C. Tujuan Penelitian**

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mengkaji tentang kepemimpinan non-Muslim menurut perspektif Fiqih Siyasah dan Hukum Tata Negara. Adapun tujuan khusus yang hendak dicapai adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana perspektif Hukum Tata Negara terkait kepemimpinan non-Muslim.

---

<sup>12</sup> Sugiyono, Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D (Cet. I; Bandung: Alfabeta, 2010)h.55

2. Untuk mengetahui bagaimana perspektif Fiqih Siyasah terkait kepemimpinan non-Muslim.
3. Untuk mengetahui bagaimana mengakomodir kepemimpinan non-muslim menurut Hukum Tata Negara dan fiqh siyah/ fiqh siyasah.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian yang hendak dicapai oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Manfaat teori/akademik
  - a. Manfaat akademik dari penelitian ini yaitu memberikan kontribusi pemikiran bagi ilmu pengetahuan pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya, dan dapat dijadikan bahan masukan untuk proses penelitian baru yang berhubungan dengan kepemimpinan non-Muslim menurut perspektif Fiqih Siyasah dan Hukum Tata Negara.
  - b. Manfaat bagi penulis, penelitian ini menjadi salah satu kewajiban sebagai seorang mahasiswa dalam Tata Kelola Perguruan Tinggi serta salah satu syarat untuk menyelesaikan studi dan memperoleh gelar Sarjana Strata Satu (S1) Program Studi Hukum Tata Negara di Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palopo.

#### 2. Manfaat praktis

Penelitian ini diharapkan memberikan sumbangsih pemikiran terhadap pelajar, mahasiswa dan masyarakat luas yang merupakan bagian dari pemerintahan dan negara. Dalam penelitian ini diharapkan mampu memberikan



kontribusi dan menjadi referensi pemikiran tentang kepemimpinan non-Muslim menurut perspektif Fiqih Siyasah dan Hukum Tata Negara.

## E. Metode Penelitian

### 1. Jenis dan pendekatan penelitian

Jenis penelitian yang digunakan peneliti adalah Kepustakaan (Library Research) yang dilaksanakan dengan menggunakan literature berupa buku, catatan, dan laporan penelitian terdahulu. Penelitian ini termasuk penelitian Kualitatif.

Pendekatan yang digunakan penulis dalam penelitian ini ada dua, yakni pendekatan normatif dan yuridis.

#### a. Pendekatan normatif

Pendekatan normatif adalah pendekatan yang dilakukan dengan menggunakan sumber untuk menganalisis aturan-aturan yang bersumber dari Al-Qur'an ataupun Hadist yang mempunyai korelasi dan relevan dengan permasalahan yang diteliti terkait kepemimpinan non-Muslim menurut perspektif Fiqih Siyasah dan Hukum Tata Negara.<sup>13</sup>

#### b. Pendekatan yuridis

Pendekatan yuridis menurut Soerjono Soekanto adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran pada peraturan-peraturan dan literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode penelitian Hukum Normatif dan Empiris, Cet 2* (Depok: Kencana, 2018), 124.

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2001), 13-14.

## 2. Sumber Data

Sumber data yang diperoleh dan diolah pada penelitian ini adalah data sekunder yang berasal dari sumber kepustakaan. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terbagi atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

- a. Bahan hukum primer, adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum yang bersifat mengikat. Adapun bahan hukum primer yang digunakan berupa Al-Qur'an dan hadist.
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan primer, berupa hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dapat pula berupa buku literatur tentang ilmu hukum, karya ilmiah dari akademisi, jurnal dan majalah yang berkaitan dengan penelitian, sebsite dan hasil penelitian yang berhubungan dengan masalah dalam penelitian ini.<sup>15</sup>
- c. Bahan hukum tersier  
Merupakan bahan hukum yang didukung oleh hukum primer dan hukum sekunder seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kamus hukum, dan ensiklopedia yang mendukung penelitian ini.<sup>16</sup>

## 3. Teknik pengumpulan data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode *library research* (kepustakaan), yaitu pengumpulan data melalui buku-buku dan media tulis lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.

<sup>15</sup> Soerjono Soekanto, *Pengatur Penelitian Hukum, Nomor Edisi 3* (Jakarta: UI Pers, 1986), 52

<sup>16</sup> Amanda Rahmat Hidayat. : *"Kepemimpinan Non-Muslim menurut Fiqih Siyash dan Hukum Tata Negara di Indonesia"* (Lampung: Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2017).

#### 4. Teknik analisa data

Data yang telah diperoleh sebelumnya kemudian diolah dengan menggunakan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Identifikasi data, semua data yang berkaitan dengan penelitian ini dikumpulkan, kemudian data diidentifikasi dengan menandai data yang relevan dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis.
- b. Klasifikasi data, yaitu menempatkan data dalam kelompok yang sesuai, sehingga diperoleh data yang objektif dan sistematis untuk penelitian ini.
- c. Analisis, merupakan proses menganalisis data yang sebelumnya telah dikelompokkan (klasifikasi).
- d. Editing, adalah memeriksa dan mengoreksi data yang dianggap valid dalam penelitian.<sup>17</sup>

Setelah semua data dikumpul, sistematis dan sesuai dengan pokok bahasan dalam penelitian ini, maka data yang telah disusun kemudian dianalisis secara deskriptif, yaitu menafsirkan data ke dalam bentuk uraian kalimat sehingga data ini dapat memberikan penjelasan tentang kepemimpinan non-Muslim menurut perspektif Fiqih Siyasah dan Hukum Tata Negara.

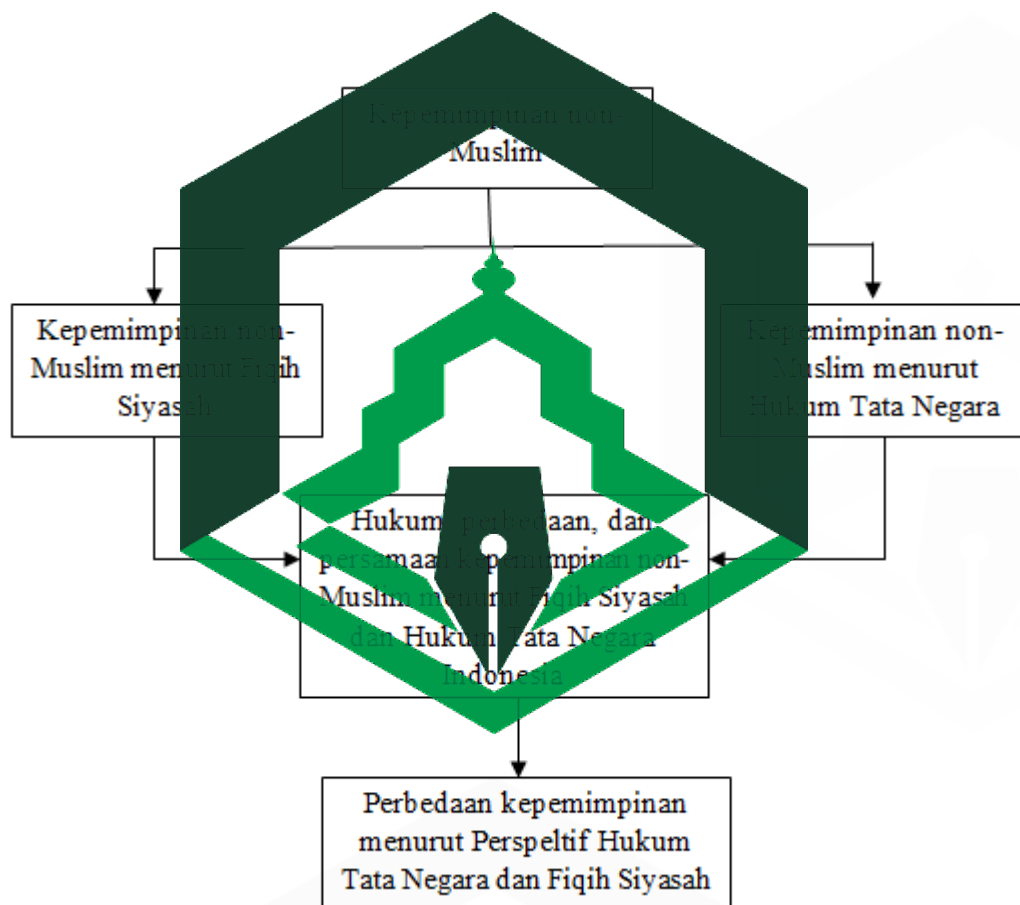
#### F. Kerangka Pikir

Non-Muslim menurut Al-Qur'an, menjadi topik yang sedang hangat dibicarakan dikalangan masyarakat Indonesia, terkait apakah boleh seorang Non-Muslim menjabat sebagai pemimpin dalam suatu negara dan bagaimana Al-Qur'an sendiri berbicara mengenai hubungan muslim dan Non-Muslim dalam

---

<sup>17</sup> Elmi Lestari, : *"Hak-hak Politik Non-Muslim dalam Perspektif Fiqh Siyasah"* (Palopo: Institut Agama Islam Negeri Palopo, 2021), 14.

ranah politik. Secara umum ada dua klasifikasi pemikiran dalam persoalan ini. Pertama, mereka yang melarang dan kedua mereka yang membolehkan adanya pemimpin non-Muslim. Sehingga timbul pemikiran dikalangan masyarakat Muslim terkait dengan kepemimpinan seorang yang beragama selain Islam. Terkait hal tersebut sehingga penulis akan membahas tentang kepemimpinan non-Muslim menurut Fiqih Siyasa dan Hukum Tata Negara Indonesia.



Gambar 1. Kerangka Pikir

## BAB II DESKRIPSI TEORI

### A. Penelitian Terdahulu yang Relevan

Penelitian terdahulu sangat penting dalam suatu penelitian. Selain sebagai bahan kajian teoritis, konsep juga merupakan sebagai pembanding dari teori-teori sebelumnya untuk menguatkan teori baru atas kelebihan dan kekurangan yang diungkapkan oleh peneliti dalam masalah yang berhubungan pada penelitian sebelumnya. Beberapa diantaranya penelitian yang dilakukan oleh:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Evan Edo Prasetya, Yono, dan Sutsina dengan judul "Kepemimpinan Non-Muslim dalam perspektif Imam Al-Mawardi (Kajian Literatur Kitab Al-Ahkam As-Sulthaniyyah)" Pada tahun 2021, dengan hasil penelitian yang menyatakan bahwa pemimpin menurut Imam Al-Mawardi adalah imamah dan syarat bagi orang yang berhak dipilih sebagai pemimpin dengan tujuh syarat yaitu adil, memiliki ilmu yang luas untuk *ijtihad* sehat panca indera, sehat badan (jasmani) pandai mengendalikan urusan rakyat, berani dan tegas membela rakyat, wilayah dan negara, memiliki nasab Quraisyi. Konsep kepemimpinan seorang Non-Muslim dalam pemerintahan Islam menurut Imam Al-Mawardi melarang seseorang kafir (Non-Muslim) menduduki jabatan dalam pemerintahan Islam hanya sebagai *wazir* atau setingkat menteri atau pembantu.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Evan Edo Prasetya, Yono, dan Sutsina. "Kepemimpinan Non-Muslim dalam Perspektif Imam Al-Mawardi (Kajian Literatur Kitab Al-Ahkam As-Sulthaniyyah)," *jurnal Syariah dan Hukum* Volume 19, No. 1, Juli (2021):55.  
<https://ejurnal.iainpare.ac.id/index.php/diktum/article/view/1984>, Diakses 23 Oktober 2022.

Persamaan pada penelitian ini adalah membahas tentang kepemimpinan Non-Muslim menurut fiqh siyasah dan hukum tata negara. Adapun perbedaannya yaitu Evan Edo Prasetya, Yono, dan Sutisna membahas tentang kepemimpinan Non-Muslim dalam perpektif Imam Al-Mawardi dengan kajian literatur kitab Al-Ahkam As-Sulthaniyyah, sedangkan penelitian ini membahas tentang kepemimpinan non-Muslim menurut perspektif Fiqh Siyasah dan Hukum Tata Negara.<sup>19</sup>

2. Penelitian yang dilakukan oleh Amanda Rahmat Hidayat dengan judul “Kepemimpinan Non-Muslim Menurut Fiqh Siyasah dan Hukum Tata Negara Indonesia”. Penelitian dilakukan pada tahun 2021 dengan hasil penelitian ada beberapa Ulama Fiqh Siyasah yang melarang kepemimpinan non-Muslim, seperti Syaikh Imam Qurtubi, Ibnu Katsir, Al-Qadhi Iyadh, Ibnu Mundzir, dan Ibnu Hajar di karenakan tidak sesuai dengan ketentuan Al-Qur’an dan Agama Islam, ditakutkan pemimpin dari kalangan non-Muslim itu akan mengubah aturan yang sudah ada dengan agama mereka namun ada juga yang memperbolehkan kepemimpinan non-Muslim, seperti Ibnu Taimiyah, Muhammad Abduh dan Munawir Sajdzali, karena menimbang dari aturan-aturan yang ada di Indonesia sebagai negara Republik dan negara kesatuan, dengan beberapa syarat yang harus dipenuhi, serta ada batasan tertentu untuk pemimpin teratas seperti presiden umam non-Muslim tidak diperbolehkan untuk menjabat.

---

<sup>19</sup> Evan Edo Prasetya, Yono, dan Sutisna. “Kepemimpinan Non-Muslim dalam Perspektif Imam-Al-Mawardi (Kajian Literatur Kitab Al-Ahkam As-Sultaniyyah),” *Jurnal Syariah Dan Hukum* Volume 19, No. 1, juli (2021): 55.

Persamaan pada penelitian ini adalah membahas tentang kepemimpinan Non-Muslim menurut fiqh siyasah dan hukum tata negara. Adapun perbedaannya yaitu Amanda Rahmat Hidayat membahas syarat-syarat menjadi menurut fiqh siyasah dan hukum tata negara Indonesia, sedangkan penelitian ini membahas tentang bagaimana kepemimpinan non-Muslim menurut perspektif Fiqih Siyasah dan Hukum Tata Negara.

3. Penelitian yang dilakukan oleh Siti Qoniah dan Ashif Az Zafi dengan judul “ Analisis Kepemimpinan non-Muslim menurut Fiqih dan menurut Hukum Tata Negara Indonesia”. Penelitian ini dilakukan pada tahun 2020 dengan hasil penelitian mengatakan bahwa sebagian ulama fiqih memang melarang kepemimpinan non muslim dikarenakan hal ini tidak sesuai dengan Al-Qur’an dan fiqih. Alasannya ditakutkan jika yang menjadi pemimpin dari kalangan minoritas pemimpin tersebut akan mengganti hukum-hukum yang telah ditetapkan, namun ada juga beberapa ulama yang memperbolehkan hal itu dengan memerhatikan hukum yang ada dan juga negara Indonesia yang merupakan negara kesatuan dengan beberapa syarat yang harus terpenuhi.

## **B. Kajian Teori**

### **1. Pengertian Kepemimpinan**

Kepemimpinan berasal dari kata “pimpin” yang berarti tuntun, bina atau bimbing, dapat pula berarti menunjukkan jalan yang baik atau benar, tetapi dapat pula berarti mengepalai pekerjaan atau kegiatan.<sup>20</sup> Kepemimpinan dapat pula di

---

<sup>20</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, ( Jakarta : PN Balai Pustaka, 1990),h.684

definisikan sebagai seni mempengaruhi dan mengarahkan orang dengan cara kepatuhan, kepercayaan, kehormatan dan kerjasama yang bersemangat dalam mencapai tujuan bersama. beberapa devenisi tentang kepemimpinan menurut :

1. Stephen P. Robbins” Kepemimpinan adalah kemampuan untuk memengaruhi suatu kelompok untuk mencapai tujuan”.<sup>21</sup>
2. Gary Yukl “ Kepemimpinan adalah proses mempengaruhi orang untuk memahami dan setuju denagn apa yang perlu dilakukan secara efektif serta proses untuk memfasilitasi individu dan kolektif untuk mencapai tujuan bersama.”<sup>22</sup>

a. Konsep kepemimpinan

Dalam perspektif Al-Qur’an, istilah pemimpin yang dikonsepsikan dalam kajian syariah dan hukum dapat merujuk pada terminologi khalifah, imamah dan *ulu al amr*. Menurut bahasa, kata khalifah merupakan subjek dari kata kerja lampau khalaf yang bermakna menggantikan atau menempati temoatnya. Imamah diserah dari kata imam, dalam maqayis al laughah dijelaskan bahwa terminologi imam pada mulanya berarti pemimpin shalat.<sup>23</sup>

Ulu al amr merupakan ungkapan frase nominal yang terdiri atas dua suku kata ulu dan al amr. Yang pertama bermakna pemilik, dan yang kedua bermakna perintah. Tuntutan melakukan sesuatu dan keadaan atau urusan. Kata ulu al amr

<sup>21</sup> Stephen P.Robbins, *Essentials of Organization Behavior*, ( Pretince-Hall,1983),h 112

<sup>22</sup> Gary Yukl, *Kepemimpinan dalam Organisasi Kelima (Leadership In Organization)*, (Jakarta, PT. Indeks, 2010),h. 6

<sup>23</sup> Evan Edo Prasetya, Yono, dan Sutisna. “Kepemimpinan Non-Muslim dalam Perspektif Imam-Al-Mawardi (Kajian Literatur Kitab Al-Ahkam As-Sultaniyyah),” *Jurnal Syariah Dan Hukum* Volume 19,No. 1,juli (2021): 55.

<https://ejurnal.iainpare.ac.id/index.php/diktum/article/view/1984>, Diakses 23 Oktober 2022.



diterjemahkan “pemilik rusan” dan “pemilik kekuasaan” atau “hak memberi perintah”.<sup>24</sup> Berdasarkan pengertian tersebut, dapat diartikan bahwa ulu al amr disepadankan dalam arti “pemimpinn.

Beberapa istilah pemimpin yang dijelaskan di atas, terdaoat d=dua konstruksi kata yang berapa kali menjadi perhatian masyarakat, yakni khilafah dan ulu al amr. Kata khalifah diungkapkan pula dalam QS Al-Baqarah/2: 30, yang dimana ayat ini sebagai bentuk penegasan Allah swt. untuk menciptakan manusia sebagai pemimpin



Terjemahannya:

“Ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada para Malaikat “sesungguhnya aku hendak menjadikan seorang Khalifah di muka bumi”. Mereka berkata: “Mengapa Engkau menjadikan (khalifah) di bumi itu orang yang akan membuat kerusakan padanya dan menumpahkan darah, padahal kami senantiasa bertasbih dengan memuji Engkau dan mensucikan Engkau?” Tuhan berfirman: “Sesungguhnya Aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui”.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Surahman Amin & Ferry Muhammadsyah Siregar, “Pemimpin dan Kepemimpinan Dalam Al-Qur’an”, *Tanzil: Jurnal Studi Islam* 1 no.1. (2015).6. <http://download.garuda.kemdikbud.go.id/article.php?article=2325970&val=8600&title=PEMIMPIN%20DAN%20KEPEMIMPINAN%20DALAM%20AL-QURAN>, Diakses 25 Oktober.

<sup>25</sup> Kementerian Agama RI Al-Qur’an dan Terjemahannya, (Jakarta: Kementrian Agama RI, 1987), h. 6.

Al-Juwayni menyatakan bahwa khalifah adalah kepemimpinan yang bersifat menyeluruh, yakni kepemimpinan yang berkaitan dengan urusan khusus dan urusan umum dalam kepentingan-kepentingan agama dan dunia. Menurut Abu al-A'la al-Maududi, khalifah adalah bentuk pemerintahan manusia yang benar menurut pandangan Al-Qur'an. Yakni pengakuan negara akan kepemimpinan dan kekuasaan Allah dan Rasul-Nya dibidang oerundang-undangan, menyerahkan segala kekuasaan legislatif dan kedaulatan hukum tertinggi kepada keduanya, dan meyakini bahwa khalifahnya itu mewakili Sang Hakim yang sebenarnya yaitu Allah.<sup>26</sup>

Sementara itu, Ibn Katsir dalam tafsirnya menyimpulkan bahwa ulu al amr adalah menurut zahinya ulama. Sedangkan secara umum ulu al amr adalah umara dan ulama. Pengertian dengan term ulu al amr dalam menjadi lebih luas lagi karena mencakup setiap pribadi yang memegang kendali urusan kehidupan, besar ataupun kecil seperti pemimpin negara, atau pemimpin keluarga, bahkan pemimpin diri sendiri juga termasuk didalamnya.<sup>27</sup>

## 2. Pengertian Non-Muslim

Menurut bahasa kata kafir atau non-Mualim berasal dari Bahasa arab “kafir” yang merupakan turunan dari ka-fa-ra, yang secara bahasa memiliki beberapa makna, antara lain lawan beriman, menutuoi, tidak berterimakasih dan

<sup>26</sup> Abu al-A'la al-Maududi. “*al-Khilafah wa al-Mulk, diterjemahkan Muhammad al-Baqir dengan judul Khilafah dan Kerajaan*”. Cet. VI (Bandung: Mizan, 1996).hal.63.

<sup>27</sup> Surahman Amin & Ferry Muhammadsyah Siregar, “Pemimpin dan Kepemimpinan Dalam Al-Qur'an”, *Tanzil: Jurnal Studi Islam* 1 no.1. (2015).7. <http://download.garuda.kemdikbud.go.id/article.php?article=2325970&val=8600&title=PEMIMPIN%20DAN%20KEPEMIMPINAN%20DALAM%20AL-QURAN>, Diakses 25 Oktober 2022.

membebaskan diri.<sup>28</sup> Kata Kafir, jika dimaknai sebagai lawan dari iman maka iman bermakna kepercayaan dan membenaran, sedangkan kafir berarti penolakan, menganggap bohong, dan pengingkaran.<sup>29</sup>

Pengertian non-Muslim dalam pandangan Islam diartikan dengan istilah kafir, karena tidak mempercayai dan tidak mengimani atau tidak memeluk agama Islam. Menurut M Al-Quraish Shihab di dalam kitab tafsirnya, maka kafir adalah orang-orang yang menutupi tanda-tanda kebesaran Allah SWT dan kebenaran yang terhampar dengan jelas di alam raya ini.

Dalam Al-Qur'an non-Muslim disebut sebagai kafir. Penyebutan ini dikarenakan mereka tidak beriman kepada Allah dan Rasul. Kata kafir sendiri secara bahasa artinya menutupi sesuatu, melepaskan diri, menghapus atau menyembunyikan kebaikan yang telah diterima, dan dari segi akidah kafir berarti kehilangan iman. Sedangkan secara terminologis, Said Hawa memberikan pengertian bahwa kafir adalah orang yang ingkar terhadap kebenaran Islam. Istilah kafir dalam Al-Qur'an mengacu pada perbuatan yang berhubungan dengan Allah, namun semua hubungan tersebut bersifat negatif, seperti mengingkari nikmat yang diungkapkan dalam surah An-Nahl/16: 55 dan lari dari tanggung jawab dalam QS Ibrahim/14: 22.

<sup>28</sup> Ahmad Warson Munawwir, (Surabaya: Pustaka Progressif, 1997), 1218; Ibnu Al-Munzur, Lisan Al-Arab (Kairo: Dar al-ma'rif, n.d.), 3898.

<sup>29</sup> Mohammad Emerah, Islam dalam Pandangan Marxisme, ( Jakarta: Prenada Media,2018),10.

<sup>30</sup> Raden Sandi M, : "*Hak-hak Politik Warga Negara Non-Muslim Sebagai Pemimpin dalam Pandangan Hukum Islam dan Hukum Positif*" (Jambi: Universitas Islam Negeri Sulthan Thaha Saifuddin Jambi, 2019): 9



Terjemahannya:

”Biarlah mereka mengingkari nikmat yang telah kami berikan kepada mereka; maka bersenang-senanglah kamu. Kelak kamu akan mengetahui (akibatnya)”.<sup>31</sup>



Terjemahannya:

“Dan berkatalah syaitan tadala perara hisyah telah diselesaikan: sesungguhnya Allah telah menjanjikan kepadamu janji yang benar, dan akupun telah menjanjikan kepadamu tetapi aku menyalahinya. Sekali-sekali tidak ada kekuasaan bagiku terhadapmu, melainkan sekedar aku menyeru kamu lalu kamu mematuhi seruaniku , oleh sebab itu janganlah kamu mencerca aku akan tetapi cercalah dirimu sendiri. Aku sekali-kali tidak dapat menolongmu dan kamu pun sekali-kali tidak dapat menolongku. Sesungguhnya aku tidak membenarkan perbuatanmu mempersekutukan aku sejak dahulu. Sesungguhnya orang-orang zalim itu mendapat siksaan yang pedih”.<sup>32</sup>

<sup>31</sup>Kementerian Agama RI Al-Qur’an dan Terjemahannya, (Jakarta: Kementerian Agama RI, 1987), h. 273.

<sup>32</sup>Kementerian Agama RI Al-Qur’an dan Terjemahannya, (Jakarta: Kementerian Agama RI, 1987), h. 258.

Para ulama fiqih mengklasifikasikan non-Muslim Menjadi dua kelompok, yakni *ahl al-harb* dan *ahl al-ahd*. Pembagian ini berdasarkan firman Allah SWT. dalam QS Al-Mumtahanah/60: 8-9.

اللَّهُ لَا يُلَاحِظُ ظَاهِرَ الْأَعْيُنِ وَلَا يَخْفَىٰ عَلَىٰ سَائِرِ الْعَالَمِينَ ۗ  
 اللَّهُ يَخْتَارُ ۗ لَئِن لَّمْ يَكُنِ اللَّهُ فِئْتَانًا يَلْبَسُ بَعْضُهُمَا أَسْمَاءَ الْآخَرِ لَافْتَانًا ۗ عَسَىٰ أَنْ يَكُونَ لَكُمْ فِتْنَةٌ أَنْ يَأْتِيَنَّكُمْ ذِي الْقُرْبَىٰ مِنْكُمْ وَيَسْأَلَنَّكُمْ أَمْ وَاللَّهِ لَئِن سَأَلْتَهُمْ لَيَقُولُنَّ إِنَّمَا كُنَّا نَعْبُدُ اللَّهَ مَا كُنَّا نَدْرِكُهُ بِالْحَقِّ فَمَنِ الْكَافِرُ إِلَّا الَّذِينَ كَفَرُوا بَعْدَ الظُّلْمِ ۗ إِنَّ اللَّهَ لَكَلِيمٌ عَذِيمٌ ۗ

Terjemahannya:

“Allah tidak melarang kamu berbuat baik dan berlaku adil terhadap orang-orang yang tidak memerangimu dalam urusan agama dan tidak mengusir kamu dari kampung halamanmu. Sesungguhnya Allah mencintai orang-orang yang berlaku adil”.<sup>33</sup>

اللَّهُ لَا يُلَاحِظُ ظَاهِرَ الْأَعْيُنِ وَلَا يَخْفَىٰ عَلَىٰ سَائِرِ الْعَالَمِينَ ۗ  
 اللَّهُ يَخْتَارُ ۗ لَئِن لَّمْ يَكُنِ اللَّهُ فِئْتَانًا يَلْبَسُ بَعْضُهُمَا أَسْمَاءَ الْآخَرِ لَافْتَانًا ۗ عَسَىٰ أَنْ يَكُونَ لَكُمْ فِتْنَةٌ أَنْ يَأْتِيَنَّكُمْ ذِي الْقُرْبَىٰ مِنْكُمْ وَيَسْأَلَنَّكُمْ أَمْ وَاللَّهِ لَئِن سَأَلْتَهُمْ لَيَقُولُنَّ إِنَّمَا كُنَّا نَعْبُدُ اللَّهَ مَا كُنَّا نَدْرِكُهُ بِالْحَقِّ فَمَنِ الْكَافِرُ إِلَّا الَّذِينَ كَفَرُوا بَعْدَ الظُّلْمِ ۗ إِنَّ اللَّهَ لَكَلِيمٌ عَذِيمٌ ۗ

Terjemahannya:

“Sesungguhnya Allah hanya melarang kamu menjadikan mereka sebagai kawanmu orang-orang yang memerangi kamu dalam urusan agama dan mengusir kamu dari kampung halamanmu dan membantu (orang lain) untuk mengurusimu. Barangsiapa yang menjadikan mereka sebagai kawan, mereka itulah orang-orang zalim”.<sup>34</sup>

<sup>33</sup>Kementerian Agama RI Al-Qur’an dan Terjemahannya, (Jakarta: Kementerian Agama RI, 1987), h. 550.

<sup>34</sup>Kementerian Agama RI Al-Qur’an dan Terjemahannya, (Jakarta: Kementerian Agama RI, 1987), h. 550.

*Ahl al harb* adalah golongan orang-orang kafir yang memerangi atau terlibat peperangan dengan kaum muslim. Istilah kafir *harbi* menurut Yusuf al Qardawi disematkan oleh para fukaha kepada golongan non-muslim yang tinggal di wilayah mereka yang disebut *dar al harb* dan menyatakan permusuhan terhadap kaum muslim dan para pemimpin mereka atau yang tidak mengakui negara Islam. Golongan kafir *harbi* ini adalah semua orang kafir yang menampakkan permusuhan dan menyerang kaum muslim, baik dari kalangan musyrik (kaum pagan) maupun para ahli kitab.<sup>35</sup>

Sikap kaum muslim terhadap mereka adalah keras disebabkan sikap mereka yang memusuhi dan memerangi Islam. Syaikh Muhammad ibn Shalih al Utsaimin menyatakan, kafir *harbi* (karena sikap mereka) tidak memiliki hak untuk mendapat perlindungan dan pemeliharaan dari kaum muslim. Mereka inilah golongan orang-orang kafir yang diperangi oleh Rasulullah saw. Sementara *ahl al-‘ahd* merupakan orang-orang non-muslim yang bersikap baik, menjalin hubungan yang harmonis terhadap kaum muslim dan tidak terlibat dalam memusuhi mereka. Golongan ini adalah mereka yang berdamai dan mengadakan ikatan perjanjian dengan kaum muslim, baik yang memilih tinggal di *dar al islam* (wilayah Islam) maupun yang tetap tinggal di wilayahnya.<sup>36</sup>

Para fukaha membagi kelompok *ahl al-‘ahd* ini menjadi tiga golongan.

<sup>35</sup> Evan Edo Prasetya, Yono, dan Sutisna. “Kepemimpinan Non-Muslim dalam Perspektif Imam-Al-Mawardi (Kajian Literatur Kitab Al-Ahkam As-Sultaniyyah),” *Jurnal Syariah Dan Hukum* Volume 19, No. 1, Juli (2021): 49. <https://ejournal.iainpare.ac.id/index.php/diktum/article/view/1984>, Diakses 26 Oktober 2022.

<sup>36</sup> Evan Edo Prasetya, Yono, dan Sutisna. “Kepemimpinan Non-Muslim dalam Perspektif Imam-Al-Mawardi (Kajian Literatur Kitab Al-Ahkam As-Sultaniyyah),” *Jurnal Syariah Dan Hukum* Volume 19, No. 1, Juli (2021): 49. <https://ejournal.iainpare.ac.id/index.php/diktum/article/view/1984>, Diakses 26 Oktober 2022.

Hal ini disebabkan perbedaan sikap dan kedudukan mereka dalam menjalin perjanjian dengan kaum muslim. Mereka adalah *ahl al-dzimmah*, *ahl al hudnah*, dan *ahl al aman*. *Ahl al-dzimmah* adalah non-muslim yang menjadi tanggungan kaum muslim karena telah mengadakan perjanjian berupa tunduk dan patuh terhadap ketentuan beserta hukum Allah dan rasulnya seraya menunaikan jizyah dan mereka berdiam di wilayah Islam. Golongan ini menjadi tanggungan permanen kaum muslim, mereka dijamin hidup dengan aman, damai, dan mendapatkan hak serta kewajiban yang secara umum sama dengan penduduk muslim lainnya, terutama di bidang sosial (*muamalah*).

Kedudukan non-Muslim dalam pemerintahan dimana dalam konteks keberagaman serta toleransi dalam Islam. Imam al-Mawardi membolehkan dalam *al-Ahkam as Sulthaniyyah* seorang non-Muslim menduduki jabatan dalam pemerintahan. Dalam hal ini Imam al-Mawardi menjelaskan seorang non-Muslim hanya boleh menduduki jabatan sebagai Wazir Tanfidzi (pembantu khalifah bidang administrasi) dengan catatan jabatan itu hanya boleh dipegang oleh orang kafir dzimmi (orang kafir yang berada dalam perlindungan kaum Muslimin).<sup>37</sup>

Selain keempat kewenangan yang tidak boleh dimiliki seperti dijelaskan di atas, orang kafir *dzimmi* tidak dilarang menduduki kursi *wizara*, kecuali jika mereka semena-mena yang menyebabkan mereka dilarang menduduki kursi *wizara*. Di samping itu, antara *Wazir Tafwidhi* (pembantu khalifah bidang

<sup>37</sup> Evan Edo Prasetya, Yono, dan Sutisna. "Kepemimpinan Non-Muslim dalam Perspektif Imam-Al-Mawardi (Kajian Literatur Kitab Al-Ahkam As-Sultaniyyah)," *Jurnal Syariah Dan Hukum* Volume 19, No. 1, juli (2021): 50.  
<https://ejurnal.iainpare.ac.id/index.php/diktum/article/view/1984>, Diakses 26 Oktober 2022.

<sup>38</sup> Al-Mawardi, *Al-Ahkam Sulthaniyyah, Sistem Pemerintahan Khalifah Islam* (Jakarta: Qisthi Pers, 2015).51-53.

pemerintahan) dan *Wazir Tanfidzi* (pembantu Khalifah bidang administrasi) juga berbeda di dalam syarat-syarat *wizara*. Secara garis besar perbedaan di antara keduanya terbagi menjadi empat. Pertama, untuk menduduki jabatan *Wazir Tafwidhi* (pembantu khalifah bidang pemerintahan) disyaratkan harus merdeka, sedangkan untuk menjadi *Wazir Tanfidzi* (pembantu Khalifah bidang administrasi) tidak disyaratkan demikian. Kedua, untuk menduduki jabatan *Wazir Tafwidhi* disyaratkan harus beragama Islam, sedangkan untuk jabatan *Wazir Tanfidzi* tidak disyaratkan demikian. Ketiga, untuk menduduki jabatan *Wazir Tafwidhi* disyaratkan menguasai ilmu tentang hukum-hukum syariat, sedangkan untuk menjadi *Wazir Tanfidzi* tidak disyaratkan demikian. Kelima, untuk menduduki jabatan *Wazir Tafwidhi* disyaratkan memiliki ilmu tentang peperangan atau *Kharaj*, sedangkan untuk *Wazir Tanfidzi* tidak disyaratkan demikian.<sup>39</sup>

### 3. Pengertian Fiqih Siyasah

Fiqih Siyasah dari dua kata yaitu Fiqih dan Siyasah, Fiqih berasal dari kata *faqaha-yaqafu-fiqhan*. Secara bahasa pengertian fiqih adalah (paham yang mendalam). Sedangkan menurut istilah, fiqih adalah ilmu atau pemahaman tentang hukum-hukum syariat yang bersifat amaliyah, yang digali dari dalil-dalilnya yang rinci (*tafsili*). Sehingga dapat dipahami bahwa fiqih adalah upaya sungguh-sungguh dari para ulama untuk menggali hukum-hukum syara sehingga

---

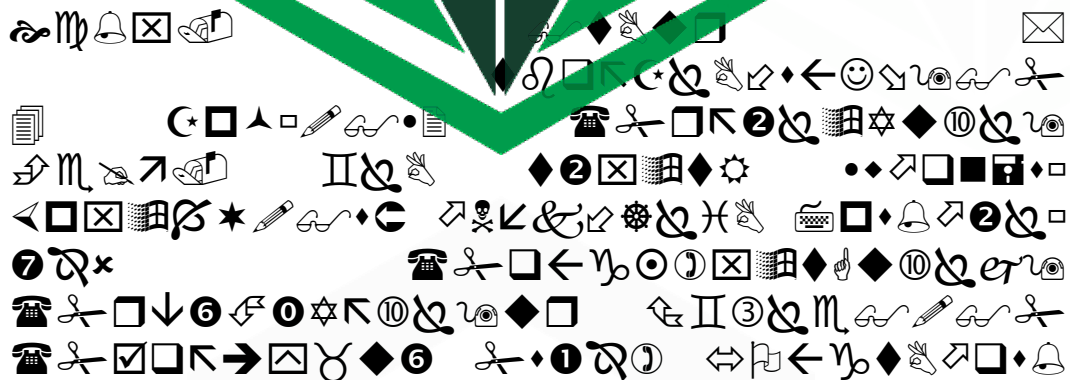
<sup>39</sup> Evan Edo Prasetya, Yono, dan Sutisna. "Kepemimpinan Non-Muslim dalam Perspektif Imam-Al-Mawardi (Kajian Literatur Kitab Al-Ahkam As-Sultaniyyah)," *Jurnal Syariah Dan Hukum* Volume 19, No. 1, Juli (2021): 51.  
<https://ejurnal.iainpare.ac.id/index.php/diktum/article/view/1984>, Diakses 26 Oktober 2022.



dapat diamalkan oleh umat Islam.<sup>40</sup> Fiqih juga merupakan pengetahuan tentang hukum agama Islam yang bersumber dari Al-Qur'an dan al-Sunnah yang disusun dengan jalan *ijtihad*.<sup>41</sup>

Siyasah berasal dari kata *sasa*, berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan. Sebagai ilmu ketatanegaraan dalam Islam Fiqih Siyasah antara lain membicarakan tentang siapa sumber kekuasaan, siapa pelaksana kekuasaan, apa dasar kekuasaan dan bagaimana cara-cara pelaksana kekuasaan, apa dasar kekuasaan dan bagaimana cara-cara pelaksanaan kekuasaan menjalankan kekuasaan yang diberikan kepadanya, dan kepada siapa pelaksana kekuasaan bertanggung jawabkan kekuasaannya.

Tidak kurang dari 19 (sembilan belas) ayat yang semuanya berkaitan dengan Fiqih di dalam Al-Qur'an dalam bentuk kata kerja, seperti dalam surah at-Taubah/9: 122 yang berbunyi:



<sup>40</sup>Amanda Rahmat Hidayat. : “Kepemimpinan Non-Muslim menurut Fiqih Siyasah dan Hukum Tata Negara di Indonesia” (Lampung: Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2017).

<sup>41</sup> Syarial Dedi, Mabur Syah, dan David Aprizon Putra. *Fiqh Siyasah*. (Bengkulu:LP2 IAIN Curup, 2019), 2.

<sup>42</sup> Amanda Rahmat Hidayat. : “Kepemimpinan Non-Muslim menurut Fiqih Siyasah dan Hukum Tata Negara di Indonesia” (Lampung: Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2017).



Terjemahannya:

“Hendaklah dari tiap-tiap golongan mereka ada serombongan orang yang pergi untuk memahami (mempelajari) agama dan memberi peringatan kepada kaumnya apabila mereka telah kembali kepadanya, supaya mereka itu dapat menjaga dirinya”.<sup>43</sup>

Fiqh terdiri dari pemahaman terhadap teks-teks dan pemahaman dalam keadaan tidak ada teks, karena melibatkan daya pikir dan analisis, maka terdapat lebih dari satu pemahaman terhadap nilai-nilai yang berasal dari wahyu, keserjanaan Islam dalam bidang hukum telah melahirkan berbagai pemahaman dalam bentuk aliran yang disebut *madhab fiqh*.<sup>44</sup>

Fiqh Siyasah adalah ilmu tata negara Islam yang secara spesifik membahas tentang seluk beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan negara pada khususnya, berupa penetapan hukum, peraturan, dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang bermastautin atau sejalan dengan ajaran Islam, guna mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan menghindarkannya dari berbagai kemudharatan yang mungkin timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, bernegara yang dijalaninya.<sup>45</sup>

<sup>43</sup>Kementerian Agama RI Al-Qur'an dan Terjemahannya, (Jakarta: Kementerian Agama RI, 1987), h. 206.

<sup>44</sup> Syarial Dedi, Mabrur Syah, dan David Aprizon Putra. *Fiqh Siyasah*. (Bengkulu: LP2 IAIN Curup, 2019), 3.

<sup>45</sup> Mujar Ibnu Syarif dan Khammi Zada. *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*. (Jakarta: Erlangga, 2008), 11.

Fiqih Siyasah adalah salah satu aspek hukum Islam yang membicarakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri.<sup>46</sup>

Makna istilah, Fiqih Siyasah atau Siyasah al-Syar'iyah diartikan sebagai berikut:

1. Menurut Ahmad Fathi, pengurus kemaslahatan umat manusia sesuai dengan ketentuan, (Ahmad Fathi Bahantsi dalam al-siyasah syara al-jinaiyyah fi al-syariat al-Islamiyah).
2. Menurut Ibnu Aqil, dikutip dari pendapat Ibnu al-Qoyyim, bahwa Fiqih Siyasah adalah perbuatan yang membawa manusia lebih dekat pada kemaslahatan (kesejahteraan) dan lebih jauh menghindari mafsadah (keburukan kemerosotan), meskipun Rasul tidak menetapkannya dan wahyu tidak membimbingnya.
3. Menurut Ibnu 'Abidin yang dikutip oleh Ahmad Fathi, Fiqih Siyasah adalah kesejahteraan manusia dengan cara menunjukkan jalan yang benar (Selamat) baik di dalam urusan dunia maupun akhirat. Dasar-dasar Siyasah berasal dari Muhammad Saw. baik tampil secara khusus maupun secara umum, datang secara lahir maupun batin.
4. Menurut Abd Wahab al-Khallaf, Siyasah syar'iyah adalah pengurusan hal-hal yang bersifat umum bagi negara Islam dengan cara menjamin perwujudan kemaslahatan dan menghindari kemadaratan (berbahaya)

---

<sup>46</sup> Muhammad Husen, : “*Analisis Fiqih Siyasah Terhadap Persyaratan Menjadi Calon Presiden dan Wakil Presiden Studi pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Nomor 22 Tahun 2018*” (Lampung: Universitas Islam Negeri (UIN) Raden Intan Lampung, 2019).

dengan tidak melampaui batas-batas syari'ah dan pokok-pokok syari'ah yang bersifat umum, walaupun tidak sesuai dengan pendapat ulama-ulama Mujtahid. Maksud Abd Wahab tentang masalah umum negara antara lain:

- a. Pengaturan perundang-undangan negara.
- b. Kebijakan dalam harta benda (kekayaan) dan keuangan.
- c. Penetapan hukum, peradilan serta kebijakan pelaksanaannya, dan
- d. Urusan dalam dan Luar negeri.

5. Menurut Abd al-Rahman Taj, Siyasah syari'ah adalah hukum-hukum yang mengatur kepentingan negara dan mengorganisir urusan umat yang sejalan dengan jiwa syari'at dan sesuai dengan dasar-dasarnya yang universal (*kully*), untuk merealisasikan tujuan-tujuannya yang bersifat kemasyarakatan, meskipun hal tersebut tidak ditunjukkan oleh nash-nash yang terdapat dalam Al-Qur'an maupun al-Sunnah.

Berdasarkan pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa Fiqih Siyasah memegang peranan penting dalam penentuan dan aktualisasi hukum Islam secara keseluruhan. Dalam Fiqih Siyasah diatur bagaimana sebuah ketentuan Islam dapat berlaku secara efektif dalam masyarakat Islam. Tanpa keberadaan negara dan pemerintahan, ketentuan Islam akan sulit sekali menjamin keberlakuannya. Terkait masalah ibadah tidak terlalu banyak campur tangan Siyasah, tetapi untuk urusan masyarakatnya yang kompleks, umat Islam membutuhkan Fiqih Siyasah.

---

<sup>47</sup> Syarial Dedi, Mabrus Syah, dan David Aprizon Putra. *Fiqh Siyasah*. (Bengkulu:LP2 IAIN Curup, 2019), 3.

Fiqih Siyasah atau Hukum Islam itu memiliki sumbernya, sebelum memaparkan sumber hukumnya, penulis terlebih dahulu akan memaparkan sumber hukum menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah asal sesuatu.

Sumber hukum Islam adalah asal (tempat pengembalian) hukum Islam.

Adapun sumbernya yaitu:

1. Al-Qur'an

Al-Qur'an adalah sumber hukum Islam yang pertama dan utama, yang membuat kaidah-kaidah hukum fundamental (asasi) yang perlu dikaji dengan teliti dan dikembangkan lebih lanjut.

2. Al-Sunnah atau Al-Hadist

As-Sunnah atau Al-Hadist adalah sumber hukum Islam yang kedua setelah Al-Qur'an berupa perkataan, perbuatan dan sikap Rasulullah yang tercatat (sekarang) dalam kitab-kitab hadits.

3. Akal pikiran

Akal pikiran juga memendahnya untuk bersaha terikhtiar dengan seluruh kemampuan yang ada padanya memahami kaidah-kaidah hukum yang fundamental yang terdapat pada Al-Qur'an.<sup>48</sup>

4. **Pengertian Hukum Tata Negara**

Hukum negara adalah istilah lain hukum tata negara, keduanya terjemahan dari istilah bahasa Belanda "*staatsrecht*" yang dibagi menjadi *staatsrech in ruimere zin* (dalam arti luas) dan *staatsrech in engere zin* (dalam arti sempit).

---

<sup>48</sup> Mohammad Daud Ali. *Hukum Islam Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*. (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014), 73.

Hukum tata negara dalam arti luas mencakup hukum tata negara dalam arti sempit, biasanya disebut hukum tata negara.<sup>49</sup>

Hukum tata negara merupakan salah satu cabang hukum yang mempunyai hubungan sangat erat dengan politik. Objek penyelidikan Ilmu Hukum Tata Negara dan Ilmu Politik dapat dikatakan sama. Dalam kepustakaan Hukum Tata Negara dapat diketahui bahwa Hukum Tata Negara (*staatrechtswetenschap*) dan sebagai Hukum Tata Negara Positif (*Posittief staatsrecht*).<sup>50</sup>

Istilah Hukum Tata Negara dapat dianggap identik dengan pengertian Hukum Konstitusi yang merupakan terjemahan langsung dari perkataan *Constitutional Law* (Inggris), *Droit Constitutionnel* (Perancis), *Diritto Constitutionale* (Italia), atau *Verfassungsrecht* (Jerman). Diantara para ahli hukum, ada yang berusaha membedakan kedua istilah ini dengan menganggap bahwa istilah Hukum Tata Negara lebih luas cakupan pengertiannya dari pada istilah Hukum Konstitusi. Hukum Konstitusi dianggap lebih sempit karena hanya membahas hukum dalam perspektif atas Undang-undang dasar, sedangkan Hukum Tata Negara tidak hanya terbatas pada Undang-undang dasar. Perbedaan ini sebenarnya terjadi karena kesalahan dalam mengartikan perkataan konstitusi itu sendiri yang seakan-akan diidentikkan dengan Undang-undang dasar. Karena

---

<sup>49</sup> Dian Aries Mujiborahman, *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta: SPTN Press, 2017), 6.

<sup>50</sup> Amanda Rahmat Hidayat. : *“Kepemimpinan Non-Muslim menurut Fiqih Siyasah dan Hukum Tata Negara di Indonesia”* (Lampung: Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2017).

kekeliruan tersebut, Hukum Konstitusi dipahami lebih sempit daripada Hukum Tata Negara.<sup>51</sup>

Hukum Tata Negara pada dasarnya adalah hukum yang mengatur organisasi kekuasaan suatu negara beserta segala aspek yang berkaitan dengan organisasi negara tersebut. Sehubungan dengan lingkungan itu dalam lingkungan Hukum Ketatanegaraan dikenal berbagai istilah yaitu :<sup>52</sup>

1. State Law dimana yang diutamakan adalah Hukum Negara
2. State Recht (Belanda) dimana State Recht dibedakan antara :
  - a. Arti luas Staat Recht in Kuinzin
  - b. Arti sempit Staat Recht in Engeezin
3. Constitutional Law (Inggris) dimana hukum Tata Negara lebih menitikberatkan pada konstitusi atau hukum konstitusi
4. Droit Constitutional dan Droit Administrative (Perancis) dimana titik tolaknya adalah untuk membedakan antara Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara.
5. Verfassnugrecht dan Vervaltinrecht (Jerman) yang sama dengan perancis.
6. Bagi Indonesia tentunya mempunyai hubungan dengan Hukum Tata Negara Belanda dengan istilah State Recht atau Hukum Negara/ Hukum Tata Negara.<sup>53</sup>

Beberapa Pengertian Hukum Tata Negara menurut para ahli:

<sup>51</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006). 17-18.

<sup>52</sup> Prof. Drs. S. Pamudji, MPA. "Perbandingan Pemerintahan". Jakarta: PT Bina Aksara, 1998.

<sup>53</sup> Bewa Ragawino. *Hukum Tata Negara*. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

1. Van Vallenhoven : Hukum Tata Negara meneter semua masyarakat Hukum atasan dan masyarakat hukum bawahan menurut tingkatnya dan dari masing-masing itu menentukan wilayah lingkungan rakyatnya dan akhirnya menentukan badan-badan dan fungsinya masing-masing yang berkuasa dalam lingkungan masyarakat hukum itu serta menentukan susunan dan wewenang badan-badan tersebut.
2. Scholten : Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur organisasi daripada Negara.
3. Van der Pot : Hukum Tata Negara adalah peraturan-peraturan yang menentukan badan-badan yang diperlukan serta wewenangnya masing-masing, hubungannya dengan yang lainnya dan hubungan dengan individu-individu.
4. Apeldoorn : Hukum Negara dalam arti sempit menunjukan organisasi-organisasi yang memegang kekuasaan pemerintah dan batas-batas kekuasaannya., Hukum Negara dalam arti luas meliputi Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.
5. Wade and Philips : Hukum Tata Negara mengatur alat-alat perlengkapan Negara, tugas,dan hubungannya antara perlengkapan Negara itu.

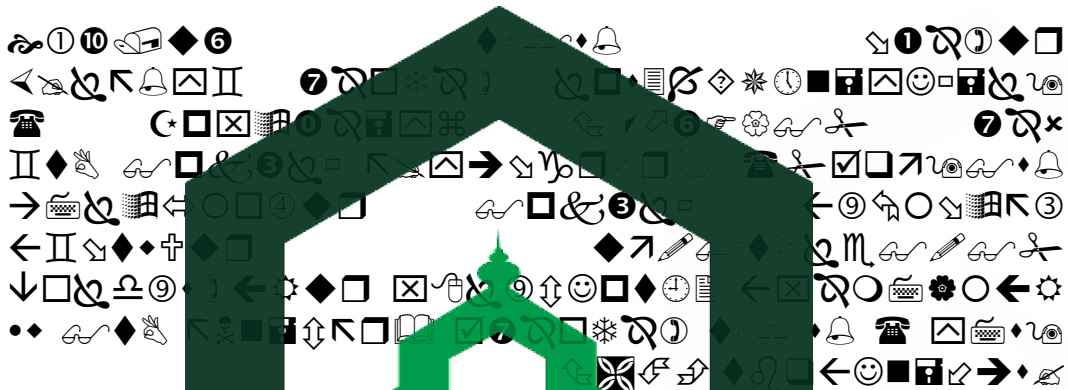


### BAB III

## KEPEMIMPINAN NON-MUSLIM MENURUT FIQIH SIYASAH DAN HUKUM TATA NEGARA INDONESIA

### A. Kepemimpinan Menurut Fiqih Siyasa

Berbicara tentang kepemimpinan dalam Al-Qur'an, Allah berfirman dalam surah Al-Baqarah/1: 30 yang berbunyi:



Terjemahannya:

“Dan (ingatlah) ketika Tuhanmu berfirman kepada para malaikat, “ Sesungguhnya Aku hendak menjadikan orang yang merusak dan menampahkan darah disana, sedangkan kami bertaqib, memuji-Mu, dan menyucikan nama-Mu?” Dia berfirman, “Sungguh Aku lebih mengetahui apayang tidak kamu ketahui”.<sup>54</sup>

Allah Ta'ala memberitahukan inwal pemberian karunia kepada Bani Adam dan penghormatan kepada mereka dengan membicarakan mereka di al-Mala'ul A'la, sebelum mereka diadakan. Maka Allah berfirman, “Dan ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada para alaiikat.” Maksudnya, hai Muhammad, ceritakanlah hal itu kepada kaummu. “Sesungguhnya Aku hendak menjadikan khalifah di bumi.” Yakni, suatu kaum yang akan menggantikan satu sama lain, kurun demi kurun, dan generasi demi generasi, sebagaimana Allah Ta'ala

<sup>54</sup> Ahmad Hatta, Tafsir Quran Perkata (Jakarta: Maghfirah Pustaka, 2009), 6.

berfirman, “Dialah yang menjadikanmu sebagai khalifah-khalifah di bumi,” (al-Faathir: 39).

Sedangkan di dalam hadits yang berbicara tentang kepemimpinan berbunyi: Pemimpin adalah bayangan Allah SWT. di muka bumi. Kepadaanya berlindung orang-orang yang teraniaya dari hamba-hamba Allah, jika ia berlaku adil maka baginya ganjaran, dan bagi rakyat hendaknya bersyukur. Sebaliknya apabila ia curang (dzalim) maka niscaya dosalah baginya dan rakyatnya hendaknya bersabar. Apabila para pemimpin curang maka langit tidak akan menurunkan berkahnya. Apabila zina merajalela, maka kefakiran dan kemiskinan pun akan merajalela (H.R. Ibnu Majah dari Abdullah bin Umar).<sup>55</sup>

Dari hadits di atas Yahya mengartikan bahwa kata “bayangan Allah SWT” mengisyaratkan bahwa pemimpin adalah perwakilan Allah SWT. di muka bumi ini. Dan mengisyaratkan bahwa pemimpin harus selalu dekat kepada Allah. Kata “rakyat hendaknya bersyukur” menaahinya bahwa wujud pemimpin yang adil adalah nikmat Allah SWT. yang patut untuk disyukuri. Dan kata “rakyat hendaknya bersabar” mengisyaratkan bahwa kelak akan muncul pemimpin yang tak bisa untuk memimpin.

Kata kepemimpinan dalam Fiqih Siyasah yaitu *imamah* yang artinya bertugas sebagai pengganti kenabian dalam melindungi agama dan mengatur kemaslahatan hidup, sekelompok ulama berpendapat bahwa status wajibnya mengangkat seorang kepemimpinan adalah berdasarkan akal karena orang yang

---

<sup>55</sup> Ahmad Sunarto, Terjemah Riyadhus Sholihin Jilid I (Jakarta: Pustaka Amani, 1999, 604.

memiliki akal sehat tunduk kepada seorang pemimpin yang mencegah mereka dari kezaliman dan menghindarkan mereka dari konflik serta permusuhan.<sup>56</sup>

Seorang pemimpin dalam Islam ada dua definisi, (1) berarti amara yang sering disebut dengan *ulil amri*. Dalam Al-Qur'an ayat 4-5 "*Hai orang-orang beriman, taatilah Allah dan Rasul-Nya, dan ulil amri diantara kamu*". Pada firman Allah ini diketahui bahwa amara merupakan orang yang mendapat tanggungjawab untuk mengayomi rakyat. Jika ia tidak menjalankan amanah tersebut berarti dia bukan pemimpin sebenarnya. (2) yaitu *khadimul ummah* (pelayan umat) sebagai seorang kepala negara harus bisa menempatkan dirinya untuk mengayomi dan melayani apa-apa yang dibutuhkan warga negaranya asalkan itu sesuai dengan hukum syariat.<sup>57</sup>

Suatu negara kebangsaan menggolongkan warga negaranya menjadi kelompok-kelompok rakyat sesuai dengan bangsa asal atau ras yang membentuk negara tersebut atau yang mendomiasinya, serta yang bertanggungjawab atas penyelenggaranya. Dismilah berakulah istilah "mayoritas" dan "minoritas" bagi masing-masing kelompok tersebut. Tugas menuntun dan membuat kebijaksanaan dalam suatu negara kebangsaan selalau berada ditangan kaum mayoritas. Untuk kaum minoritas dengan kebangsaan yang sama, mereka tidak akan dipercayai atau dianggap mampu memikul tanggungjawab ini. Kedudukan ini tidaklah secara

<sup>56</sup>Al-Mawardi, Al-Ahkam Sulthaniyah, *Sistem Pemerintahan Khalifah Islam* (Jakarta: Qisthi Pers, 2015).9.

<sup>57</sup> Siti Qoniah dan Ashif Az Zafi, "Analisis Kepemimpinan Non Muslim Menurut Fiqih Siyash dan Hukum Tata Negara di Indonesia", *Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam* Volume 5, No. 2, (2020): 150-151, <https://ejournal.iainbengkulu.ac.id/index.php/alimarah/article/download/3487/2596>, Diakses 28 Oktober 2022.

terang-tarangan dinyatakan atau bahkan diakui. Mungkin Undang-Undang Dasar tersebut secara tegas menghapus semua deskriminasi diantara para warga negaranya, tetapi justru deskriminasi inilah yang pada prakteknya tumbuh subur disetiap negara kebangsaan. Sekalipun anggota kelompok minoritas dipercayai jabatan penting, tetapi hal ini biasanya merupakan hasil tawar-menawar yang sifatnya perseorangan. Dalam kenyataannya, dimanapun kelompok minoritas tidak memiliki tempat dalam masalah-masalah negara.<sup>58</sup>

Kaum minoritas memiliki hak-hak yang harus didapat dari suatu negara, karena hak-hak ini ada didalam syariah Islam. Kaum mayoritas tidak boleh mengambil hak-hak yang dimiliki kaum minoritas. Namun mereka diperbolehkan jika ingin membenarkan hak-hak Islam atau hak-hak istimewa kepada kaum minoritas asalkan hak yang diberikan tersebut sesuai dengan perintah syariah.

Dalam suatu kepemimpinan semua warga negara memiliki hak masing-masing, maka dari itu setiap warga negara memiliki hak untuk dipilih menjadi pemimpin dan juga untuk memilih seseorang untuk menjadi pemimpin negaranya. Ketidaksamaan identitas latar belakang yang dimiliki setiap warga negara (keagamaan, etnis, gender, strata sosial) tidak boleh menjadi pembatas atas persamaan hak-hak yang didapat setiap warga negara. Kehadiran seorang pemimpin yang berasal dari kalangan kaum non muslim diakui oleh Islam. Oleh karena itu, sangat ada kemungkinan memilih pemimpin non muslim dikalangan masyarakat muslim yang terpenting tidak mengancam kebebasan beragama, hubungan harmonis yang saling memerlukan dalam suatu masyarakat dimana

---

<sup>58</sup> Abdul A'la Al Maududi, "*Hukum dan Konstitusi Sistem Politik Islam*". (Bandung: Mizan, 1990). H. 298.

antara kaum minoritas dan kaum mayoritas bersatu dalam suatu negara maka keduanya bisa merajut.<sup>59</sup>

Munawir Sajdali secara tidak langsung yang terdapat dalam tulisannya tidak berpendapat bahwa “seorang pemimpin dari golongan minoritas boleh untuk memimpin kalangan mayoritas, namun secara garis besar menegaskan bahwa dalam sistem politik maupun sistem hukum ada kesamaan antara Pancasila dengan prinsip-prinsip dan tata nilai yang telah ada dalam Al-Qur’an, karena Indonesia menggunakan prinsip keadilan dalam hal mencari seorang pemimpin, bahwasannya kebanyakan warga negara Indonesia adalah muslim dan selebihnya adalah kalangan minoritas yaitu non muslim, kalangan minoritas mendapatkan hak yang sama dengan kaum muslim yaitu hak untuk memilih dan dipilih menjadi seorang pemimpin, karena negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan pancasila dengan Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai sila pertama, karena pendiri Negara Republik Indonesia telah merumuskan Pancasila sebagai ideologi negara Indonesia”.

Memilih kepala pemerintah dari kalangan minoritas seperti presiden hukumnya haram. hukumnya haram, itu seperti halnya menjadikan kaum mayoritas berada dibawah kekuasaan kaum minoritas. Memilih pemimpin dari kalangan minoritas apabila tidak memenuhi syarat atau calon pemimpinnya memenuhi syarat tapi tidak memilih juga haram. Orang Islam tidak boleh menyerahkan urusan pemerintahan kepada orang non muslim kecuali memang

---

<sup>59</sup> Amanda Rahmat Hidayat. : “*Kepemimpinan Non-Muslim menurut Fiqih Siyash dan Hukum Tata Negara di Indonesia*” (Lampung: Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2017).

dalam keadaan yang penting dan hal itu membawa manfaat untuk negara yang membawa kemajuan yang lebih baik. Urusan kenegaraan tidak boleh diserahkan kepada orang kafir begitu juga ketika ada pemimpin muslim akan tetapi melakukan kekufuran, maka dia harus dilengserkan dari jabatannya sebagai kepala pemerintahan.<sup>60</sup>

Kekufuran merupakan alasan seorang pemimpin dilengserkan dari jabatannya, bahkan menurut para ulama melengserkan pemimpin tersebut merupakan hal yang wajib. Barangsiapa yang melakukan hal demikian maka akan memperoleh pahala dan barangsiapa bermain-main dengan hal itu mendapatkan dosa. Maka dari itu, kepala pemerintahan seharusnya dalam memimpin negaranya harus mempunyai visi dan misi yang terstruktur, dan juga harus membentengi diri agar tidak melakukan hal-hal yang justru membuat pemerintahannya semakin mundur seperti korupsi.

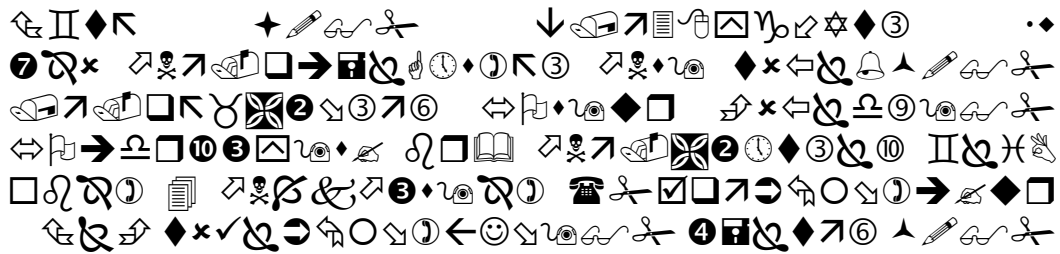
Ada beberapa ayat yang mendasari pendapat tentang seorang dari kalangan minoritas yang bersikap baik dengan kalangan mayoritas dan keduanya bersatu dalam satu pemerintahan, maka kalangan minoritas tersebut dapat dipilih menjadi seorang pemimpin yang terkandung dalam QS. Al-Mumtahanah:60:s 7,8,dan 9 :



<sup>60</sup> Siti Qoniah dan Ashif Az Zafi, “Analisis Kepemimpinan Non Muslim Menurut Fiqih dan Hukum Tata Negara Indonesia”, *Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Volume 5, No. 2, (2020): 159. <https://ejournal.iainbengkulu.ac.id/index.php/alimarah/article/download/3487/2596>, Diakses 28 Oktober 2022.

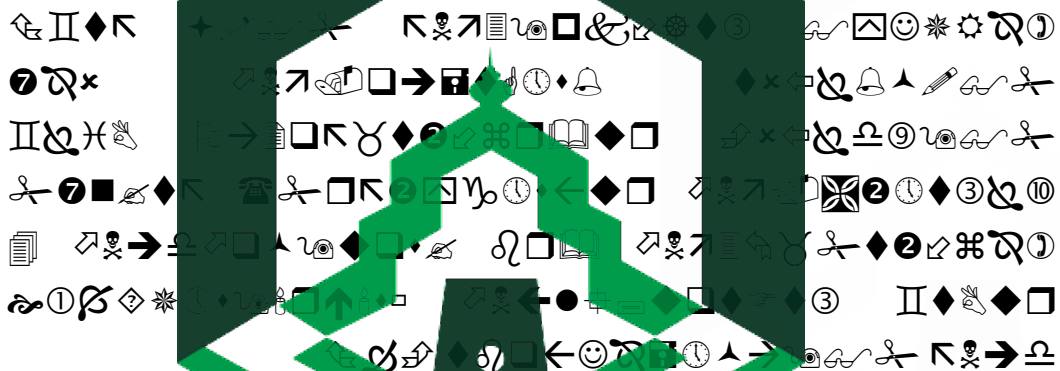
Terjemahannya:

“Mudah-mudahan Allah menimbulkan kasih sayang antaramu dengan orang-orang yang kamu musuhi diantara mereka dan Allaah adalah Maha Kuasa dan Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang”.<sup>61</sup>



Terjemahannya:

“Allah tidak melarang kamu untuk berbuat baik dan berlaku adil terhadap orang-orang yang tiada memerangimu karena agama dan tidak (pula) mengusir kamu dari negerimu. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang zalim”.<sup>62</sup>



Terjemahannya:

“Sesungguhnya Allah hanya melarang kamu menjadikan sebagai kawanmu orang-orang yang memerangimu karena agama dan mengusir kamu dari negerimu, dan membantu orang lain untuk mengusirmu dan barangsiapa menjadikan mereka sebagai kawan, Maka mereka itulah orang-orang yang zalim”.<sup>63</sup>

Berdasarkan QS Al-Mumtahanah/60: 7, 8, dan 9 di atas, dapat diketahui bahwa yang sebelumnya kaum non muslim sangat memusuhi kaum muslim

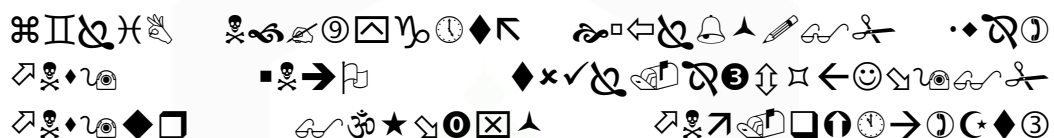
<sup>61</sup>Kementerian Agama RI Al-Qur’an dan Terjemahannya, (Jakarta: Kementrian Agama RI, 1987), h. 550.

<sup>62</sup>Kementerian Agama RI Al-Qur’an dan Terjemahannya, (Jakarta: Kementrian Agama RI, 1987), h. 550.

<sup>63</sup>Kementerian Agama RI Al-Qur’an dan Terjemahannya, (Jakarta: Kementrian Agama RI, 1987), h. 550.

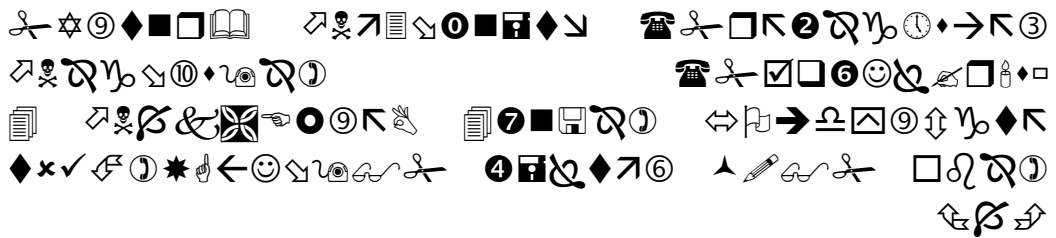
sekarang dapat bersatu dan berhubungan secara harmonis. Hal itu merupakan sesuatu yang didambakan, sedangkan dalam ayat selanjutnya surah Al-Muntahanah diketahui bahwa Allah SWT tidak melarang kaum muslim melakukan hal baik dan bersifat adil kepada kaum non muslim yang tidak mengancam keselamatan kaum muslim. Dalam pembahasan ini dapat dijadikan sebagai pengetahuan dan ilmu dalam menjalankan pemerintahan. Indonesia merupakan negara yang mempunyai beberapa agama didalamnya. Akan tetapi, mayoritas penduduknya beragama Islam, yang tentunya mereka ingin pemimpin mereka seorang dapat menunjukkan bahwa Islam sebagai kepercayaan yang bisa mengayomi beberapa kepercayaan yang lain dan juga dapat menyatukan perbedaan yang ada menjadi satu yang tentunya juga dapat mensejahterakan membawa kemajuan untuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kepemimpinan menurut hukum fiqih dan Al-Qur'an sebagai landasan dan juga beberapa cara dalam memahaminya yaitu ijma, qiyas, masalah mursalah, saad al-dzari'ah, al-adalah, ishtiban dan kaidah-kaidah fihiyyah dan yang menjadi hal terpenting dari aturan itu sendiri yaitu Al-Qur'an.<sup>64</sup> Syarat bolehnya seorang non-Muslim menjadi pemimpin yakni mereka tidak termasuk dalam golongan non-Muslim yang munafiq mengacu pada firman Allah SWT pada QS At-Taubah/9: 4.



<sup>64</sup> Siti Qoniah dan Ashif Az Zafi, "Analisis Kepemimpinan Non Muslim Menurut Fiqih dan Hukum Tata Negara Indonesia", *Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Volume 5, No. 2, (2020): 160. <https://ejournal.iainbengkulu.ac.id/index.php/alimarah/article/download/3487/2596>, Diakses 2 November 2022.





Terjemahannya:

“kecuali orang-orang mushrikin yang kamu telah mengadakan perjanjian dengan mereka dan mereka tidak mengurangi sesuatupun dari isi perjanjian mu dan tidak pula mereka membantu seseorang yang memusuhi kamu, maka terhadap mereka itu penuhilah janjinya sampai batas waktunya . Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertaqwa”.<sup>65</sup>

Terkait dengan kepemimpinan, ada juga hadist yang menjelaskan hal tersebut, yaitu hadist riwayat Bukhari Muslim:

Artinya:

“Telah menceritakan Abdullah bin Maslamah dari Malik dan Abdullah ibn Dinar dari Abdullah ibn Umar bahwasanya Rasulullah bersabda: Setiap kamu adalah pemimpin dan akan diminta pertanggungjawaban kepemimpinannya, seorang kepala negara adalah pemimpin atas rakyatnya dan akan diminta pertanggungjawaban perihal rakyat yang dipimpinnya. Seorang suami adalah pemimpin bagi keluarganya dan akan diminta pertanggungjawaban perihal keluarga yang dipimpinnya, seorang istri adalah pemimpin atas rumah tangga suami dan anaknya dan akan diminta pertanggungjawaban atas tugasnya, seorang pembantu adalah bertanggungjawab atas harta tuannya dan akan ditanya dari tanggungjawabnya, dan kamu sekalian adalah pemimpin pemimpin dan akan diminta pertanggungjawaban perihal kepemimpinannya”.

Hadist di atas menjelaskan tentang etika kepemimpinan dalam Islam, dimana etika yang lebih utama adalah tanggungjawab.

Kepemimpinan dalam masyarakat majemuk, dalam konsep keumatan yang inklusif, setiap individu berhak dipilih menjadi pemimpin dan berhak memilih pemimpin. Kesetaraan hak ini tidak apat dibatasi oleh perbedaan identitas latar belakang (gender, strata sosial, keagamaan dan etnis). Islam mengakui kehadiran

<sup>65</sup>Kementerian Agama RI Al-Qur'an dan Terjemahannya, (Jakarta: Kementerian Agama RI, 1987), h. 187.

seorang pemimpin yang berasal dari kalangan minoritas. Oleh karenanya, sangat terbuka kemungkinan memilih pemimpin non-Muslim ditengah masyarakat Muslim sepanjang tidak mengancam kebebasan beragama, dalam suatu masyarakat majemuk, dimana antara non-Muslim dan Muslim bersatu dalam satu entitas negara, maka keduanya bisa merajut hubungan harmonis yang saling memerlukan.<sup>66</sup>

Secara tertulis memang pendapat dari Munawir Sajdali secara langsung tidak membahas bolehnya seorang pemimpin dari kalangan non-Muslim untuk memimpin kalangan Muslim, namun jika diambil dari garis besar Munawir Sajdali menegaskan bahwa dalam sistem politik maupun sistem hukum terdapat persamaan Pancasila dengan prinsip-prinsip dan tata nilai yang telah diamanatkan oleh Al-Qur'an, karena di Indonesia menggunakan prinsip keadilan dalam kedudukan seorang pemimpin.

Berdasarkan pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa memilih kepala pemerintahan dari kalangan minoritas seperti presiden hukumnya haram, itu seperti halnya menjadikan kaum mayoritas berada dibawah kekuasaan kaum minoritas, memilih pemimpin dari kalangan minoritas apabila tidak memenuhi syarat atau calon pemimpinnya memenuhi syarat tapi tidak memilih juga haram. Orang Islam tidak boleh menyerahkan urusan pemerintahan kepada orang non-Muslim kecuali memang dalam keadaan yang penting, dan hal itu membantu manfaat untuk negara yang membawa kemajuan yang lebih baik. Urusan

---

<sup>66</sup> Amanda Rahmat Hidayat. : *“Kepemimpinan Non-Muslim menurut Fiqih Siyasaah dan Hukum Tata Negara di Indonesia”* (Lampung: Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2017).

kenegaraan tidak boleh diserahkan kepada orang kafir begitu juga ketika ada pemimpin muslim akan tetapi melakukan kekufuran, maka dia harus dilengserkan dari jabatannya sebagai kepala pemerintahan.<sup>67</sup>

## B. Kepemimpinan menurut Hukum Tata Negara

Dasar hukum merupakan norma hukum yang mendasari satu tindakan hukum tertentu sehingga dapat dianggap sah atau dapat dibenarkan oleh hukum. Ini terdapat dalam UUD 1945. Kepemimpinan Indonesia dilaksanakan berdasarkan dasar negara, merupakan suatu sistem kenegaraan dengan asas “kesatuan dan persatuan Indonesia” yang terdapat pada dasar negara sila ke- dan Pasal 1 ayat 1 UUD 1945.<sup>68</sup>

Dalam peraturan perundang-undangan terdapat Dasar Hukum Tata Negara Indonesia. Prinsip-prinsip negara dalam pembuatan peraturan perundang-undangan yaitu<sup>69</sup>

1. Berketuhanan Yang Maha Esa.
2. Memperlakukan setiap orang secara bermartabat sebagai sesama manusia.
3. Menjamin persatuan dalam kebhinekaan.
4. Dibentuk secara demokratis.
5. Diterapkan secara transparan dan akuntable.
6. Ditagakkan melalui proses yang bebas dan tidak eihak.

<sup>67</sup> Siti Qoniah dan Ashif Az Zafi, “Analisis Kepemimpinan Non Muslim Menurut Fiqih dan Hukum Tata Negara Indonesia”, *Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Volume 5, No. 2, (2020): 159. <https://ejournal.iainbengkulu.ac.id/index.php/alimarah/article/download/3487/2596>, Diakses 2 November 2022.

<sup>68</sup> Jimly Asshiddiqie. “Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara”. Jakarta: PT. Grafindo Persada, 2009).hal.121.

<sup>69</sup> Muhammad Tahir Azhari. “Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana, dan Hukum Islam”. Jakarta: Prenamedia, 2012. Hal. 29.

7. Bertujuan menegakkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Syarat-syarat Kepemimpinan Menurut Hukum Tata Negara Indonesia Perilaku seorang pemimpin sangat mempengaruhi negara itu kedepannya, karena lalainya seorang pemimpin menyebabkan munculnya banyak masalah. Akan tetapi, sebenarnya pemahaman masyarakatlah yang kurang dalam masalah tersebut. Oleh karena itu, pemerintahan akan berjalan maju apabila seseorang yang menjadi pemimpin diakui oleh negara dan UUD 1945.

Dalam Hukum Tata Negara Indonesia seorang pemimpin bukan presiden saja, dalam sistem kepemimpinan yang ada di Indonesia ada beberapa jabatan yang fungsinya hampir sama dengan presiden yang membedakan hanya cakupan wilayahnya saja seperti Gubernur, Bupati, Camat hingga yang terkecil cakupan wilayahnya dalam sistem pemerintahan Indonesia. Syarat kepemimpinan yang ada di Indonesia yang paling utama nomor satu yaitu Berketuhanan Yang Maha Esa, yang artinya setiap calon pemimpin harus menganut salah satu kepercayaan, selain itu seorang pemimpin harus memiliki sifat tanggungjawab, bijaksana dan dapat bangsa Indonesia lebih maju.<sup>70</sup>

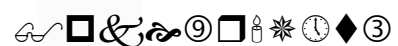
Dalam UUD 1945 pasal 29 ayat 2 berbunyi “Negara Republik Indonesia menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya”. Menjelaskan persepsi tentang hukum Islam, hukum Islam berlaku sebagai hukum positif dalam suatu negara, terutama negara muslim atau negara yang

<sup>70</sup> Siti Qoniah dan Ashif Az Zafi, “Analisis Kepemimpinan Non Muslim Menurut Fiqih dan Hukum Tata Negara Indonesia”, *Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Volume 5, No. 2, (2020): 162. <https://ejournal.iainbengkulu.ac.id/index.php/alimarah/article/download/3487/2596>, Diakses 2 November 2022.

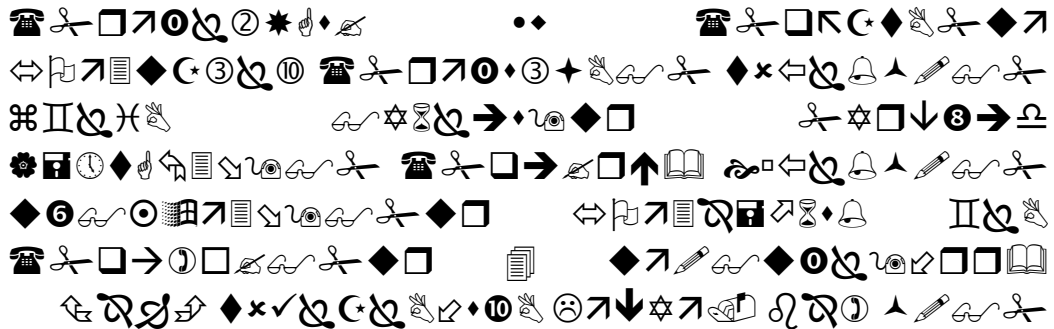
warga negaranya kebanyakan muslim seperti Indonesia.<sup>71</sup> Hal itu tidak mengurangi hak-hak sipil warga negara yang non muslim yang terdiri dari:

1. Hak untuk dipilih dan memilih sebagai pemimpin, baik langsung maupun perwakilan.
2. Hak untuk bermusyawarah/hak untuk ikut berpartisipasi dalam memberikan ide, saran, dan kritik yang membangun kepada penyelenggara yang terpilih agar tidak membahayakan rakyat.
3. Hak pengawasan atau hak untuk mengontrol dan meluruskan penyimpangan yang dilakukan oleh penyelenggara negara.
4. Hak untuk memecat pemimpin/penyelenggara dari jabatannya apabila ia tidak dapat menjalankan tugas yang diamanatkan kepadanya dengan baik.
5. Hak untuk mencalonkan diri menjadi penyelenggara negara.
6. Hak untuk menduduki jabatan umum dalam pemerintahan.

Bangsa Indonesia tidak sama dengan Arab Saudi sebagai negara yang sudah terlihat sebagai negara Islam, berbeda dengan Indonesia yang identitasnya sebagai negara demokrasi atau negara berpancasila. Pancasila sebagai dasar negara mempunyai peran penting dalam membentuk negara Indonesia, sehingga warga negara minoritas layak untuk menjadi salah satu pemimpin di Indonesia, QS Al-Maidah/5: 57 menjelaskan bahwa:



<sup>71</sup> Ali Imron. "Pertanggungjawaban Hukum, Konsep Hukum Islam dan Relevansinya dengan Citra Hukum Nasional Indonesia". (Semarang: Walisongo [res, 2009). Hal. 13.



Terjemahannya::

“Wahai orang-orang yang beriman! Janganlah kamu menjadikan pemimpinmu orang-orang yang membuat agamamu jadi bahan ejekan dan permainan, (yaitu) diantara orang-orang yang telah diberi kitab sebelumnya dan orang-orang kafir (orang musyrik). Dan bertakwalah kepada Allah jika kamu orang-orang beriman”.<sup>72</sup>

Ayat di atas menjelaskan bahwa seorang mukmin dituntut untuk memilih seorang pemimpin dari kalangan yang menjaga sebuah agama agar tidak menjadi bahan ejekan dan permainan.<sup>73</sup> Berdasarkan penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa ketika memilih seorang pemimpin, maka pilih pemimpin yang menjaga keornatan agama apapun.

Kepemimpinan non muslim menurut hukum tata negara Indonesia selalu menjadi perdebatan para pakar hukum dan para ahli pemikir politik Islam di Indonesia yang secara tidak langsung menimbulkan pro dan kontra dikalangan para pakar dan masyarakat, jika ditelaah lagi kepemimpinan atau pemimpin dalam konteks Hukum Tata Negara Indonesia dapat dirinci sebagai berikut:

Kepemimpinan non muslim menurut hukum tata negara Indonesia selalu

<sup>72</sup>Kementerian Agama RI Al-Qur’an dan Terjemahannya, (Jakarta: Kementrian Agama RI, 1987), h. 118.

<sup>73</sup> Siti Qoniah dan Ashif Az Zafi, “Analisis Kepemimpinan Non Muslim Menurut Fiqih dan Hukum Tata Negara Indonesia”, *Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Volume 5, No. 2, (2020): 164. <https://ejournal.iainbengkulu.ac.id/index.php/alimarah/article/download/3487/2596>, Diakses 2 November 2022.

menjadi perdebatan para pakar hukum dan para ahli pemikir politik Islam di Indonesia yang secara tidak langsung menimbulkan pro dan kontra dikalangan para pakar dan masyarakat, jika ditelaah lagi kepemimpinan atau pemimpin dalam konteks Hukum Tata Negara Indonesia dapat dirinci sebagai berikut:<sup>74</sup>

1. Pembukaan UUD 1945 tidak membedakan adanya perbedaan suku, bangsa, budaya, agama, dan lain-lain. Maka setiap orang berhak menjadi pemimpin Indonesia selahi pemimpin itu berkewarganegaraan Indonesia dan mampu menjalankan tugas dan kewajiban yang ia tanggung, terkandung dalam UUD 1945 yaitu “Kemudian daripada itu untuk membentuk pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan itu dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat yang berdasakan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indoensia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia,
2. Kandungan dan implementasu UUD 1945 yang ditujukan kepada seluruh

---

<sup>74</sup> Siti Qoniah dan Ashif Az Zafi, “Analisis Kepemimpinan Non Muslim Menurut Fiqih dan Hukum Tata Negara Indonesia”, *Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Volume 5, No. 2, (2020): 165. <https://ejournal.iainbengkulu.ac.id/index.php/alimarah/article/download/3487/2596>, Diakses 2 November 2022.

warga negara Indonesia tanpa membedakan perbedaan suku, budaya, bangsa, agama, dan lain-lain.

3. Warga negara Indonesia jika dilihat dari kandungan UUD 1945 mendapat prioritas utama dalam mengelola Negara Indonesia untuk maju atau bahkan mundur, sebagaimana kandungannya yang berbunyi “ Persatuan Indonesia”. Hal itu menunjukkan untuk mencapai suatu negara yang adil dan makmur maka seluruh warga Indonesia harus menjaga persatuan.

Seorang non-Muslim boleh menjalankan kepemimpinan disuatu negara yang penduduknya mayoritas Muslim dalam konteks Hukum Tata Negara Indonesia. Dengan syarat harus memenuhi syariat-syariat Islam, yaitu: (1) sebab darurat, yakni jika orang Muslim tidak ada lagi yang mampu menjadi seorang pemimpin yang adil, bijaksana, dan mampu membuat perubahan yang lebih baik dan maju, dengan adanya hal itu tidak akan menimbulkan fitnah yang dapat memecah belah keutuhan bangsa.<sup>75</sup> (2) Menjalankan kewajiban dan ketetapan undang-undang negara dengan jujur dan adil. (3) Tidak ada niat untuk membuat kedzaliman terhadap umat.

### **1. Dasar Hukum Kepemimpinan Menurut Hukum Tata Negara Indonesia**

Dasar Hukum ataupun landasan hukum adalah *legal basis* atau *legal ground*, yaitu norma hukum yang mendasari suatu tindakan atau perbuatan hukum tertentu sehingga dapat dianggap sah atau dapat dibenarkan oleh hukum tertentu sehingga dapat dibenarkan secara hukum.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT. Grafindo Persada, 2009), 121.



Dasar hukum kepemimpinan menurut Hukum Tata Negara Indonesia yaitu terdapat dalam UUD 1945. Pemerintah/Pemimpin atau Kepemimpinan Nasional Indonesia dijalankan menurut UUD 1945 adalah suatu pemerintahan yang berasas kesatuan dan persatuan Indonesia dalam Pancasila dan asas negara kesatuan dalam Pasal 1 ayat (1) 1945, asas kesatuan dan persatuan ini menjadi asas pembinaan perlengkapan atau bidang perlengkapan negara, dengan kata lain, lembaga-lembaga negara di tingkat nasional itu disusun sedemikian sehingga mencerminkan pembangunan aspirasi dari seluruh rakyat Indonesia.<sup>76</sup>

Pasal 1 ketetapan MPR No. III/MPR/2000 ditentukan bahwa:

1. Dasar hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan.
2. Dasar hukum terdiri atas sumber hukum tertulis dan sumber hukum tidak tertulis.
3. Sumber hukum dasar nasional adalah:
  - a. Sebagaimana tertulis dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
  - b. Batang tubuh Undang-undang Dasar 1945.<sup>77</sup>

<sup>76</sup> M. Solly Lubis, *Pembahasan UUD*, (Jakarta Pers, 1987), 82.

<sup>77</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: PT. Grafindo Persada, 2009), 122.

Dasar Hukum Tata Negara Indonesia yang terdapat pada peraturan perundang-undangan adalah dasar hukum yang berasal pada peraturan-peraturan yang terdapat dan bersumber pada perancangan pembuatan aturan perundang-undangan yang mengatur beberapa aspek dalam perundang-undangan, dalam pembuatan peraturan perundang-undangan tidak lepas dari prinsip-prinsip negara hukum Indonesia yaitu:<sup>78</sup>

- a. Berketuhanan Yang Maha Esa
- b. Memperlakukan setiap orang secara bermartabat sebagai sesama manusia yang berkeadilan dan berkeadaban.
- c. Menjamin persatuan dalam kebhinekaan.
- d. Dibentuk secara demokratis, dan dilaksanakan secara transparan dan akuntabel, serta ditegakkan melalui proses yang bebas dan tidak memihak.
- e. Bertujuan menegakkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Menjamin persatuan dan kebhinekaan, seorang pemimpin dituntut dan harus dapat menjamin persatuan di atas tanah air Indonesia, seorang pemimpin dituntut harus memiliki rasa persatuan yang dapat menjalin hubungan yang baik terhadap masyarakat, serta pemimpin harus memiliki sikap kebhinekaan, kebhinekaan sendiri memiliki bunyi yaitu Bhineka Tunggal Ika, yang memiliki arti meskipun berbeda suku bangsa, bangsa tetap satu juga, satu yang dimaksud disini satu tanah air dan satu negara kesatuan yaitu negara Indonesia.<sup>79</sup>

<sup>78</sup> Muhammad Tahir Azhari, *Beberapa Aspek Hukum Tata negara, Hukum Pidana, dan Hukum Islam* (Jakarta: Prenamedia, 2012), 29.

<sup>79</sup> Amanda Rahmat Hidayat. : *“Kepemimpinan Non-Muslim menurut Fiqih Siyasa dan Hukum Tata Negara di Indonesia”* (Lampung: Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2017).

Tabel 1. Perbedaan pandangan kepemimpinan menurut Tata Negara dan Fiqh Siyasah

Kepemimpinan menurut Fiqh Siyasah	Kepemimpinan Menurut Hukum Tata Negara
<p>Memilih kepala pemerintahan dari kalangan minoritas seperti presiden hukumnya haram, itu seperti halnya menjadikan kaum mayoritas berada dibawah kekuasaan kaum minoritas, memilih pemimpin dari kalangan minoritas apabila tidak memenuhi syarat atau calon pemimpinnya memenuhi syarat tapi tidak memilih juga haram. Orang Islam tidak boleh menyerahkan urusan pemerintahan kepada orang non-Muslim kecuali memang dalam keadaan yang penting dan hal itu membantu.</p>	<p>Kepemimpinan menurut Hukum Tata Negara Indonesia yang paling utama yaitu Berketuhanan Yang Maha Esa, yang artinya setiap calon pemimpin harus menganut salah satu kepercayaan, selain itu seorang pemimpin harus memiliki sifat tanggungjawab, bijaksana dan dapat bangsa Indonesia lebih maju. Bangsa Indonesia tidak sama dengan Arab Saudi sebagai negara yang sudah terlihat sebagai negara Islami, berbeda dengan Indonesia yang identitasnya sebagai negara demokrasi atau negara berpancasila. Pancasila sebagai dasar negara mempunyai peran penting dalam membentuk negara Indonesia, sehingga warga negara minoritas layak untuk menjadi salah satu pemimpin di Indonesia.</p>

Tabel 2. Ulama Fiqh yang membolehkan dan melarang kepemimpinan non-Muslim

<b>Melarang</b>	<b>Membolehkan</b>
<p>1) Syaikh Imam Qurtubi</p> <p><i>“pemimpin harus dipegangoleh umat muslim dan bahaya jika jabatan pemimpin dipercayakan padaa seorang non muslim. Beliau mengatakan pada masa sekarang ini keadaan sudah terbalik dan berubah sedemikian rupa hingga umat muslim mempercayakan semuanya pada orang kafir, dan keadaan umat muslim sekarang ini semakin terpuak”</i></p>	<p>1)Hasbias Siddiqi</p> <p><i>“Mengatakan kerja sama bantu-membantu, dan bersahabat setia diantara dua orang yang berlainan agama untuk kemaslahatan dunia tidak dilarang. Yang dilarang adalah jika kita bersahabat setia dengan Yahudi dan Nasrani dalam hal-hal yang dapat merusak atau bertentangan dengan kemaslahatan para mukmin seperti yang diungkapkan beliau dalam tafsir</i></p>
<p>2) Ibnu Katsir</p> <p><i>“Orang kafir azimmi tidak boleh hanya melarang dikerjakan sebagai juru tulis sehingga merasa lebih tinggi dari kaum muslimin daan mengetahui rahasia-rahasia umat muslim sehingga dikhawatirkan akan disampaikan pada musuh, orang kafir harbi”.</i></p>	<p>Al-Qur’an Uluqul An-Nur, Tuhan</p> <p><i>dengan orang-orang yang terang-terangan mengusirmu atau membantu orang-orang yang mengusirmu seperti yang dilakukan irang musyrik Mekkah”.</i></p>
<p>3)Ibnu Mundzir</p> <p><i>“Seluruh ahli ilmu bersepakat bahwa</i></p>	<p>2)Sayyid Qutbdi</p> <p><i>“agama Islam menyuruh pemeluknya agar melakukan toleransi dan melakukan pertemanan yang baik</i></p>

*orang kafir sama sekali tidak boleh menjadi pemimpin bagi kaum muslimin dalam keadaan apapun”.*

*dengan ahli kitab. Terkhusus bagi mereka yang menyatakan sesungguhnya kami adalah orang-orang Nasrani, akan tetapi al-Quran melarang mereka memberikan loyalitas dan kesetiaan kepada mereka semua. Karena toleransi dan bergaul dengan baik itu adalah masalah akhlak, dan perilaku ini sedangkan masalah wala'berarti pertolongan atau bantuan membantu antara satu golongan dengan satu golongan lain.*

*3) Ahmad Mushafa Al-Maraghi*

*“pengangkatan pejabat non-muslim tidak masalah, memang banyak ayat Al-Qur'an yang secara tegas melarang kaum muslimin untuk mengangkat kaum non muslim menjadi walinya, namun ada alasan mengapa hal itu dilarang secara umum merupakan pelanggaran mengambil non muslim sebagai teman dalam suatu hal yang membahayakan kaum mayoritas*



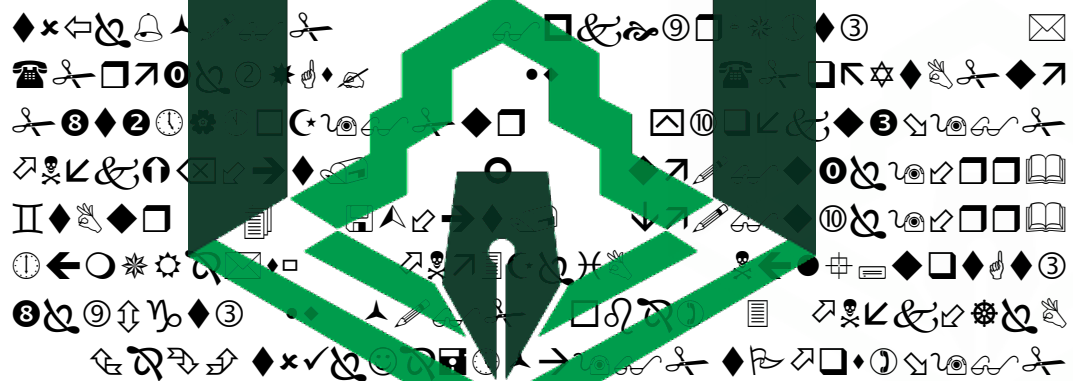
	<p><i>(muslim), seperti membuka rahasia-rahasia khusus yang berkaitan dengan urusan agama, bersekongkol untuk memerangi kaum muslim lainnya.</i></p>
--	--



**BAB IV**  
**HUKUM PERSAMAAN DAN PERBEDAAN KEPEMIMPINAN NON**  
**MUSLIM MENURUT FIQIH SIYASAH DAN HUKUM TATA NEGARA**

**A. Hukum Kepemimpinan Non-Muslim Menurut Fiqih Siyasa**

Beragam istilah yang digunakan dalam Al-Qur'an untuk memaknai kepemimpinan, yaitu khalifah, imam, sulthan, malik, ulil amri dan waly. Pengistilahan tersebut digunakan dalam konteks dimana kepemimpinan berlaku. Pemimpin harus adil, amanah, bermusyawarah dan menegakkan *amr al-maruf wa nahy mungkar*. Hukum memilih pemimpin non-Muslim diisyaratkan dalam Al-Qur'an salah satunya dalam QS. Al-Maidah/5: 51<sup>80</sup> yang berbunyi:



Terjemahannya:

“Wahai orang-orang yang beriman! Janganlah kamu menjadikan orang Yahudi dan Nasrani sebagai teman setia(mu); mereka satu sama lain saling melindungi. Barangsiapa diantara kamu yang menjadikan mereka teman setia, maka sesungguhnya dia termasuk golongan mereka. Sungguh, Allah tidak memberi petunjuk kepada orang-orang yang zalim”.<sup>81</sup>

Muhammad bin Ishaq bercerita, “Ayahku Ishaq bin Yasar memberitahukan

---

<sup>80</sup> Sippah Chotban, “Hukum Memilih Pemimpin Non-Muslim”, *Jurnal Al-QadaU Peradilan dan Hukum Keluarga Islam* Volume 5, No. 1, Juni (2018): 60. <https://journal.uin-alauddin.ac.id/index.php/al-qadau/article/view/5663/5231>, Diakses 5 November 2022.

<sup>81</sup>Kementerian Agama RI Al-Qur'an dan Terjemahannya, (Jakarta: Kementrian Agama RI, 1987), h. 117.

kepadaku dari Ubadah, dari Walid bin Ubadah Ibnush-Shamit, ia berkata, “ketika kaum Yahudi bani Qainuqa” memerangi Rasulullah Saw, maka Abdullah bin Ubay merasa sangat berkepentingan dengan urusan mereka dan berpihak kepada mereka. Ubadah Ibnush-Shamit berjalan kepada Rasulullah Saw, dan ia adalah salah seorang dari suku Bani „Auf bin Khazraj. Ia memiliki hubungan dengan Bani Qainuqa” seperti hubungan Abdullah bin Ubay. Lalu Ubadah meminta keputusan kepada Rasulullah Saw tentang mereka. Ia menyatakan berlepas diri dari mereka dan memberikan kesetiannya kepada Allah dan Rasul-Nya seraya berkata, “Wahai Rasulullah, saya melepaskan kesetiiaan kepada mereka dan memberikan kesetiiaan itu hanya kepada Allah dan Rasul-Nya serta kaum mukminin. Saya melepaskan kesetiiaan dan loyalitas kepada orang-orang kafir”. Maka, mengenai Ubadah dan Abdullah bin Ubay inilah turun ayat 51-56 surah Al-Maidah/5.

”Imam Ahmad meriwayatkan bahwa telah diinformasikan kepadanya oleh Qutaibah bin Sa’id dari Yahya bin Zakariya bin Abi Ziyadah dari Muhammad bin Ishaq, dari Zuhri dari Audah, dari Usamah bin Zaid ia berkata. “saya berteman Rasulullah Saw menjenguk Abdullah bin Ubay lalu Rasulullah Saw bersabda,”sesungguhnya saya telah melarangmu mencintai orang yahidi”. Abdullah bin Ubay menjawab,”sesungguhnya Sa’ad bin Zararah telah membuat mereka marah, lalu ia meninggal dunia”.(Abu Dwud meriwayatkannya dari hadis Muhammad bin Ishaq)”.

Kebutuhan dan kehadiran seorang pemimpin adalah wajib. Hal ini karena pemimpin merupakan hal yang sangat final dan fundeamental. Dimana pemimpin



menempati bangunan yang tertinggi dalam komunitas suatu masyarakat, memiliki peranan yang strategis dalam pengaturan pola dan gerakan. Kecakapannya dalam memimpin akan mengarahkan ummatnya kepada tujuan yang ingin dicapai, yakni kejayaan dan kesejahteraan ummat dengan iringan ridho Allah Swt.<sup>82</sup>

Ada banyak ayat dalam Al-Qur'an yang bernada penolakan pemimpin non-Muslim, selain QS. Al-Maidah/5: 51 di atas, QS. Al-Mumtahanah/60: 1, Al-Mujadalah/58: 22, An-Nisa/4: 141 dan 144, QS. Al-Anfal/8: 73, At-Taubah/9: 8, Ali 'Imran/3: 100 dan 118. Ayat-ayat ini yang mendasari beberapa ulama klasik hingga kontemporer melakukan penolakan pemimpin non-Muslim. Diantara penafsir dan ulama yang tegas menolak pemimpin non-Muslim adalah A-I-Jashash, Al-Zamakhshari', Al-Arabi', Ibn Kathir, Al-Qurtubi, Wahbah Zuhaili, Al-Thaba'I, Al-Mawardi, Abu Al-Wahab Khalaf, Taqiyu Al-Din Nabhani dan lain-lain.<sup>83</sup>

Menurut Fakhruddin ar-Rāzi dalam tafsirnya, menjadikan orang-orang kafir sebagai 'sekutu' (*muwāla'at al-kafir*) mengandung tiga pengertian. Pertama, meridhoi kekufuran mereka, dan ini jelas dilarang, karena merestui kekufuran itu kufur (*ar-riḍā bil kufrikufrun*). Kedua, bergaul dengan mereka secara baik (*al-mu'āsyarah al-jamīlah*) di dunia sesuai kenyataan, dan ini

<sup>82</sup> Sippah Chotban, "Hukum Memilih Pemimpin Non-Muslim", *Jurnal Al-QadaU Peradilan dan Hukum Keluarga Islam* Volume 5, No. 1, Juni (2018): 61. <https://journal.uin-alauddin.ac.id/index.php/al-qadau/article/view/5663/5231>, Diakses 5 November 2022.

<sup>83</sup> Sippah Chotban, "Hukum Memilih Pemimpin Non-Muslim", *Jurnal Al-QadaU Peradilan dan Hukum Keluarga Islam* Volume 5, No. 1, Juni (2018): 65. <https://journal.uin-alauddin.ac.id/index.php/al-qadau/article/view/5663/5231>, Diakses 5 November 2022.

tidak dilarang. Ketiga, berpihak atau condong kepada mereka (ar-rukūn ilayhim), mengulurkan bantuan (al-ma'ūnah), mendukung mereka (al-muzāharah), dan membela kepentingan mereka (an-nuṣrah), dan ini tindakan pun dilarang (manhiyyun 'anhu), kendati tidak membuat pelakunya kafir.<sup>84</sup>

Prof. Hamka dalam Tafsir Al-Azhar menjelaskan bahwa, wajib bagi kita mengambil pemimpin dari orang Muslim. Allah SWT memberi peringatan dengan tegas bahwa memilih orang kafir menjadi pemimin adalah perandai kelakuan orang munafik. Pada ayat ini ditegaskan kepada Orang-orang beriman agar tidak mengambil orang kafir sebagai pemimpin, ini dikarenakan mereka tidak percaya Tuhan akan menyebabkan rencana kepemimpinan mereka tidak tentu arah.<sup>85</sup>

Ibnu Taimiyah berpendapat bahwa sistem merupakan hal penting, tetapi yang terpenting adalah seseorang yang menduduki jabatan kekuasaan harus memenuhi persyaratan, yaitu:<sup>86</sup>

1. Memperoleh dukungan mayoritas umat islam ditentukan dengan konsultasi dan *bai'at*.
2. Memenangkan dukungan dari kalangan *Ahl asy-Syaukali* atau untus pemegang kekuasaan dalam masyarakat.
3. Memiliki syarat kekuatan pribadi dan dapat dipercaya dengan yang jujur, amanah, adil, maka seorang pemimpin akan mampu memberikan kemaslahantan bersama kepada rakyatnya.

<sup>84</sup> Fahkrudin ar-Razi, Tafsir al-Kabir (Dar al-Fiqr Beirut, 1945/2005): 1603-1604.

<sup>85</sup> Hamka, Tafsir Al-Azhar Juz II, (Singapura: Pustaka Nasional, 1999): 412.

<sup>86</sup> Ahmad Sukardja, Fiqih Siyasah, (Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 2002): 12.

Atas dasar alasan tersebut, maka sangat wajar jika kemudian Ibnu Taimiyah mengeluarkan *statement* bahwa lebih baik dipimpin oleh pemimpin kafir yang adil, daripada dipimpin oleh pemimpin Muslim yang dzalim. Sebab orang yang diangkat menjadi pemimpin adalah orang yang memiliki kekuatan dan integritas, mampu berbuat adil dan memiliki komitmen yang kuat terhadap kemakmuran rakyat, terlepas dari latar belakang keimanannya. Dengan demikian, hubungan pemikiran Ibnu Taimiyah dalam seputar pengangkatan non-Muslim menjadi seorang pemimpin dikalangan umat Islam terjawab dengan sendirinya, bahwa hal itu dibolehkan selama memenuhi syarat-syarat utamanya, sebagaimana telah disebutkan di atas.

Majelis Ulama Indonesia (MUI) dalam Keputusan *Imma'* Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia Ketiga Tahun 2009 tentang Menggunakan Hak Pilih dalam Pemilihan Umum.<sup>87</sup>

1. Pemilihan umum dalam pandangan Islam adalah upaya untuk memilih pemimpin atau wakil yang memenuhi syarat-syarat ideal bagi terwujudnya cita-cita bersama sesuai dengan aspirasi umat dan kepentingan bangsa.
2. Memilih pemimpin dalam Islam adalah kewajiban untuk menegakkan *imamah* dan *imarah* dalam kehidupan bersama.
3. *Imamah* dan *imarah* dalam Islam menghajatkan syarat-syarat sesuai dengan ketentuan agar terwujud kemaslahatan dalam masyarakat.
4. Memilih pemimpin yang beriman dan bertakwa, jujur (*siddiq*), terpercaya (*amanah*), aktif dan aspiratif (*tabligh*), mempunyai kemampuan (*fathonah*),

<sup>87</sup> Majelis Ulama Indonesia (MUI), Himpunan Fatwa MUI Sejak 1975, (Jakarta: Erlangga, 2011): 867.

an memperjuangkan kepentingan umat islam, dimana hukumnya adalah wajib.

5. Memilih pemimpin yang tidak memenuhi syarat-syarat sebagaimana disebutkan dalam butir 4 (empat) atau tidak memiliki sama sekali, padahal ada calon yang memenuhi syarat, dimana hukumnya adalah haram.

Membahas tentang kepemimpinan, ada juga hadist yang menerangkan seorang pemimpin, yaitu berasal dari Hadist Riwayat Bukhari Muslim, yang berbunyi:<sup>88</sup>

“Telah menceritakanku Abdullah bin Maslamah dari Malik dari Abdullah ibn Dinar dari Abdullah bin Umar bahwasanya Rasulullah bersabda: Setiap kamu adalah pemimpin dan akan dimintai pertanggungjawaban atas kepemimpinannya, seorang kepala negara adalah pemimpin atas rakyatnya dan akan dimintai pertanggungjawaban perihal rakyat yang dipimpinnya. Seorang suami adalah pemimpin bagi keluarganya dan akan dimintai pertanggung jawaban perihal keluarga yang dipimpinnya, seorang isteri adalah pemimpin atas rumah tangga suami dan anaknya dan akan dimintai pertanggung jawaban atas tugasnya, seorang pembantu adalah bertanggung jawab atas hartamannya dan akan ditanya dari tanggung jawabnya dan kamu sekalian adalah pemimpin dan akan dimintai pertanggung jawaban perihal kepemimpinannya” (H.R. Bukhari dan Muslim).

Pembahasan kepemimpinan non-Muslim di dalam Negara Indonesia, yang merupakan negara yang mayoritas penduduknya beragama Islam. Dipimpin oleh seorang non-Muslim mungkin tidak bisa difikirkan dengan akal logika yang jelas, karena agama Islam sendiri mempunyai kriteria dalam pemimpin serta memilih pemimpin, dimana pemimpin yang dikriteriakan agama Islam harus memenuhi syarat yang tertera dalam Al-Qur'an dan hadist, sebab pemimpin mengemban tanggung jawab yang sangat besar. Selain itu, pemimpin juga harus mampu

---

<sup>88</sup> Amanda Rahmat Hidayat. : *“Kepemimpinan Non-Muslim menurut Fiqih Siyash dan Hukum Tata Negara di Indonesia”* (Lampung: Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2017).

menjadikan Negara Indonesia menjadi negara yang sejahtera, karena Negara Indonesia memiliki yang namanya Pancasila, UUD, dan UU yang menjadi sumber sebagai dasar pembentukan hukum dan aturan-aturan yang harus digunakan sebagai aturan dasar pembentukan sebuah negara.

*Statement* Ibnu Taimiyah di atas dikatakan secara tegas menyatakan bolehnya non-Muslim (kafir) menjadi pemimpin dikalangan Islam selama menjadi pemimpin yang adil. Bagi penulis, pendapat Ibnu Taimiyah ini sangat relevan untuk dijadikan bahan analisis untuk meninjau kembali bagaimana konstruk hukum Islam tentang pemimpin non-Muslim, terlebih di negara Indonesia yang merupakan negara dengan berbagai agama didalamnya.

Sebagaimana latar belakang di atas, pemikiran seputar hukum mengangkat pemimpin non-Muslim dikalangan umat Islam merupakan kontroversi yang senantiasa menimbulkan perdebatan dikalangan para ahli yang telah berlangsung sejak dahulu hingga kini.<sup>89</sup> Hal ini muncul karena, baik Al-Qur'an maupun Al-Sunnah yang merupakan sumber hukum Islam, disamping ditemukan dalil-dalil yang melarang umat Islam memilih non-Muslim sebagai pemimpinnya, ditemukan pula dalil-dalil yang membolehkannya.

Perbedaan para ulama mengenai dalil-dalil yang seolah bertentangan tersebut atau perbedaan pandangan mereka dalam menilai masih tetap berlaku atau tidaknya dalil-dalil yang melarang umat Islam memilih pemimpin non-Muslim di masa kontemporer sekarang ini, tentu saja melahirkan pendapat yang

---

<sup>89</sup> Amanda Rahmat Hidayat. : *“Kepemimpinan Non-Muslim menurut Fiqih Siyasa dan Hukum Tata Negara di Indonesia”* (Lampung: Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2017).

beragam. Keberagaman penafsiran antara para ulama yang mengharamkan dan membolehkan non-Muslim menjadi seorang pemimpin di negara yang mayoritas penduduknya beragama Islam, baik dalam konsep maupun penerapannya di negara-negara dengan penduduk mayoritas Muslim masih terus berlangsung hingga detik ini.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa, hukum memilih pemimpin non-Muslim diisyaratkan dalam Al-Qur'an salah satunya dalam QS. Al-Maidah/5: 51. Selain itu, beberapa ulama yang memberikan kelonggaran dengan memberikan syarat tertentu, yaitu Ibnu Taimiyah yang menegaskan bahwa ketika dalam keadaan darurat maka dibolehkan. Sedangkan Majelis Ulama Indonesia (MUI) memberikan fatwanya bahwa memilih pemimpin non-Muslim hukumnya haram, namun keterlibatan kaum kafir dalam pemerintahan dibolehkan pada posisi yang strategis seperti pemimpin maupun majelis *syura*.

### 1. Pendapat Ahli Fiqh Siyasah Tentang Kepemimpinan Non-Muslim

Kepemimpinan yang diinginkan oleh suatu negara, tentu saja kepemimpinan yang dipimpin oleh pemimpin yang memiliki sikap bijaksana, merakyat, berpendidikan dan satu kepercayaan dengan masyarakat agar tidak ada yang namanya kesalahpahaman serta tidak adanya perbedaan kepercayaan antara seorang pemimpin dengan masyarakat.

Memilih pemimpin non-Muslim itu dilarang, karena tidak adil dalam kebanyakan kasus yang dikaji kitab-kitab fiqh, hukum menguasai non-Muslim untuk menangani urusan kaum Muslimin adalah haram. Dalam hal ini, terkait

dengan pemimpin non-Muslim, ada beberapa pandangan dari beberapa ulama' tafsir diantaranya:

a. Menurut pendapat Syaikh Imam Qurtubi

Pemimpin harus dipegang oleh kaum Muslimin, dan sangat berbahaya apabila pemimpin dipercayakan kepada kaum non-Muslim. Dalam kitabnya Tafsiral-Qurtubi beliau menyatakan, pada zaman sekarang ini keadaan sudah terbalik dan berubah sedemikian rupa, hingga orang-orang Islam lebih mempercayakan segalanya kepada orang-orang kafir, dan keadaan kaum Muslimin juga semakin memburuk dan terpuruk.<sup>90</sup>

Pendapat di atas berdasarkan QS. Al –Maidah/5: 51 yang dimana menurut Syaikh Imam Al Qurtubi (1184-1272 M) dalam *Tafsir Al-Qurtubi* yang dimaksud (dengan orang yang dilarang dalam ayat ini) adalah orang-orang munafik, dimana makna firman Allah tersebut adalah: wahai orang-orang yang beriman diluarnya saja. Sebab merekalah yang menjadikan orang-orang musyrik sebagai pemimpin-pemimpin mereka, dan mereka pun menuliskan rahasia-rahasia kaum muslim kepada orang-orang yang musyrik itu.<sup>91</sup>

b. Menurut Ibnu Katsir

Riwayat dari Khalifah Umar bahwa orang kafir *dzimmi* tidak boleh dipekerjakan sebagai juru tulis sehingga merasa lebih tinggi dari kaum muslimin

<sup>90</sup> Syaikh Imam Qurthubi, *Tafsir al-Qurthubi*, Terj. Dudi Rosyadi, et.al, Pustaka Azzam Jakarta, Jilid IV, 2008, 446.

<sup>91</sup> Ahmad Miiiftah Farid: ”*Pengangkatan Non-Muslim Sebagai Pemimpin (Studi Pemahaman Kiai Kaliwingu Kabupaten Kendal Terhadap Q.S Al-Maidah Ayat 51)*” (Semarang: UIN Walisongo Semarang, 2017).

dan mengetahui rahasia-rahasia umat sehingga dikhawatirkan akan disampaikan kepada musuh, orang kafir *harbi*.<sup>92</sup>

Pendapat di atas berdasarkan QS. Al –Maidah/5 : 51 yang dimana dalam *tafsir Ibnu Katsir* disebutkan Allah swt. melarang hamba-hamba-Nya yaitu orang mukmin mengangkat orang-orang Yahudi dan Nasrani sebagai pemimpin mereka, karena mereka itu adalah musuh-musuh bagi Islam dan musuh para pemeluknya, semoga Allah memberitahukan bahwa sebagian mereka adalah pemimpin bagian lainnya. Dan setelah itu Allah mengancam, dan menjanjikan siksaan bagi orang-orang yang mengerjakan hal tersebut.<sup>93</sup>

c. Menurut Al-Qadhi Iyadh

Para ulama bersepakat bahwa kepemimpinan Islam tidak sah diberikan kepada orang kafir, dan bahkan bila pemimpin (Muslim) kemudian keluar dari Islam (kafir) maka dia harus turun dari kepemimpinannya.<sup>94</sup>

Al-Qadhi Iyadh merupakan salah satu tokoh mazhab Al-Maliki yang berpendapat bahwa non-muslim tidak boleh menjadi pemimpin.<sup>95</sup> Hal tersebut juga dikuatkan oleh Ibnu Hazm jama ulama tentang permasalahan ini ,dimana ia berkata “Para Ulama telah sepakat bahwa masalah kepemimpinan tidak

<sup>92</sup> Tafsirul Al-Qur’an Adzim, Jilid I. 398.

<sup>93</sup> Abullah Bin Muhammad Alu Syaikh: Penerjemah, M. Abdul Ghoffar, Tafsir Ibnu Katsir Jilid 3, (Jakarta, Pustaka Imam Asy-Syafi’I, 2008) h. 134.

<sup>94</sup> Shahih Muslim bi Syarh Al-Nawawi, Jilid XII. 229.

<sup>95</sup> Isnen Azhar, “Kepala Negara Non Muslim Menurut Ibnu Taimiyyah (661-728H)”, *Al-Fikra: Jurnal Ilmiah Keislaman*, Vol 18, No. 1, 2019. H 292. <https://ejournal.uin-suska.ac.id/index.php/al-fikra/article/view/8759/4809>, diakses tanggal 1 Agustus 2023.



boleh diserahkan kepada wanita, non Muslim dan anak-anak”(Hazm, 456 H: 208).<sup>96</sup>

Setelah perkataan Al-Qahdi Iyadh diatas, penyusun kitab *as-Siyasah al-Syar'iyah* berkomentar: “Karena Allah Subhanahu Wa-ta’ala berfirman (Dan Allah sekali-kali tidak akan memberikan jalan kepada orang-orang kafir untuk menguasai orang-orang yang beriman) (QS. An-Nisa/4:141),masih adakah jalan yang lebih besar dalam menguasai (menjajah) kaum muslimin daripada memegang tampuk kepemimpinan, demikian juga Allah Subhanahu Wa-Ta’ala telah memerintah kaum muslimin untuk memerangi orang-orang kafir hingga mereka masuk Islam atau mereka membayar pajak, lalu bagaimana mungkin orangkafir itu diberi peluang untuk menjadi pemimpin atas kaum muslimin, lalu dia memimpin kaum muslimin melakukan peperangan melawan kaum kuffar (golongan sendiri).”

d. Menurut Ibnu Mundzir (581-656H)

Ibnu Mundzir (581-656H) menolak kepemimpinan Non-Muslim di tengah kaum muslimin maka dalam masalah ini juga menukilkan Ijma’ mengatakan ulama,kemudian dia mengatakan “ Telah bersepakat (ijma’)seluruh ahli ilmu

<sup>96</sup> Isnen Azhar, “Kepala Negara Non Muslim Menurut Ibnu Taimiyyah (661-728H)”, *Al-Fikra: Jurnal Ilmiah Keislaman*, Vol 18, No. 1, 2019. H 292. <https://ejournal.uin-suska.ac.id/index.php/al-fikra/article/view/8759/4809>, diakses tanggal 1 Agustus 2023.

<sup>97</sup> Isnen Azhar, “Kepala Negara Non Muslim Menurut Ibnu Taimiyyah (661-728H)”, *Al-Fikra: Jurnal Ilmiah Keislaman*, Vol 18, No. 1, 2019. H 317-318. <https://ejournal.uin-suska.ac.id/index.php/al-fikra/article/view/8759/4809>, diakses tanggal 1 Agustus 2023.

bersepakat bahwa orang kafir sama sekali tidak boleh menjadi pemimpin bagi kaum Muslim dalam keadaan apapun.<sup>98</sup>

e. Menurut Ibnu Hajar menjawab QS. Ali-Imran/3 :118

Dalam ayat tersebut terkandung larangan keras untuk simpati dan memihak kepada orang-orang kafir, karena yang dimaksud dengan *bithonah* dalam ayat tersebut adalah orang-orang dekat yang mengetahui berbagai hal yang bersifat rahasia. *Bithonah* diambil dari kata-kata *bathnun* yang merupakan kebalikan dari *zhahir* yang berarti nampak. Sedangkan Imam Bukhari mengatakan bahwa yang dimaksud dengan *bithonah* adalah orang-orang yang sering menemui mereka karena sudah akrab.

## **B. Hukum Kepemimpinan Non-Muslim menurut Tata Negara Indonesia**

Banyak pemaparan tentang kepemimpinan menurut ahli Fiqih Siyasah, salah satu tokoh yang terkenal pada zamannya yaitu Ibnu Taimiyah, yang argumennya masih dibahas hingga saat ini tentang kepemimpinan non-Muslim. Argumen tersebut yang pada akhirnya menjadi acuan analisis dan menjadi pokok bahasan. Setelah pemaparan tentang kepemimpinan non-Muslim menurut Fiqih Siyasah, selanjutnya penulis akan membahas Kepemimpinan non-Muslim menurut Hukum Tata Negara Indonesia, agar analisis yang dicari sampai pada hasil yang diinginkan.

Syarat yang membolehkan kepimpinan non-Muslim, yaitu pada QS. At-Taubah/9: 4 yang berbunyi:

<sup>98</sup> Ahkam Ahl Al-Dzimmah li Ibn Qayyim Al-Jauziyyah, Jilid II. 414.



Terjemahannya:

”Kecuali orang-orang musyrik yang telah mengadakan perjanjian dengan kamu dan mereka sedikit pun tidak mengurangi (isi perjanjian) dan tidak (pula) mereka membantu seorang pun yang memusuhimu, maka terhadap mereka itu penuhlah janjinya sampai batas waktunya.”<sup>99</sup>

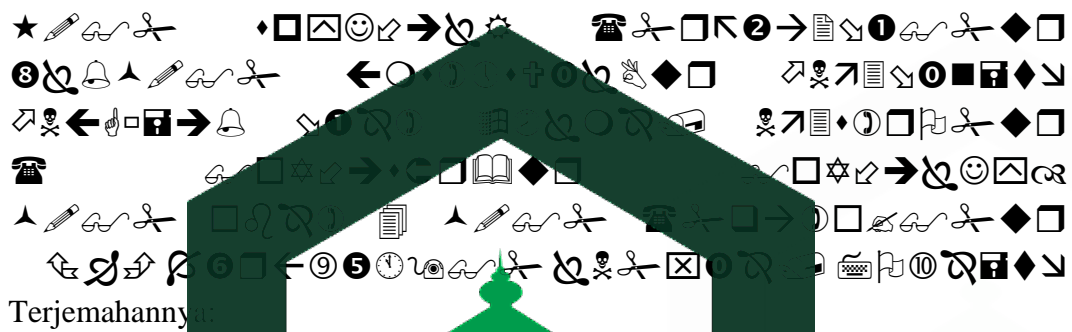
Berdasarkan ayat di atas, hingga ditarik kesimpulan dalam konteks Hukum Tata Negara Indonesia yang kita kenal sekarang ini adalah Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, Lembaga-lembaga dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan lembaga-lembaga negara yang memegang kekuasaan menurut UUD 1945.

Membicarakan tentang Tata Negara dalam arti kongkrit, dalam hal ini Negara Republik Indonesia pembahasannya meliputi sumber-sumber Hukum Tata Negara, asas-asas hukum, kepemimpinan dan Hak Asasi Manusia (HAM). Dalam penjelasannya Hukum Tata Negara adalah sekumpulan peraturan hukum yang mengatur suatu negara, oleh karena itu pembahasan kepemimpinan non-Muslim menurut Hukum Tata Negara masuk dalam pembahasan mengenai sumber-sumber hukumnya, asas-asas yang mendasari serta melihat dari pandangan sebuah hak masyarakat yang berada di Indonesia.

<sup>99</sup>Kementerian Agama RI Al-Qur'an dan Terjemahannya, (Jakarta: Kementrian Agama RI, 1987), h. 187.

Bangsa Indonesia tidak sama dengan Arab Saudi sebagai negara yang sudah terlihat sebagai negara Islami, berbeda dengan Indonesia yang identitasnya sebagai negara demokrasi atau negara berpancasila. Pancasila sebagai dasar negara mempunyai peran penting dalam membentuk Negara Indonesia, sehingga warga negara minoritas layak untuk menjadi salah satu pemimpin di Indonesia.

QS. Almaidah/5 : 7 telah menjelaskan bahwa:



“Seorang Muslim dituntut untuk memilih seorang pemimpin dari kalangan yang menjaga sebuah agaman agar tidak menjadi bahan ejekan dan permainan”.<sup>100</sup>

Dari ayat tersebut terlihat jelas bahwa ketika memilih seorang pemimpin, maka pilih pemimpin yang menjaga kehormatan agamapun. Seorang pemimpin sebelum menjadi pemimpin, terlebih dahulu telah melalui proses-proses pemilihan calon pemimpin.<sup>101</sup>

Seperti yang kita ketahui bahwa Negara Indonesia merupakan negara majemuk dan heterogen, tidak adil jika mayoritas yang menjadi pemimpin umat Muslim, sedangkan negara Indonesia saja merupakan negara demokrasi bukan negara Islam seperti Arab Saudi. Kemerdekaan negara kita merupakan hasil dari

<sup>100</sup> Kementerian Agama RI Al-Qur'an dan Terjemahannya, (Jakarta: Kementerian Agama RI, 1987), h. 107.

<sup>101</sup> Siti Qoniah dan Ashif Az Zafi, “Analisis Kepemimpinan Non Muslim Menurut Fiqih dan Hukum Tata Negara di Indonesia”, *Jurnal Pmerintahan dan Politik Islam*, Volume 5, No. 2, (2020), 164.

perjuangan para pahlawan yang tentunya dari bermacam-macam agama, budaya, bahasa, dan suku.

Kepemimpinan yang terdapat pada hukum Islam memang menimbulkan banyak perdebatan dikarenakan Negara Indonesia didiami oleh penduduk yang mayoritas muslim, yang tidak menyetujui adanya kepemimpinan non muslim ialah yang masih berpegang pada kebenaran Al-Qur'an yang pemimpinnya harus muslim apabila warga negaranya muslim. Akan tetapi, Indonesia merupakan negara yang mempunyai dasar hukum Pancasila dan UUD 1945 yang memiliki peraturan pemberlakuan hak untuk seluruh masyarakat Indonesia.

Menanggapi pro dan kontra terkait perdebatan para pakar hukum dan para ahli pemikir politik Islam di Indonesia yang juga menimbulkan pro dan kontra dikalangan masyarakat. Dilihat dari kepemimpinan atau pemimpin dalam konteks Hukum Tata Negara Indonesia, dapat dirincikan sebagai berikut:

1. Kandungan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tidak membedakan adanya perbedaan suku, bahasa, budaya, agama, dan lain-lain. Maka setiap orang berhak menjadi pemimpin Indonesia selagi pemimpin itu berkewarganegaraan Indonesia dan mampu menjalankan tugas dan kewajibannya. Terkandung dalam UUD 1945 yaitu:

“.... Kemudian dari pada itu untuk membentuk pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah

kemerdekaan itu dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat yang berdasarkan kepada ketuhanan yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

2. Kandungan dan implementasi UUD 1945 yang ditujukan kepada seluruh warga negara Indonesia tanpa membedakan perbedaan suku, budaya, bangsa, dan lain-lain.
3. Seluruh warga Negara Indonesia jika dilihat dari perspektif yang terdapat didalam kandungan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, seluruh warga Negara Indonesia mendapat prioritas utama dalam mengelola dan bertanggungjawab terhadap maju mundurnya NKRI, sebagaimana kandungannya yang berbunyi “Persatuan Indonesia”, kalimat ini menunjukkan kepada seluruh umat manusia yang ada di Indonesia harus berpedoman kepada peraturan Indonesia untuk mencapai sebuah Negara yang adil dan makmur.

Bolehnya kepemimpinan non-Muslim di tengah-tengah mayoritas umat Islam dalam konteks Hukum Tata Negara Indonesia, syariat Islam memberikan syarat yang harus dipenuhi sebagai berikut:<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Amanda Rahmat Hidayat. : “Kepemimpinan Non-Muslim menurut Fiqih Siyasah dan Hukum Tata Negara di Indonesia” (Lampung: Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2017).

1. Karena sebab darurat yaitu jika orang Islam tidak ada yang mampu menjadi seorang pemimpin yang adil, bijaksana dan tidak mampu membuat perubahan bagi umat secara bijak, benar, dan baik.
2. Tidak menimbulkan fitnah yang dapat memecah belah umat dan keutuhan bangsa.
3. Menjalankan ketetapan Undang-Undang negara dengan adil dan jujur.
4. Tidak ada niat atau melakukan makar untuk mezhalmi atau menghindari umat Islam (bukan tergolong orang non-Muslimim yang munafiq).

Walaupun sebagian ulama fiqih memang melarang kepemimpinan non-Muslim dikarenakan hal ini tidak sesuai dengan Al-Qur'an dan fiqih, yang alasannya ditakutkan jika yang menjadi pemimpin dari kalangan minoritas pemimpin tersebut akan mengganti hukum-hukum yang telah ditetapkan. Namun ada juga yang memperbolehkan, dengan memperhatikan hukum yang ada dan juga dikarenakan negara Indonesia yang merupakan negara kesatuan dengan beberapa syarat yang harus dipenuhi.

### **C. Persamaan Kepemimpinan non-Muslim menurut Fiqih Siyasah dan Hukum Tata Negara**

Sesuai dengan penjelasan pada bab-bab sebelumnya, persamaan kepemimpinan non-Muslim menurut Fiqih Siyasah dan Hukum tata Negara terletak pada prinsip-prinsip ketatanegaraannya, seperti prinsip persamaan dan prinsip persaudaraan.

1. Prinsip persamaan dan prinsip persaudaraan, Islam menganut prinsip kesamaan dihadapan hukum dan penciptanya, yang menjadi perbedaannya

adalah kulaitas ketaqwaan individu, keberpihakan Islam pada prinsip persaudaraan dan persamaan didasarkan pada tujuan yang hendak diraih yakni adanya pengakuan terhadap persaudaraan semesta dan saling menghargai diantara sesama umat manusia sehingga dapat tercipta kehidupan yang toleran dan damai.

2. Prinsip akuntabilitas, dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, amanah merupakan amanah rakyat yang diberikan kepada seorang pemimpin untuk menjalankan roda pemerintah yang didalamnya terkandung nilai-nilai kontrak sosial.
3. Prinsip perdamaian, Islam sebagai agama *rahmatan lil alamin* mengedepankan prinsip perdamaian dalam segala aspek kehidupan sesuai dengan tujuan risalah yang dibawa Nabi Muhammad SAW.
4. Prinsip toleransi, sikap toleransi merupakan sikap yang harus dimiliki oleh setiap individu didalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
5. Prinsip kebebasan, secara umum manusia sudah dibekali dengan daya intelektualitas dan kebebasan untuk memilik sesuatu keyakinan serta kebebasan untuk berfikir, kebebasan beragama, kebebasan menyampaikan pendapat, kebebasan menurut Ilmu, dan kebebasan bermusyawarah.
6. Prinsip Keadilan, keseimbangan dan moderat, prinsip ini mengandung pengertian penegakan keadilan, yang merupakan prinsip yang sangat fundamental dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, baik dibidang hukum, ekonomi, politik, dan budaya.



7. Prinsip ketaatan, ketaatan adalah suatu hal yang sangat penting bagi tegaknya sebuah pemerintahan yang baik dan teratur, tanpa adanya kepatuhan dan ketaatan dari seluruh elemen masyarakat dan juga penyelenggaraan negara, maka tidak terwujud dengara dengan pemerintahan yang baik.

#### **D. Perbedaan Kepemimpinan non-Muslim menurut Fiqih Siyasah dan Hukum Tata Negara Indonesia**

Perbedaan yang terjadi dalam pengangkatan kepemimpinan non-Muslim di Indonesia terdapat pada paradigma yang muncul dari kalangan masyarakat dan para ahli yang kontra terhadap pengangkatan pemimpin non-Muslim. Dikarenakan perbedaan pendapat yang mengatakan haram bagi kaum mayoritas Muslim dipimpin oleh kaum non-Muslim karena dapat menimbulkan ketidakadilan yang berpotensi muncul dikemudian hari dan meresak keseimbangan tatanan Negara Indonesia.

Secara sederhana paradigma didefinisikan sebagai cara pandang, sehingga paradigma yang digunakan sangat menentukan apa yang terjadi terhadap keyakinan manusia yang pada akhirnya menentukan perilaku mereka, sedangkan secara istilah, paradigma sebagai asumsi-asumsi dasar yang dimiliki oleh seorang intelektual sebagai dasar pemahaman realitas.

Paradigma pertama muncul dari pemikir ahli politik Islam yaitu Ibnu Taimiyah yang membolehkan akan kepemimpinan non-Muslim atas mayoritas penduduk Muslim yang mengatakan, Ibnu Taimiyah mengisyaratkan bahwa pemimpin yang mampu mewujudkan keadilan meskipun non-Muslim lebih baik

daripada pemimpin Muslim tetapi tidak mampu mewujudkan keadilan. Ibnu Taimiyah mengatakan bahwa negara adil itu disokong oleh Allah meskipun dipimpin oleh non-Muslim dan negara yang despotik tidak disokong Allah meskipun pemimpinnya Muslim, hal ini menegaskan bahwa syarat seorang pemimpin itu adalah adil tanpa memperhatikan agama yang dianutnya.

Paradigma kedua yaitu oleh Muhammad Abduh yang menegaskan, manakala Nash-Nash dalam Al-Qur'an yang berisikan larangan kepada kaum Muslim untuk memilih pemimpin non-Muslim itu dikaitkan dengan tiga ayat yang membolehkannya, maka masalah (perbedaan pendapat) ini menjadi sangat terang. Karena larangan memilih non-Muslim sebagai pemimpin kaum Muslim itu terkait dengan syarat yaitu jika mereka (non-Muslim) melakukan pengusiran terhadap Rasulullah dan kaum Muslimin dan tanah airnya. Setiap non-Muslim yang (dalam hatinya) menyimpan rasa permusuhan dan bertindak sewenang-wenang terhadap kaum muslimin maka haram dalam memilih aalah sesuatu yang pasti.

Dua paradigma di atas muncul dari pihak pemikir Fiqih Siyasah yang memiliki kriteria dalam pengangkatan seorang pemimpin dari kalangan non-Muslim. Dua pakar politik Islam ini perpegang teguh pada prinsip keadilan yang ditegaskan dan diajarkan oleh agama Islam itu sendiri.

#### **E. Gaya Kepemimpinan Salah Satu Pemimpin non-Muslim Basuki Tjahaja Purnomo dan Kepemimpinan Muslim Anies Baswedan dalam Masa Jabatannya Sebagai Gubernur DKI Jakarta**

##### **1. Profil Basuki Tjahaja Purnama**

Basuki Tjahaja Purnama atau yang lebih akrab dengan sebutan Ahok lahir di Manggat, Belitung Timur, 29 Juni 1966. Basuki adalah putra pertama dari pasangan Alm. Indra Tjahaja Purnama (Zhong Kim Nam) dan Buniarti Ningning (Bun Nen Caw) yang merupakan keturunan Tionghoa-Indonesia asli suku Hakka (Kejia). Basuki memiliki tiga orang adik, yang bernama Basuri Tjahaja Purnama, Fifi Lety, dan Harry Basuki.

Bermula dari kekecewaannya terhadap pejabat pemerintah, Basuki memutuskan terjun ke dunia politik tahun 2003. Awalnya Basuki dengan partai Perhimpunan Indonesia Baru (PIB) sebagai ketua Dewan Pimpinan Cabang (DPC) Kabupaten Belitung Timur. Ketika baru terjun ke dalam dunia politik Basuki mendapat tantangan, yaitu membawa partai untuk mendapat suara agar masuk ke dalam tatanan legislatif. Akan tetapi Basuki tetap pada tujuan awalnya, yaitu mendidik rakyat agar menolak praktek Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN) serta menjadikan pesta demokrasi demi kesejahteraan rakyat itu sendiri.<sup>103</sup>

Pada tahun 2005 Basuki memutuskan untuk mengundurkan diri dari anggota DPRD, kemudian mencalonkan diri sebagai Bupati Belitung Timur. Basuki mencalonkan diri sebagai Bupati, berpasangan dengan Khairul Effendi dari partai Nasional Benteng Kemerdekaan (PNBK). Masa kampanye, Basuki melakukan hal yang ebrbda dari lawan politiknya yaitu melayani rakyat dengan memberikan nomor ponsel pribadi yang juga dipakai untuk berkomunikasi dengan keluarganya. Dengan harapan agar dapat mengerti dan merasakan langsung situasi dan kebutuhan rakyat. Dengan keyakinan dan cara kampanye inilah yang

<sup>103</sup> Basuki Tjahaja Purnama, *Merubah Indonesia: Tidak Selamanya Orang Miskin Dilupakan*, (Jakarta: Tim Centre for Democracy and Transparency, 2008),h. 24.

membawa pasangan Basuki dan Effendi mampu mengalahkan pasangan lain dengan mengantongi suara mayoritas 37,13% suara dan terpilih menjadi Bupati Belitung Timur pada masa jabatan 2005-2010.<sup>104</sup>

Basuki dikenal ditingkat nasional sejak terkenal sejak terpilih menjadi Bupati karena kebijakannya dan merupakan Bupati pertama yang beretnis Tionghoa. Kebijakannya sebagai Bupati membawa Basuki dalam penghargaan salah satu tokoh yang mampu mengubah Indonesia oleh majalah Tempo.<sup>105</sup> Dalam waktu 16 bulan sebagai Bupati, Basuki mampu melaksanakan pelayanan yang menyentuh rakyat Belitung Timur, seperti pelayanan kesehatan gratis, sekolah gratis sampai tingkat SMA, pengaspalan jalan sampai ke pelosok-pelosok daerah dan perbaikan pelayanan publik. Basuki berprinsip jika kepalanya lurus, maka bawahannya tidak berani tidak lurus. Selama menjabat Basuki dikenal sebagai sosok anti suap, baik dikalangan politiknya pengusaha maupun rakyat kecil.<sup>106</sup>

Kesuksesan Basuki membawanya untuk mencalonkan diri sebagai Gubernur Bangka Belitung dan menyerahkan jabatannya sebagai Bupati kepada wakilnya. Namun gagal karena terjadi kecurangan dalam proses perhitungan suara. Namun setelah kegagalannya, dalam waktu singkat Basuki mencalonkan diri sebagai calon legislatif dari partai Golongan Karya (Golkar) pada tahun 2009, dan berhasil

---

<sup>104</sup> Basuki Tjahaja Purnama, *Merubah Indonesia: Tidak Selamanya Orang Miskin Dilupakan*, (Jakarta: Tim Centre for Democracy and Transparency, 2008),h. 33.

<sup>105</sup> Markus Gunawan, *Ahok Kobo* Jakarta Baru, (Jakarta, Visimedia, 2013),h. 210.

<sup>106</sup> Basuki Tjahaja Purnama, *Merubah Indonesia: Tidak Selamanya Orang Miskin Dilupakan*, (Jakarta: Tim Centre for Democracy and Transparency,2008),h. 38.

mendapatkan suara terbanyak dan memperoleh kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) komisi II, masa jabatan 2009-2012.<sup>107</sup>

Nama Basuki semakin dikenal dikalangan masyarakat DKI Jakarta pada tahun 2012. Basuki mendampingi Jokowi dalam pemilihan calon Gubernur dan calon wakil Gubernur, yang diusung oleh partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra). Jokowi-Basuki mempunyai visi mewujudkan Jakarta sebagai kota baru, kota modern yang tertata rapi menjadi tempat hunian yang layak dan manusiawi, memiliki masyarakat yang berkebudayaan dan dengan pemerintah yang berorientasi pada pelayanan publik.<sup>108</sup>

Pasangan Jokowi-Basuki memilih berkiprah di Jakarta, karena Jakarta merupakan pusat kota yang dimana pertemuan dari bermacam suku, agama, dan ideologi. Akan tetapi perebutan kursi nomor satu sebagai Gubernur DKI Jakarta yang dilalui pasangan Jokowi-Basuki pun tidak mudah, karena banyaknya suara penolakan di berbagai kalangan masyarakat yang tidak menginginkan pemimpin Jakarta beretnis Tionghoa dan bergama Nasrani. Keduanya bisa menyakinkan masyarakat Jakarta, sehingga saat melalui putaran kedua pasangan Jokowi-Ahok meraih 53,82 persen atau 2.472.130 suara, sedangkan rivalnya Fauzi Bowo

---

<sup>107</sup> Putri Nurafifah, *Gaya Kepemimpinan Aktor Politik (Studi Terhadap Kepemimpinan Basuki Tjahaja Purnama dalam Kebijakan Penggusuran Kampung Pulo, Jakarta Timur, Tahun 2015)*, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2017, h. 45.

<sup>108</sup> Putri Nurafifah, *Gaya Kepemimpinan Aktor Politik (Studi Terhadap Kepemimpinan Basuki Tjahaja Purnama dalam Kebijakan Penggusuran Kampung Pulo, Jakarta Timur, Tahun 2015)*, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2017, h. 47.

NachromiRamli meraih 46,18 persen atau 2.120.815 suara pada pemilihan Gubernur DKI Jakarta tahun 2012.<sup>109</sup>

Selama menjadi Gubernur dan wakil Gubernur, Jokowi dan Basuki berhasil menyelesaikan beberapa permasalahan DKI Jakarta. Kurang lebih enam kebijakan, yaitu melaksanakan program Jakarta menuju sehat dan Jakarta menuju pintar, mengembalikan fungsi waduk sebagai resapan air, penertiban pedagang kaki lima, membangkitkan kembali tradisi masyarakat Betawi dan pesta rakyat, perbaikan pelayanan publik dan menyulap kota Jakarta dengan membenahi pemukiman kumuh yang berada di sekitar bantaran kali di Jakarta.<sup>110</sup>

Saat pemilihan Presiden Republik Indonesia periode 2014-2019, Jokowi dicalonkan sebagai calon presiden oleh partai pengusung sebelumnya, yaitu Partai Demokrasi Indonesia Pembangunan (PDIP). Sehingga Jokowi mengundurkan diri sebagai Gubernur DKI Jakarta dan terpilih sebagai Presiden Republik Indonesia masa jabatan 2014-2019. Tepatnya bulan November 2014, Basuki dilantik menggantikan Jokowi sebagai Gubernur DKI Jakarta. Sesudah resmi menjadi Gubernur DKI Jakarta, Basuki langsung gebrakan untuk memberantas korupsi dan membersihkan birokrasi. Birokrasi yang transparan dan memberikan nomor telpon apabila ingin memberikan kritik atau masukan atas realita yang terjadi di Jakarta.

<sup>109</sup> Putri Nurafifah, *Gaya Kepemimpinan Aktor Politik (Studi Terhadap Kepemimpinan Basuki Tjahaja Purnama dalam Kebijakan Penggusuran Kampung Pulo, Jakarta Timur, Tahun 2015)*, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2017, h. 47.

<sup>110</sup> Putri Nurafifah, *Gaya Kepemimpinan Aktor Politik (Studi Terhadap Kepemimpinan Basuki Tjahaja Purnama dalam Kebijakan Penggusuran Kampung Pulo, Jakarta Timur, Tahun 2015)*, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2017, h. 48.

Bahkan tidak sungkan untuk memberhentikan pegawai negeri sipil yang lalai, korup dan memberikan pelayanan yang buruk bagi masyarakat.<sup>111</sup>

Namun ada satu kebijakan Basuki yang menjadi pro dan kontra yaitu implementasi kebijakan pengusuran terhadap salah satu daerah di Jakarta yaitu Kampung Pulo. Kebijakan pengusuran kampung Pulo dilakukan bertujuan untuk menangani banjir yang terjadi di Jakarta, terutama banjir yang terjadi di daerah Kampung Pulo. Dalam penetapan pengusuran, seluruh warga yang terkena dampak normalisasi kali Ciliwung harus ikut berpartisipasi agar kebijakan pengusuran berjalan efektif, serta tercapainya tujuan menangani banjir di Jakarta.<sup>112</sup>

Awal mula program tersebut diumumkan, tidak ada warga yang menolak terkait program normalisasi Kali Ciliwung karena akan diberikan ganti rugi, menurut Sansawati Sumardi saat ditemui di sekretariat Ciliwung Merdeka. Hal ini menunjukkan bahwa warga Kampung Pulo setuju untuk direlokasi karena warga dijanjikan ganti rugi sesuai dengan apa yang akan digusur oleh Jokowi Kala itu. Namun warga yang mulanya setuju kemudian menolak kembali adanya normalisasi Kali Ciliwung ini, dikarenakan tidak ada ganti rugi sesuai dengan apa yang dijanjika sebelumnya. Ketika Basuki mengganti posisi Jokowi sebagai Gubernur DKI Jakarta, Basuki menyatakan tidak ada ganti rugi bagi warga

---

<sup>111</sup> Putri Nurafifah, *Gaya Kepemimpinan Aktor Politik (Studi Terhadap Kepemimpinan Basuki Tjahaja Purnama dalam Kebijakan Pengusuran Kampong Pulo, Jakarta Timur, Tahun 2015)*, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2017, h. 49.

<sup>112</sup> Putri Nurafifah, *Gaya Kepemimpinan Aktor Politik (Studi Terhadap Kepemimpinan Basuki Tjahaja Purnama dalam Kebijakan Pengusuran Kampong Pulo, Jakarta Timur, Tahun 2015)*, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2017, h. 60.

Kampung Pulo yang terkena dampak normalisasi Kali Ciliwung. Karena disesuaikan dengan pembaharuan peraturan yang diikuti oleh zaman an harus sesuai dengan aturan yang berlaku saat ini.<sup>113</sup>

Setelah melalui proses yang panjang, normalisasi Kali Ciliwung akhirnya dilaksanakan. Namun setelah pengusuran dilakukan, warga kehilangan sumber kehidupannya serta mata pencahariannya. Pengusuran merupakan kebijakan Pemda, yang justru menempatkan warga pada kedudukan marjinal atau terpinggirkan sebagai kelompok. Seolah-olah mereka tidak memiliki hak terhadap wilayah atau tempat yang kondusif untuk bernikah, berusaha dan mengembangkan kehidupan yang layak. Dengan kata lain, pengusuran tidak memberikan pilihan kepada korban pengusuran dan tidak memberikan alternatif kehidupan yang lebih baik.<sup>114</sup> Kondisi ekonomi yang tidak stabil akan berakibat pada kegagalan implementasi kebijakan. Walaupun Pemprof telah mengangkat derajat warga Kampung Pulo dengan memindahkan warga ke tempat tinggal yang lebih layak. Namun, relokasi tersebut mengesampingkan keluhan warga Kampung Pulo. Seperti yang ditegaskan Ketua Komisi A DPRD DKI Jakarta, tindak lanjut atas laporan DPRD atas keluhan warga tidak ditanggapi secara maksimal oleh walikota Jakarta Timur dan dinas-dinas terkait. Selain dilakukannya kebijakan pengusuran dengan turun langsung menemui warga dan mengetahui keadaan warga setelah di relokasi.

---

<sup>113</sup> Putri Nurafifah, "Gaya Kepemimpinan Aktor Politik (Studi Terhadap Kepemimpinan Basuki Tjahaja Purnama dalam Kebijakan Pengusuran Kampong Pulo, Jakarta Timur, Tahun 2015)", Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2017, h. 64.

<sup>114</sup> Siti Manggar, "Pengusuran Sebagai Implikasi Kebijakan Ruang Terbuka Hijau Dlam Perspektif HAM: Studi Kasus Pengusuran Taman Bersih, Manusiawi dan Berwibawa (BMW)", *Jurnal Kriminologi Indonesia*, Universitas Indonesia, Vol. 7 No. 2 (2011), h. 215.



## 2. Profil Anies Baswedan

Anies Rasyid Baswedan merupakan nama lengkap dari Anies Baswedan, pria kelahirin 7 Mei 1969 di Kuningan, Jawa Barat merupakan putra dari pasangan Rasyid Baswedan dan Aliyah. Anies lahir dari keluarga intelektual dimana sang ayah Rasyid Baswedan merupakan aktivis pergerakan dan juga sebagai akademisi, ayah Anies Baswedan merupakan dosen di fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia. Sedangkan ibunya Aliyah merupakan profesor di bidang sosial ekonomi Universitas Islam Indonesia. Hidup di tengah-tengah keluarga yang mempunyai kultur intelektual yang tinggi sangatlah mempengaruhi kehidupan Anies. Anies kecil sebagai anak sulung gemar mengikuti kakeknya AR Baswedan menjadi juru ketik dalam urusan surat menyurat yang dilakukan oleh kakeknya AR Baswedan yang di tujukan ke berbagai pihak.<sup>115</sup>

Karir politik seorang Anies Baswedan dimulai saat tahun 2013 bermula saat partai Demokrat mengadakan konvensi calon presiden yang akan maju dari partai Demokrat pada tahun 2014. Anies yang dianggap tokoh pendidikan yang transformatif masuk dalam radar partai Demokrat untuk menjadi calon presiden yang diusung oleh partai yang dipimpin oleh Susilo Bambang Yudhoyono tersebut.

Anies yang sempat dicibir banyak orang terkait keikutsertaannya dalam konvensi calon presiden partai demokrat menanggapi dengan santai. Ia dianggap telah meninggalkan dunia pendidikan yang telah membesarkan namanya selama ini untuk terjun menjadi calon presiden. Anies menanggapinya dengan santai, ia

---

<sup>115</sup> Tim Divaro dan Yugha E, *Petarung Politik Profil Capres Cawapres RI 2014*,(Jakarta: Erlangga, 2014),h. 20.

berpendapat bahwa ikut konveksi calon presiden hanya untuk memenuhi undangan komite konveksi partai demokrat. Dengan banyak cibiran yang datang kepada Anies mengaku siap dan terus melanjutkan proses pencalonan yang dilakukan oleh partai demokrat.<sup>116</sup>

Pada 2014 merupakan tahun politik dimana terdapat Pemilihan Umum legislatif maupun Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Nama Anies yang merupakan mantan peserta calon presiden partai Demokrat ditunjuk pasangan nomor urut 2 Joko Widodo-Jusuf Kalla menjadi juru bicara. Anies pun sepakat untuk bergabung dan menjadi tim juru bicara pasangan nomor urut 2 Joko Widodo-Jusuf Kalla di pemilihan Presiden 2014 karena ia berniat mendukung orang baik dalam pemilihan Presiden ini. Dalam pemilihan Presiden kali ini Joko Widodo-Jusuf Kalla bertarung melawan pasangan nomor 1 yaitu Prabowo Subianto-Hatta Rajasa.<sup>117</sup>

Pasca kemenangan pasangan Joko Widodo-Jusuf Kalla dalam Pemilihan Presiden 2014, Presiden Joko Widodo mengumumkan jajaran kabinet yang akan membantu Presiden dalam bekerja selama satu periode kedepan. Nama Anies Baswedan masuk dalam jajaran kabinet yang dinamai kabinet kerja tersebut. Anies ditunjuk oleh Presiden sebagai Menteri Pendidikan Menengah dan Kebudayaan. Selama menjabat sebagai Menteri, Anies banyak melakukan terobosan-terobosan untuk pendidikan di Indonesia. Salah satunya adalah

<sup>116</sup> Ratih Keswara, "Ini Alasan Anies Baswedan Ikut Konvensi Partai Demokrat", <https://nasional.sindonews.com>, 6 September 2013.

<sup>117</sup> Indra Akuntono, "Anies Baswedan Jadi Jubir Tim Pemenagna Jokowi-JK", <https://nasional.kompas.com>, 23 Mei 2014.

kebijakan Anies untuk mengubah hasil Ujian Nasional (UN) tidak lagi menjadi penentu kelulusan seorang pelajar.<sup>118</sup>

Setelah satu tahun lebih menjabat sebagai Menteri Pendidikan Anies dinilai kurang mampu dalam mengimplementasikan program-program Jokowi-JK untuk mendistribusikan secara merata Kartu Indonesia Pintar (KIP). Anies selama jadi Menteri dianggap yang kurang penting dalam memperbaiki pendidikan akhirnya presiden Jokowi me-*reshuffle*. Anies Baswedan dari Menteri Pendidikan dan Kebudayaan digantikan oleh Muhadjir Effendi.<sup>119</sup>

Dicopot dari jabatan menteri bukan akhir dari karir politik seorang Anies Baswedan. Pada bulan september 2016 Anies Baswedan mendeklarasikan menjadi calon Gubernur DKI Jakarta yang berpasangan dengan Sandiaga Uno. Anies-Sandi didukung oleh Partai Gerindra dan Partai Keadilan Sejahtera dalam bertarung di Pemilihan Kepala Daerah DKI Jakarta melawan Basuki Tjahaja Purnama-Djarot, Syaiful Hidayat dan Agus Harimurti Yudhoyono-Silyana Murni.<sup>120</sup>

Pencalonan Anies Baswedan dan Sandiaga Uno sangat positif karena mereka dianggap sebagai representasi umat Islam DKI Jakarta. Pada putaran pertama Anies-Sandi berhasil menjadi urutan kedua dibawah pasangan Basuki-Djarot, karena tidak ada yang mencapai suara 50% maka Pilkada putaran kedua

<sup>118</sup> Yulistio Pratomo, "Gebrakan Anies Baswedan Selama Jadi Menteri", <http://www.merdeka.com>, 28 Juli 2016.

<sup>119</sup> Ihsanuddin, "Diganti, Anies Baswedan Dinilai Sedikit Melenceng Dari Visi Presiden" diakses dari <https://nasional.kompas.com>, Diakses 10 November 2022.

<sup>120</sup> David Oliver Purba, "Anies Nyatakan Ikut Pilkada DKI Jakarta", <https://megapolitan.kompas.com>, Diakses 10 November 2022.

berlangsung setelah dilakukan penghitungan oleh KPU, Pasangan Anies Baswedan dan Sandiaga Uno berhasil mengungguli pasangan calon Basuki Tjahaj Purnama dan Djarot Saiful Hidayat. Total keseluruhan suara di Provinsi DKI Jakarta, pasangan Anies-Sandi sebanya 3.240.987 atau sekitar 57.96%. sedangkan pasangan Ahok-Djarot memperoleh suara sebanyak 2.350.366 atau sekitar 42.04%.<sup>121</sup>

Setelah resmi menjabat sebagai Gubernur bersama Sandiaga Uno Sebagai wakil Gubernur, Anies mencoba menyelesaikan permasalahan-permasalahan ibukota sesuai janji-janji kampanyenya seperti membuat rumah tinggal bagi warga Jakarta (Rumah Dp 0 Rupiah), pembagian kartu jakarta pintar Plus dan yang paling penting penataan kawasan Tanah Abang. Namun setiap kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah umumnya mendapatkan tanggapan dari masyarakat. Tanggapan tersebut tergantung pada persepsi dan kepentingan masyarakat dan biasanya menjadi reaksi yang tidak sama dalam rangka memanfaatkan dampak positif dan menghindari dan memperkecil akibat negatif dari suatu kebijakan.

Salah satu kebijakan Anies yaitu kebijakan penataan Kawasan Tanah Abang, yang menimbulkan pro dan kontra dikalangan masyarakat. Dalam kasus ini, bahwa kebijakan penataan pedagang kaki lima di tengah jalan Jatibaru Raya yang mengakibatkan penutupan jalan. Kebijakan ini lahir atas inisiatif Gubernur DKI Jakarta Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Penataan Kawasan Tanah Abang. Gubernur Anies Baswedan memberikan instruksi kepada Satuan Kerja Perangkat

<sup>121</sup> Fachrul Rizie, "KPU Tetapkan Anies-Sandi pemenang pada pilkada DKI 2017 Hari Ini", <https://www.liputan6.com>, Diakses 10 November 2022.

Daerah (SKPD) Pemerintah Provinsi DKI Jakarta terkait seperti Walikota Jakarta Pusat, kepala Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Kecil Menengah serta Perdagangan, kepala Dinas Perhubungan, Kepala Dinas Lingkungan Hidup, kepala Dinas Bina Marga, kepala Satuan Polisi Pamong Praja, dan Direktur PT. Transjakarta untuk melaksanakan kebijakan penataan pedagang kaki lima di kawasan Tanah Abang.<sup>122</sup>

Kebijakan penataan kawasan Tanah Abang hadir karena ingin menyelesaikan permasalahan yang cukup kompleks di kawasan Tanah Abang. Anies Baswedan sebagai Gubernur DKI Jakarta mencoba terobosan baru dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan kronis yang terdapat di Tanah Abang. Tanah Abang sebagai pusat perdagangan grosir yang sangat besar biasa diibaratkan seperti gula, dimana banyak semut yang pasti mengejar gula tersebut untuk memenuhi kebutuhan. Semut-semut tersebut diibaratkan seperti manusia yang banyak berkumpul di Tanah Abang dengan berbagai kepentingan yang ada. Banyaknya manusia-manusia yang mencari penghidupan menjadi masalah tersendiri untuk Tanah Abang.<sup>123</sup>

Dalam studi kasus kebijakan penataan kawasan di Tanah Abang, banyak masyarakat yang blum paham mengenai kebijakan tersebut. Kebijakan penataan ini memang sangat jauh berbeda dari kebijakan-kebijakan penataan Tanah Abang

<sup>122</sup> Instuksi Gubernur DKI Jakarta Nomor 17 Tahun 2018

<sup>123</sup> Ahmad Nur Najmawan, *Gaya Kepemimpinan Aktor Politik (Studi Terhadap Kepemimpinan Anies Baswedan dalam Kebijakan Penataan Kawasan Tanah Abang Tahun 2018)*, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, h.46.

pada era sebelumnya yang dianggap belum maksimal dalam mengatasi permasalahan Tanah Abang.<sup>124</sup>

Dengan segala permasalahan yang ada di kawasan Tanah Abang seperti kemacetan dan pedagang kaki lima yang semrawut mendorong Anies Baswedan yang pada saat kebijakan penataan kawasan Tanah Abang ini dikeluarkan 27 Desember 2017, masih baru dua bulan menjabat sebagai orang nomor satu di DKI Jakarta. Tujuan dikeluarkannya kebijakan penataan kawasan Tanah Abang ini adalah untuk mengurangi kemacetan yang ada di kawasan Tanah Abang dan mengatur pedagang kaki lima yang berjualan di Trotoar.<sup>125</sup>

Disisi lain terdapat beberapa pihak mendapatkan dampak yang merugikan. Stakeholder pertama yang mendapatkan dampak merugikan adalah pedagang kios di pasar Blok G Tanah Abang. Menurut Najmawan (2018) dalam pengamatannya secara langsung bahwa kondisi pasar lok G Tanah Abang cenderung sepi di hari biasa dan hari libur. Kemerosotan omset yang luar biasa hingga 60% menjadi alasan utama bagi para pedagang Blok G mengalami dampak yang merugikan. Dari dampak yang dihasilkan ini membuat inisiatif para pedagang Blok G yang dipimpin Maznar Thahir untuk melakukan protes kepada Gubernur DKI Jakarta, namun protes tersebut belum mendapatkan hasil yang konkret.<sup>126</sup>

<sup>124</sup> Ahmad Nur Najmawan, *Gaya Kepemimpinan Aktor Politik (Studi Terhadap Kepemimpinan Anies Baswedan dalam Kebijakan Penataan Kawasan Tanah Abang Tahun 2018)*, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, h.47.

<sup>125</sup> Ahmad Nur Najmawan, *Gaya Kepemimpinan Aktor Politik (Studi Terhadap Kepemimpinan Anies Baswedan dalam Kebijakan Penataan Kawasan Tanah Abang Tahun 2018)*, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, h.48.

<sup>126</sup> Ahmad Nur Najmawan, *Gaya Kepemimpinan Aktor Politik (Studi Terhadap Kepemimpinan Anies Baswedan dalam Kebijakan Penataan Kawasan Tanah Abang Tahun 2018)*, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, h.51.

## **F. Mengakomodir Pemimpin Non-Muslim menurut Hukum Tata Negara dan *Fiqh Siyah***

Pada pembahasan sebelumnya telah diuraikan mengenai pandangan Hukum Tata Negara maupun Fiqh Siyah mengenai kepemimpinan non-muslim. Demikian juga dengan dasar hukum, persamaan dan perbedaannya. Maka, pada bagian ini peneliti mencoba menganalisis dan merangkum bagaimana mengakomodir kepemimpinan menurut dua perspektif.

Pertimbangan tentang kepemimpinan non-Muslim di Indonesia, sebuah negara yang mayoritas penduduknya menganut agama Islam, bisa menjadi hal yang sulit dipahami dengan jelas. Hal ini disebabkan oleh fakta bahwa agama Islam sendiri memiliki kriteria dan pedoman yang jelas dalam memilih pemimpin, yang tertuang dalam Al-Qur'an dan hadis. Agama Islam menuntut agar pemimpin memenuhi syarat-syarat yang telah dijelaskan dalam sumber-sumber agamanya, karena peran seorang pemimpin dianggap sebagai tanggung jawab yang sangat besar. Selain itu, pemimpin juga diharapkan mampu menciptakan kesejahteraan bagi Negara Indonesia, mengingat Indonesia memiliki dasar-dasar hukum seperti Pancasila, UUD, dan UU yang menjadi landasan hukum dan peraturan-peraturan yang menjadi pondasi bagi negara ini.

Keragaman pandangan di antara para ulama mengenai dalil-dalil terkait kepemimpinan non-Muslim, yang terkadang terlihat kontradiktif, dan variasi dalam penilaian mereka tentang relevansi dalil-dalil ini dalam konteks masa kontemporer saat ini, telah melahirkan beragam pendapat yang mendalam dan

---

kompleks. Perdebatan ini mencerminkan kompleksitas isu ini dan juga kerumitan dalam memahami bagaimana prinsip-prinsip agama Islam dapat diterapkan dalam realitas politik saat ini.

Keberagaman penafsiran antara ulama yang mengharamkan dan yang membolehkan non-Muslim menjadi pemimpin di negara-negara dengan mayoritas penduduk Islam, baik dalam konsep maupun dalam pelaksanaannya di negara-negara yang memiliki mayoritas penduduk Muslim, tetap menjadi perdebatan yang berkelanjutan. Pandangan-pandangan ini juga mencerminkan perubahan konteks sosial, politik, dan budaya seiring berjalannya waktu.

Para ulama yang mengharamkan kepemimpinan non-Muslim mendasarkan argumen mereka pada dalil-dalil dari Al-Qur'an dan hadis yang menegaskan bahwa pemimpin Muslim harus memenuhi syarat-syarat tertentu yang sesuai dengan prinsip-prinsip Islam. Mereka mungkin berpendapat bahwa pemimpin non-Muslim tidak akan mampu memahami dan menelurkan prinsip-prinsip agama Islam dengan benar.

Sementara itu, ulama-ulama yang mengizinkan kepemimpinan non-Muslim dapat merujuk pada prinsip-prinsip kesetaraan dan toleransi dalam Islam, serta menganggap bahwa dalam situasi tertentu, non-Muslim yang memiliki kualifikasi yang diperlukan dapat menjadi pemimpin yang efektif dan adil bagi seluruh warganegara, termasuk warga Muslim.

Namun, perdebatan ini tidak hanya mencakup masalah teoritis, tetapi juga mengenai implementasi praktisnya dalam berbagai negara. Keputusan mengenai kepemimpinan non-Muslim dalam negara-negara dengan mayoritas Muslim



sangat tergantung pada konteks sosial dan politik masing-masing negara. Ini melibatkan pertimbangan tentang sejauh mana pemilihan pemimpin non-Muslim dapat mempromosikan stabilitas politik, keadilan, dan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat.

Dengan demikian, perdebatan tentang kepemimpinan non-Muslim dalam konteks negara-negara mayoritas Muslim masih tetap relevan dan kompleks, dan penafsiran ulama serta kebijakan yang diambil oleh pemerintah dapat bervariasi secara signifikan dari satu negara ke negara lainnya, tergantung pada faktor-faktor sosial, politik, dan budaya yang ada.

Di Indonesia, sebagaimana telah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya bahwa pemimpin tidak dipilih berdasarkan agama asal dia mampu memegang prinsip-prinsip seperti keadilan dan lainnya yang tidak bertentangan dengan nilai-nilai agama Islam sebagai agama mayoritas. Jika ditinjau dalam sejarah, maka di Indonesia telah mengakomodir kepemimpinan non-muslim.

Sejumlah pemimpin non-Muslim telah memegang berbagai posisi dalam pemerintahan, menggambarkan komitmen negara ini terhadap prinsip inklusivitas dan keberagaman dalam politik. Salah satu contoh paling terkenal adalah Basuki Tjahaja Purnama (Ahok), seorang Kristen Protestan, yang menjabat sebagai Gubernur DKI Jakarta dan mendapatkan perhatian luas dalam pemerintahannya. Sri Mulyani Indrawati, seorang ekonom yang kompeten, telah menjabat sebagai Menteri Keuangan dalam dua periode pemerintahan yang berbeda, menunjukkan pengakuan atas kemampuannya dalam urusan keuangan negara. Marzuki Alie, seorang Kristen Protestan dan anggota Partai Demokrat, pernah menjadi Ketua

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Indonesia. Sebagai pengusaha dan pendiri grup perusahaan Lippo, Mochtar Riady juga telah memberikan kontribusi signifikan terhadap perekonomian Indonesia. Sementara itu, Natalis Pigai, seorang aktivis hak asasi manusia asal Papua, telah menjadi anggota DPR, memperjuangkan hak-hak masyarakat Papua di tingkat nasional. Semua ini mencerminkan bahwa di Indonesia, keberagaman agama tidak menjadi hambatan bagi individu non-Muslim untuk memainkan peran penting dalam pemerintahan dan politik, mendukung landasan negara yang menghargai pluralisme dan inklusivitas.

Di sisi lain, ditengah perdebatan para ulama mengenai hukum kepemimpinan non-muslim, dalam sejarah Islam juga ada beberapa pemimpin yang bukan muslim.

Pada abad ke-12, selama periode Perang Salib, Salahuddin Ayyubi atau yang lebih dikenal dengan nama Saladin, seorang pemimpin Muslim, menjadi salah satu tokoh paling menonjol dalam pertempuran melawan pasukan Perang Salib Kristen yang mencoba merebut kembali wilayah suci di Yerusalem. Namun, yang menarik adalah bahwa Salahuddin Ayyubi memiliki seorang penasihat kunci yang non-Muslim, yaitu Balian dari Ibelin, seorang ksatria Kristen dari Kerajaan Yerusalem. Meskipun Balian adalah seorang Kristen, dia dipercayakan oleh Salahuddin untuk berperan dalam perundingan dan perjanjian selama pengepungan Yerusalem.<sup>127</sup>

Pada akhirnya, pada tahun 1187, setelah pertempuran sengit, Salahuddin Ayyubi berhasil merebut kembali Yerusalem dari pasukan Perang Salib. Namun,

---

<sup>127</sup> Hugh Kennedy, "Abbasid Caliphate: a historical introduction" in *The Cambridge History of Arabic Literature* (1990), vol. II ed. J. Ashtiany, pp. 1–15.

dia memperlakukan penduduk Kristen dan Kristen yang berada di dalam kota dengan sangat bijaksana. Dia mengizinkan mereka untuk meninggalkan kota dengan aman dan tidak melakukan pembunuhan massal seperti yang terjadi dalam beberapa pengepungan kota lainnya pada masa itu. Kisah Salahuddin Ayyubi dan penasihatnya Balian dari Ibelin menunjukkan contoh penting dari pemimpin Muslim yang mengakomodir pemimpin non-Muslim dalam situasi yang kritis. Salahuddin tidak hanya memperlihatkan kualitas kepemimpinan yang kuat dalam pertempuran, tetapi juga kemampuannya untuk berkerja sama dengan individu non-Muslim untuk mencapai perdamaian dan stabilitas dalam wilayah yang dikuasainya.

Ini adalah contoh yang menonjol dari kepemimpinan yang menghargai keragaman dan kemampuan individu, tanpa memandang agama, dalam mencapai tujuan bersama dalam konteks sejarah Islam.

Pada masa Kekhalifahan Abbasiyah, terdapat beberapa contoh kepemimpinan non-Muslim dalam berbagai bidang seperti pemerintahan, militer, ilmu pengetahuan, dan seni. Salah satu contoh yang paling terkenal adalah kepemimpinan non-Muslim di bidang ilmu pengetahuan dan budaya.<sup>128</sup>

#### 1. Ilmu Pengetahuan dan Budaya:

Pada masa Abbasiyah, terutama selama pemerintahan Kekhalifah Al-Ma'mun (813-833 M), kekhalifahan ini dikenal sebagai zaman keemasan ilmu pengetahuan dan budaya Islam. Pemerintahan Al-Ma'mun memberikan dukungan

<sup>128</sup> Hugh Kennedy, *Abbasid Caliphate: a historical introduction* in The Cambridge History of Arabic Literature (1990), vol. II ed. J. Ashtiany, pp. 1–15.

besar kepada intelektual non-Muslim, terutama sarjana-sarjana Persia (Iran modern) dan Yunani.

Salah satu contoh yang paling terkenal adalah al-Khwarizmi, seorang ilmuwan Persia yang berkontribusi besar dalam matematika dan astronomi. Karyanya dalam matematika membantu mengembangkan konsep aljabar, yang kata "aljabar" sendiri berasal dari judul salah satu bukunya.

## 2. Tentara dan Kepemimpinan Militer

Dalam beberapa kasus, tentara non-Muslim diterima untuk melayani dalam pasukan Abbasiyah. Mereka sering dikenal sebagai "Mawali" atau sekutu, dan mereka dapat mencapai posisi kepemimpinan dalam militer. Misalnya, Tariq ibn Ziyad, seorang panglima tentara Muslim yang memimpin penaklukan Spanyol, adalah seorang berketurunan Berber. Selain itu, Kekhalifah Abbasiyah juga menggunakan pasukan tentara bayaran non-Muslim yang terampil, terutama dalam perang melawan Bizantium.

## 3. Posisi dalam Pemerintahan:

Terdapat beberapa contoh individu non-Muslim yang menduduki posisi penting dalam pemerintahan Abbasiyah, terutama dalam administrasi dan pengelolaan kekhalifahan. Mereka sering berperan sebagai penasihat atau administrator tingkat tinggi. Contoh lain adalah ibn Bukhtishu, seorang keluarga dokter Persia yang melayani sebagai dokter pribadi beberapa khalifah Abbasiyah.

Pada umumnya, Kekhalifahan Abbasiyah dikenal karena relatif lebih terbuka terhadap keragaman agama dan budaya dibandingkan dengan beberapa

periode lain dalam sejarah Islam. Ini memungkinkan individu non-Muslim untuk berperan dalam berbagai bidang dalam masyarakat Abbasiyah.

Berdasarkan uraian di atas, penulis menyimpulkan bahwa menurut Hukum Tata Negara Indonesia, pemimpin non-muslim dapat diakomodir atau diterima asal memenuhi syarat dan sesuai dengan UUD 1945. Sedangkan mengakomodir pemimpin non-muslim menurut *fiqh siyasah* jika ditinjau dari sejarah diperbolehkan, tetapi bukan dalam konteks pemimpin tertinggi atau dengan kata lain tetap ada pemimpin muslim yang memimpin dan mengarahkannya.



## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan dan hasil penelitian yang telah diutarakan oleh penulis dalam ini, kesimpulan yang dapat diambil dari uraian bab ke bab adalah sebagai berikut:

1. Menurut Hukum Tata Negara Indonesia, tidak ada satupun yang mencantumkan bahwa sebagai salah satu pemegang jabatan eksklusif harus beragama Islam, karena dasar-dasar aturan yang tertera di dalam UUD 1945, UU, dan Pancasila tidak menjelaskan hal tersebut. Persamaan antara kepemimpinan non-Muslim menurut pandangan Fiqih Siyash dan Hukum Tata Negara terletak pada prinsip-prinsipnya, seperti prinsip persamaan dan persaudaraan, dimana Islam menguhut prinsip kesamaan dihadapan hukum dan penciptanya. Sedangkan perbedaannya terletak pada paradigma yang muncul dari kalangan masyarakat dan para ahli yang kontra terhadap pengangkatan pemimpin non-Muslim dikarenakan perbedaan pendapat yang mengatakan haram bagi kaum mayoritas Muslim dipimpin oleh kaum non-Muslim karena dapat menimbulkan ketidakadilan yang bisa saja muncul suatu saat.
2. Sebagian para ulama Fiqih Siyash melarang kepemimpinan non-Muslim, seperti Syaikh Imam Qurtubi, Ibnu Katsir, Al-Qadhi Iyadh, Ibnu Mundzir, dan Ibnu Hajar, dikarenakan tidak sesuai dengan ketentuan Al-Qur'an dan agama Islam, ditakutkan pemimpin dari kalangan non-Muslim akan

merubah aturan yang sudah ada dengan agama mereka. Selain itu, ada juga yang memperbolehkan kepemimpinan non-Muslim, seperti Ibnu Taimiyah, Muhammad Abduh dan Munawir Sajdzali, karena menimbang dari aturan-aturan yang ada di Indonesia sebagai negara Republik dan negara kesatuan, dengan beberapa syarat harus dipenuhi, serta ada batasan tertentu untuk pemimpin teratas seperti presiden, umat non-Muslim tidak diperbolehkan menjabat.

3. Menurut Hukum Tata Negara Indonesia, pemimpin non-muslim dapat diakomodir atau diterima asal memenuhi syarat dan sesuai dengan UUD 1945. Sedangkan mengakomodir pemimpin non-muslim menurut *fiqh siyasah* jika ditinjau dari sejarah diperbolehkan, tetapi bukan dalam konteks pemimpin tertinggi atau dengan kata lain tetap ada pemimpin muslim yang memimpin dan mengarahkannya

#### **B. Saran**

Dari penjelasan tentang kepemimpinan non-Muslim menurut pandangan Fiqih Siyasah dan Hukum Tata Negara dalam penelitian ini dapat dipahami. Penulis dalam hal ini berpendapat bahwa sebaiknya masyarakat tidak perlu melakukan tindakan anarkis yang dapat menimbulkan kerugian yang memecah belah bangsa terkait dengan masalah pemimpin non-Muslim. Selama pemimpin Muslim mampu untuk menegakkan keadilan dan memberikan kemaslahatan terhadap masyarakatnya maka sebaiknya untuk mempertahankan pemimpin tersebut, namun apabila seorang pemimpin Muslim tidak mampu memenuhi tanggung jawabnya sebagai salah satu pemegang jabatan yang penting di

Indonesia, maka dibolehkan pengangkatan seorang pemimpin dari kalangan non-Muslim selama memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan, mengingat bahwa negara Indonesia merupakan negara yang di dalamnya terdapat beberapa agama dimana seluruh masyarakatnya memiliki hak yang sama.





## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Ali, M. D. *Hukum Islam Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014.
- Al-Khalidi, M. A. M. *Pilar-pilar Sistem Pemerintahan Islam*. Terj. Harits Abu Ulya. Bogor: Al-Azhar, 2013.
- Al-Maududi, A. A. *Al-Khilafah wa al-Mulk, diterjemahkan Muhammad Al-Baqir dengan judul Khilafah dan Kerajaan*. Bandung: Mizan, 1996.
- Al-Mawardi, Sulthaniyah, A. *Sistem Pemerintahan Khalifah Islam*. Jakarta: Qisthi Pers, 2015.
- Asshiddiqie, J. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Azhari, M. T. *Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana, dan Hukum Islam*. Jakarta: Prenamedia, 2013.
- Dedi, S. Syah, M. Putra, D. A. *Fiqh Syasah*. Bengkulu: LP2 IAIN Curup, 2019.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: PN Balai Pustaka, 1990.
- Efendi, J. Ibrahim, J. *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Depok: Kencana, 2018.
- Emerah, M. *Islam dalam Pandangan Marxisme*. Jakarta: Prenada Media, 2018.
- Imron, A. *Pertanggungjawaban Hukum, Konsep Hukum Islam dan Relevansinya dengan Citra Hukum Nasional Indonesia*. Semarang: Walisongo Pers, 2009.
- Khallaf, A. W. *Politik Hukum Islam*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 2005.
- Lubis, M. S. *Pembahasan UUD*. Jakarta: Jakarta Pers, 1987.
- Pamudji, S. *Perbandingan Pemerintah*. Jakarta: PT Bina Aksara, 1998.
- Purnama, B. T. *Merubah Indonesia: Tidak Selamanya Orang Miskin Dilupakan*, (Jakarta: Tim Centre for Democracy and Transparency, 2008),h.
- Qurtubi. *Tafsir al-Qurtubi*, Terj. Dudi Rosyadi. Jakarta: Al Pustaka Azzam, 2008.
- Robbins, S. P. *Essentials of Organization Behavior*. Pretince: Hall, 1983.

Sugiyono. *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta, 2010.

Syarif, M. I. *Presiden non-Muslim di Negara Muslim*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2006.

Wahid, W. G. A. *Fiqh Kepemimpinan non-Muslim: Fiqh Kebhinekaan Pandangan Islam Indonesia Tentang Umat Kewarganegaraan, dan Kepemimpinan non-Muslim*. Bandung: Mizan Pustaka, 2015).

Yuki, G. *Kepemimpinan dalam Organisasi Kelima (Leadership In Organization)*. Jakarta: PT Indeks, 2010.

## Jurnal

Amin, S. Siregar, F. M. "Pemimpin dan Kepemimpinan dalam Al-Qur'an". *Jurnal Studi Islam*, Volume 1. No. 1 (2015).

Chotban, S. "Hukum Memilih Pemimpin non-Muslim". *Jurnal AlQadau Peradilan dan Hukum Keluarga Islam*, Volume 5, No. 1 (2018).

Hidayat, A. R. *Kepemimpinan Non-Muslim Menurut Fiqh Siyasah dan Hukum Tata Negara Indonesia*, Lampung: Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2017.

Husen, M. "Analisis Fiqh Siyasah Terhadap Persyaratan Menjadi Calon Presiden dan Wakil Presiden Studi pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Nomor 22 Tahun 2018" Lampung: Universitas Islam Negeri (UIN) Raden Intan Lampung, 2019.

Jafar, W. A. "Fiqh Siyasah dalam Perspektif Al-Qur'an dan Al-Hadist". *Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Volume 3. No. 1 (2018).

Lestari, E. "*Hak-hak Politik Non-Muslim dalam Perspektif Fiqh Siyasah*". Palopo: Institut Agama Islam Negeri Palopo, 2021.

Najmawan, A. M. "*Gaya Kepemimpinan Aktor Politik (Studi Terhadap Kepemimpinan Anies Baswedan dalam Kebijakan Penataan Kawasan Tanah Abang Tahun 2018)*". Jakarta: Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah.2018.

Prasetya, E.E, Yono, Sutisna. "Kepemimpinan Non-Muslim dalam Perspektif Imam Al-Mawardi (Kajian Literatur Kitab Al-Ahkam As-Sulthaniyyah)". *Jurnal Syariah deean Hukum*, Volume 19. No. 1 (2021).

Putri Nurafifah, "*Gaya Kepemimpinan Aktor Politik (Studi Terhadap Kepemimpinan Basuki Tjahaja Purnama dalam Kebijakan Penggusuran*

*Kampong Pulo, Jakarta Timur, Tahun 2015)*”, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2017, h. 64.

Qoniah, S. Zafi, A. A. “*Analisis Kepemimpinan Non Muslim Menurut Fiqih dan Hukum Tata Negara di Indonesia*”. Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam, Volume 5. No. 2 (2020).

Sandi, R.M. “*Hak-Hak Politik Warga Negara Non-Muslim Sebagai Pemimpin dalam Pandangan Hukum Islam dan Hukum Positif*”. Jambi: Universitas Islam Negeri Sulthan Thaha Saifuddin Jambi, 2019.

Siti Manggar, “*Pengurusan Sebagai Implikasi Kebijakan Ruang Terbuka Hijau Dlam Perspektif HAM: Studi Kasus Pengurusan Taman Bersih, Manusiawi dan Berwibawa (BMW)*”, *Jurnal Kriminologi Indonesia*, Universitas Indonesia, Vol. 7 No. 2 (2011), h. 215.

Trilia, D. “*Konteks Kepemimpinan dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia Perspektif Siyasah Syariah*”, Metro: Institut Agama Negeri Metro, 2021.

Wildan, M. “*Mengikuti Pemimpin Non-Muslim di Wilayah Mayoritas Muslim (Perspektif Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah)*”. Makassar: Universitas Islam Negeri Saifuddin Makassar, 2021.

Zaki, M. A. “*Pemimpin Non-Muslim dalam Pandangan Nahdlatul Ulama DKI Jakarta (Studi Kasus Gubernur Non-Muslim di DKI Jakarta)*”. Jakarta: Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, 2017.

## Website

Akuntono, I. “*Anies Baswedan Jadi Juri Tim Pemenagna Jokowi-JK*”, <https://nasional.kompas.com>, 27 Mei 2014.

Al-Qur’an dan Terjemahannya. Jakarta: Departemen Agama RI, (1987).

Departemen Agama RI AL-Qur’an dan Terjemahan 30 Juz.

Divaro, T. dan Yugha E, “*Petarung Politik Profil Capres Cawapres RI 2014*”, (Jakarta; Erlangga, 2014), h. 20.

Ihsanuddin, ” Diganti, Anies Baswedan Dinilai Sedikit Melenceng Dari Visi Presiden” diakses dari <https://nasional.kompas.com>, pada tanggal 6 Agustus 2016.

Instuksi Gubernur DKI Jakarta Nomor 17 Tahun 2018

Keswara, R. “*Ini Alasan Anies Baswedan Ikut Konvensi Partai Demokrat*”, <https://nasional.sindonews.com>.

Pratomo, Y. “*Gebrakan Anies Baswedan Selama Jadi Menteri*”, <http://www.merdeka.com>.

Purba, D. O. "Anies Nyatakan Ikut Pilkada DKI Jakarta", <https://megapolitan.kompas.com>.

Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1994.

Rizie, F. "KPU Tetapkan Anies-Sandi pemenang pada pilkada DKI 2017 Hari Ini", <https://www.liputan6.com>.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 5.



## RIWAYAT HIDUP



**Rani**, Lahir di Desa Maipi pada tanggal 21 Juli 2000. Penulis merupakan anak pertama dari dua bersaudaradari pasangan seorang ayah bernama Endon dan ibu Rona wati. Saat ini Penulis bertempat tinggal di **Maipi**. Pendidikan dasar Penulis selesai pada tahun 2012 di SDN 101 Maipi. Kemudian di tahun yang sama menempuh pendidikan di SMP 7 Masambah hingga tahun 2016. Kemudian, di tahun yang sama melanjutkan pendidikan di SMK 2 Luwu Utara hingga tahun 2018. Pada saat menempuh pendidikan di SMA penulis aktif dalam Organisasi PMR. Setelah lulus di SMK tahun 2018 penulis melanjutkan pendidikan dibidang yang ditekuni yaitu Prodi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Agama Islam IAIN Palopo.

