



Pada negara republik tiga kekuasaan ini dibebankan pada satu lembaga yang akan menangani tugas dan kekuasaannya masing-masing. Kekuasaan legislatif diserahkan kepada badan atau lembaga legislatif. Lembaga ini bisa berupa Dewan Perwakilan Rakyat, Parlemen, Kongres, atau Senat. Lembaga ini merupakan wakil rakyat atau penjelmaan dari kekuasaan rakyat yang dipilih dan diangkat oleh rakyat melalui pemilihan umum. Sebagai penyambung lidah rakyat, lembaga ini bertugas menyuarakan kepentingan dan opini rakyat, lembaga ini dalam kapasitasnya sebagai wakil rakyat, ia bertugas membuat garis-garis besar haluan negara dan undang-undang sebagai pedoman dan rujukan bagi pelaksanaan roda pemerintahan atau kenegaraan. Di samping itu juga atas nama rakyat lembaga ini bertugas mengawasi dan mengontrol jalannya pemerintahan (pihak eksekutif) apakah pihak eksekutif telah menjalankan pedoman di atas atau belum. Bahkan jika eksekutif melanggar dari pedoman tersebut lembaga legislatif bisa menegur dan meminta pertanggungjawabannya.

Kekuasaan eksekutif pada negara yang berbentuk republik diserahkan kepada pemerintah. Pemerintah dikepalai seorang kepala pemerintahan yang bisa berupa presiden, perdana menteri, atau lainnya yang memimpin suatu kabinet. Dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh para menteri, gubernur, dan seterusnya instansi pemerintahan yang terkait. Eksekutif merupakan lembaga yang pada dasarnya bertugas menjalankan undang-undang yang telah dibuat oleh pihak legislatif. Tugas-tugas pemerintah di atas pada prinsipnya adalah menjalankan

roda pemerintahan sehingga pemerintahan berjalan dengan baik dan pada akhirnya semua lapisan masyarakat akan merasa sejahtera dan damai karena dipimpin atau diperintah oleh pemerintahan yang baik.

Kekuasaan yudikatif pada negara republik dipercayakan lembaga yudikatif atau lembaga peradilan. Tugas pokok lembaga yudikatif adalah menjamin keadilan dan kepastian hukum sehingga masyarakat akan merasa hak-haknya terjamin, lembaga peradilan merupakan lembaga yang netral dan tidak bisa dipengaruhi oleh lembaga di luarnya. Hal ini dimaksudkan agar keputusan yang diambil tidak karena desakan pihak lain.

Ajaran Trias Politika dari Montesquieu tersebut di atas, dalam perkembangan selajutnya menumbuhkan tiga macam bentuk penafsiran baru di dalam pelaksanaannya, yang kemudian menghasilkan tiga macam sistem pemerintahan yang dianut oleh negara berbentuk republik, yaitu :

1. Penafsiran yang berpendapat bahwa yang dikehendaki oleh Montesquieu dalam ajaran Trias Politikanya tersebut ialah pemisahan kekuasaan negara secara sempurna. Antara kekuasaan yang satu dengan kekuasaan yang lainnya tidak terjadi saling mencampuri kewenangan masing-masing. Penafsiran ini menimbulkan suatu sistem pemerintahan yang dikenal sebagai sistem presidensil.
2. Penafsiran yang berpendapat bahwa yang dikehendaki oleh Montesquieu adalah antara satu badan dengan badan yang lain terdapat hubungan timbal

balik, khususnya antara lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif. Penafsiran ini menumbuhkan suatu sistem pemerintahan yang dikenal dengan sebutan sistem parlementer.

3. Penafsiran yang berpendapat bahwa pemisahan kekuasaan Montesquieu tersebut maksudnya ialah bahwa badan eksekutif itu hanya merupakan badan pelaksana atau badan pekerja saja dari apa yang telah diputuskan oleh badan legislatif. Sistem ini disebut dengan sistem referendum atau sistem badan pekerja.

Persamaan ketiga macam sistem pemerintahan tersebut ialah adanya pemisahan kekuasaan negara dalam rangka akan melaksanakan ajaran Trias Politica, yaitu kekuasaan membentuk undang-undang, kekuasaan melaksanakan undang-undang dan kekuasaan mengawasi pelaksanaan undang-undang. Masing-masing kekuasaan tersebut pelaksanaannya dipegang oleh satu badan, yaitu kekuasaan membentuk undang-undang dilaksanakan oleh badan pembentuk undang-undang, kekuasaan menjalankan undang-undang dipegang oleh pemerintah, dan kekuasaan mengawasi pelaksanaan undang-undang dilakukan oleh badan pengadilan atau hakim.

Sedangkan perbedaannya atau yang merupakan ciri masing-masing sistem pemerintahan tersebut ialah sifat hubungan badan-badan tersebut satu sama lain, terutama sifat hubungan antara badan yang memegang kekuasaan membentuk

undang-undang atau badan legislatif dengan badan yang memegang kekuasaan melaksanakan undang-undang atau badan eksekutif.

Di dalam sistem presidensial sifat hubungan antara badan legislatif dan badan eksekutif tersebut dapat dikatakan tidak ada, jadi secara prinsipil bebas. Pemisahan kekuasaan antara eksekutif dengan kekuasaan legislatif disini diartikan bahwa kekuasaan eksekutif itu dipegang oleh suatu badan atau organ yang didalamnya menjalankan tugas perwakilan rakyat atau badan legislatif. Dengan demikian sebagaimana halnya dengan anggota-anggota badan perwakilan rakyat, pimpinan daripada badan eksekutif ini diserahkan kepada seseorang yang di dalam hal pertanggungjawabnya sifatnya sama dengan badan perwakilan rakyat, yaitu bertanggung jawab langsung kepada rakyat, jadi tidak usah melalui badan perwakilan rakyat.

Susunan daripada badan eksekutif terdiri daripada seorang presiden, sebagai kepala pemerintahan, dan didampingi atau dibantu oleh para menteri. Jadi para menteri itu kedudukannya sebagai pembantu presiden, maka para menteri tersebut di dalam menjalankan tugasnya harus bertanggung jawab kepada presiden. Badan perwakilan rakyat tidak dapat memberhentikan seseorang atau beberapa orang menteri yang turut bekerja di dalam badan eksekutif, meskipun badan perwakilan rakyat itu tidak dapat menyetujui kebijaksanaan daripada para menteri tersebut. Yang bertanggung jawab pelaksanaan tugas yang diberikan kepada mereka oleh kepala negara, adalah kepala negara sendiri.

Di dalam sistem parlementer ada hubungan yang erat antara badan eksekutif dengan badan legislatif atau parlemen atau badan perwakilan rakyat. Tugas atau kekuasaan eksekutif di sini diserahkan kepada suatu badan yang disebut kabinet atau dewan menteri. Kabinet ini mempertanggungjawabkan kebijaksanaannya, terutama dalam lapangan pemerintahan kepada badan perwakilan rakyat. Pertanggungjawaban ini tidak berarti bahwa badan eksekutif harus mengikuti segala apa yang dikehendaki oleh badan perwakilan rakyat saja, dan menjalankan apa yang menjadi kemauan daripada badan perwakilan rakyat, tetapi kabinet masih mempunyai kebebasan dalam menentukan kebijaksanaannya, terutama mengenai langkah-langkah pemerintahannya.

Kalau pertanggungjawaban kabinet itu tidak dapat diterima oleh badan perwakilan rakyat, maka badan perwakilan rakyat dapat menyatakan tidak percaya (mosi tidak percaya) terhadap kebijaksanaan kabinet, dan sebagai akibatnya kabinet harus mengundurkan diri. Tetapi kalau ada keragu-raguan dari pihak kabinet, dan menganggap bahwa badan perwakilan rakyat itu tidak lagi bersifat *representatif*, maka sebagai imbangannya kabinet mempunyai kekuasaan untuk membubarkan badan perwakilan rakyat tersebut.

Di dalam sistem parlementer ini, kepala negara tidak merupakan pimpinan yang nyata daripada pemerintahan atau kabinet. Jadi yang memikul segala pertanggungjawaban adalah kabinet, termasuk juga disini pertanggungjawaban

atas kebijaksanaan atau tindakannya itu dipikul oleh kabinet. Karena itu, yang menentukan sifat kebijaksanaan pemerintah adalah harus kabinet sendiri.

Berbeda lagi dengan sistem referendum yang dianut negara Swiss. Di sini badan eksekutif disebut *Bundesrat* semata-mata hanya menjadi beban pelaksana saja daripada segala kehendak atau keputusan *Bundesversammlung*, dan untuk itu diantara anggota-anggota *Bundesversammlung* itu ditunjuk tujuh orang, yang kemudian ketujuh orang ini merupakan suatu badan yang bertugas melaksanakan secara administratif keputusan-keputusan daripada *Bundesversammlung*.

Diantara anggota-anggota daripada *Bundesrat* itu tidak ada yang ditunjuk sebagai pemimpin daripada *Bundesrat* tersebut. Jadi tidak ada seseorang yang sebagai halnya di dalam sistem presidensial-mempunyai kedudukan sebagai presiden, yang memimpin badan eksekutif. Memang betul bahwa diantara anggota-anggota *Bundesrat* itu ada yang ditunjuk selama masa satu tahun untuk menjalankan tugas-tugas atau pekerjaan yang di lain-lain negara biasanya dijalankan kepala negara. Tetapi ini tidak berarti bahwa penunjukan itu membawa kedudukan atau hak-hak istimewa baginya. Sebab kedudukannya tidak lebih hanyalah mengepalai, dalam arti mengkoordinir anggota-anggota *Bundesrat* itu. Jadi bukan merupakan kedudukan yang khusus.

Sedangkan bentuk-bentuk atau sistem pemerintahan daripada negara yang bebentuk monarki atau kerajaan adalah :

1. Monarki atau kerajaan dengan sistem pemerintahan absolutisme.

2. Monarki atau kerajaan terbatas.
3. Monarki atau kerajaan konstitusional.

Bentuk negara monarki atau kerajaan dengan sistem pemerintahan absolutisme atau mutlak, roda pemerintahan dikendalikan oleh satu orang saja tanpa adanya suatu badan perwakilan rakyat. Di dalam sistem ini raja menyelenggarakan kekuasaan sesuai dengan kemauan pribadinya tanpa mengindahkan kemauan-kemauan dari pihak lain. Tidak ada relasi antara penguasa dengan rakyat atau antara yang memerintah dengan yang diperintah. Kehendak raja dianggap sebagai kehendak Tuhan yang tidak bisa diganggu gugat.

Sedangkan dalam sistem pemerintahan bentuk negara monarki atau kerajaan terbatas dan sistem pemerintahan negara monarki atau kerajaan konstitusional seorang raja tidak dapat berbuat sewenang-wenang, ia tidak dapat bertindak selain atas dasar konstitusi yang telah disepakati bersama dalam negara tersebut.

Dalam sistem ini disamping adanya seorang raja sebagai pemegang pemerintahan yang tunggal, didapati pula adanya sebuah badan perwakilan rakyat yang mendampingi kekuasaan raja tersebut. Jadi sepintas lalu bentuk negara monarki atau kerajaan dalam sistem ini nampaknya hampir sama dengan bentuk negara republik, dalam arti bahwa pada kedua bentuk negara tersebut terdapat adanya suatu badan perwakilan rakyat.



Tetapi meskipun demikian terdapat adanya suatu perbedaan yang sifatnya prinsipil antara sistem pemerintahan negara monarki atau kerajaan tersebut diatas dengan sistem pemerintahan negara republik, antara lain yaitu :

#### 1. Cara Pengangkatan atau Pemilihan daripada Anggota-anggota Badan Perwakilan Rakyat tersebut

Pada negara monarki atau kerajaan pemilihan atau pengangkatan daripada anggota-anggota badan perwakilan rakyat itu dimulai dari pengajuan calon-calon sementara, kemudian daftar nama calon sementara itu diajukan kepada dewan pusat. Dewan ini kemudian memilih nama-nama yang tercantum dalam daftar calon sementara tadi, dan yang kemudian dimuat dan dipindahkan dalam daftar calon tetap. Selanjutnya daftar calon tetap ini ditawarkan kepada rakyat pemilih. Tetapi dalam hal ini rakyat pemilih hanya dapat menerima seluruhnya atau menolak seluruhnya apa yang ditawarkan itu. Jadi rakyat pemilih sama sekali tidak dapat mengadakan perubahan-perubahan apa saja terhadap daftar calon telah ditetapkan oleh dewan.

Sedangkan pada bentuk negara republik, pemilihan atau pengangkatan anggota-anggota badan perwakilan rakyat, rakyat mempunyai peranan yang penting, oleh karena ikut menentukan secara langsung siapa-siapa yang akan terpilih duduk di kursi dewan perwakilan rakyat, yang akan memperjuangkan kepentingan rakyat, demi kesejahteraan rakyat, negara, nusa, dan bangsa.

## 2. Sifat Kekuasaan daripada Badan Perwakilan Rakyat

Pada negara monarki atau kerajaan badan perwakilan rakyat tidak mempunyai kekuasaan apa-apa oleh karena badan perwakilan rakyat tersebut hanyalah merupakan pendukung saja terhadap keputusan-keputusan yang telah diambil oleh badan eksekutif. Malahan ada yang mengatakan bahwa badan perwakilan rakyat pada negara monarki hanya sebagai corong atau penggema saja daripada suara atau keputusan-keputusan badan eksekutif. Jadi kekuasaan dalam negara monarki itu sebenarnya ada pada badan eksekutif, dan disinipun sesungguhnya yang memegang kekuasaan atau yang menentukan keputusan adalah hanya satu orang, yaitu pimpinan daripada badan eksekutif.

Sedangkan pada negara republik, badan perwakilan rakyat mempunyai kekuasaan nyata yaitu memegang kekuasaan membuat perundang-undangan.

## 3. Sifat Susunan daripada Badan Perwakilan Rakyat

Sifat susunan daripada badan perwakilan rakyat pada negara monarki atau kerajaan sesuai dengan pendapat mereka tentang hakekat negara, maka sifat susunan daripada badan perwakilan rakyatnya adalah komperatif, oleh karena badan perwakilan rakyat tersebut bukanlah merupakan wakil-wakil individu, melainkan merupakan wakil daripada kesatuan-kesatuan sosial yang ada dan diakui sah oleh negara di dalam masyarakat tersebut.

Sedangkan badan perwakilan rakyat pada negara republik otomatis, oleh karena badan perwakilan rakyat tersebut merupakan wakil-wakil daripada rakyat pemilih.

Itulah perbedaan-perbedaan dan persamaan-persamaan yang sifatnya prinsipil yang ada dalam bentuk negara republik dan kerajaan.

Dari uraian tentang perbedaan-perbedaan dan persamaan-persamaan bentuk negara republik dan kerajaan di atas, maka dapat kita temukan kelebihan-kelebihan maupun kelemahan-kelemahan daripada kedua bentuk negara tersebut.

Dalam bentuk negara monarki, dimana kekuasaan pemerintahan dalam negara itu hanya dipegang, dilaksanakan dan dipimpin oleh satu orang tunggal saja, maka terdapat kelebihan yaitu adanya kemungkinan untuk mengambil keputusan-keputusan secara tepat, serta mengadakan tindakan-tindakan tegas seperlunya, terutama dalam keadaan genting yang memerlukan adanya perubahan-perubahan secara radikal baik dalam bidang pemerintahan, ketatanegaraan, ekonomi, politik maupun sosial. Perubahan-perubahan mana memang kadang-kadang perlu diadakan secara radikal.

Tetapi dari kelebihan bentuk negara monarki tersebut terdapat kelemahannya yaitu apabila keputusan-keputusan atau tindakan-tindakan yang diambil dengan cepat, dan lagi pula hanya dilakukan oleh satu orang tersebut, dapat membahayakan keseimbangan negara, terlebih apabila dia itu bertindak sebagai seorang diktator, yang merasa mempunyai kekuasaan mutlak, ini sering

menimbulkan keputusan-keputusan dan atau tindakan-tindakan yang sewenang-wenang, yang pada akhirnya akan menimbulkan kesengsaran kehidupan rakyat.

Demikian pula dalam negara republik, dimana terdapat adanya badan perwakilan rakyat, mempunyai kelebihan yaitu adanya sikap yang demokratis dalam mengambil tindakan atau keputusan. Tetapi mengandung pula kelemahan yaitu keterlambatan dalam mengambil keputusan, karena pasti mengalami perdebatan dan perbedaan pendapat.

## **B. Tinjauan Hukum Islam Terhadap Bentuk Republik dan Kerajaan**

### **1. Perbandingan terhadap Pengangkatan Kepala Negara**

Pengangkatan kepala negara pada negara monarki adalah dengan sistem pewarisan. Tegasnya kepala negara itu mendapatkan kedudukannya karena warisan dari kepala negara yang langsung mendahuluinya. Jadi di sini ada suatu lembaga negara, yaitu kedudukan siapa-siapa yang berwenang mendapatkan warisan itu sudah barang tentu negara itu sendirilah yang mengaturnya, karena tentunya dalam banyak hal ada atribut yang harus dipenuhi.

Sedangkan negara dalam negara Islam disebut dengan istilah khalifah, al-Imam, atau *amirul mukminin*. Khalifah yang berarti orang yang menggantikan orang lain sebagai penggantinya. Istilah khalifah adalah sebutan bagi suatu pemerintahan tertentu, seperti khalifah Abu Bakar. Imam atau al-Aimah yang berarti keimanan, kepemimpinan, orang yang mengurus pemerintahan, yaitu

sebutan untuk suatu jabatan dalam suatu negara untuk melaksanakan pemerintahan (Muhammad al-Mubarrak, 1995 : 68).

Mengenai masalah penunjukan atau pengangkatan kepala negara dalam negara Islam, terjadi perselisihan pendapat yaitu dengan cara penunjukan dari khalifah terdahulu kepada seseorang untuk menjadi pengganti sesudahnya, ataukah dengan cara baiat wakil-wakil ummat.

Al-Mawardi dalam kitabnya *Al-Ahkam al-Sulthaniyat* berpendapat bahwa pengangkatan kepala negara dapat dilakukan dengan dua cara. Pertama, cara pemilihan oleh *ahl al-'aqd al halli* (mereka yang berwenang mengikat dan melepaskan) yakni para ulama, cendekiawan, dan pemuka masyarakat atau disebut juga *ahlu al-ikhtiyar*. Kedua, cara penunjukan atau wasiat oleh kepala negara yang sedang berkuasa. Jika pengangkatan dilakukan dengan cara pemilihan, menurutnya terdapat perbedaan pendapat di kalangan ulama. Pertama, sekelompok ulama berpendapat pemilihan hanya sah jika dilakukan oleh wakil-wakil *ahlu aqdi wa halli* dari seluruh negeri dengan persetujuan yang bulat. Kedua, golongan ulama fiqh dan kalam Basrah berpendapat pemilihan sah paling kurang dilakukan oleh lima orang dari *ahlu aqdi wa halli*. Ketiga, kelompok ulama Kufah berpendapat bahwa pemilihan itu sah dilakukan oleh tiga orang. Keempat, kelompok ulama lain berpendapat bahwa pemilihan sah sekalipun dilakukan oleh seorang saja. Adapun dasar pembenaran pengangkatan kepala negara dengan cara penunjukan oleh penguasa yang sedang berkuasa menurut Al-Mawardi, didasarkan

pada *ijma'*, yaitu kesepakatan ummat Islam terhadap pengangkatan dua khalifah. Ummat Islam meyetujui kebijaksanaan Abu Bakar menunjuk Umar menjadi penggantinya. Mereka juga menerima keputusan Umar membentuk badan musyawarah yang beranggotakan enam orang untuk memilih salah satu dari mereka menjadi khalifah setelah beliau wafat (Al-Mawardi, tt : 5-10).

Al-Baqillani berpendapat bahwa pengangkatan kepala negara yaitu dengan cara pemilihan (*al-ikhtiyar*) oleh *ahlu halli wa aqdi*, sekalipun dilakukan oleh seorang dari *ahlu halli wal aqdi*. Beliau menolak doktrin Syi'ah tentang penunjukan imam berdasarkan nash (bukti tekstual). Keyakinan ini menurutnya didasarkan atas dasar khabar ahad, tidak atas dasar mutawatir (Yusuf Musa, 1963 : 80).

Ibnu Hazm berpendapat bahwa penelitian imam dilakukan dengan cara penetapan oleh imam yang masih berkuasa terhadap seseorang untuk menjadi imam sesudah ia meninggal kelak. Pendapat ini didasarkan pada sejarah pengangkatan Abu Bakar oleh Rasulullah (Yusuf Musa, 1963 : 90).

Menurut Al-Harmain, jika nash tentang penetapan imam terhadap Ali gugur, maka cara yang dilakukan adalah dengan sistem pemilihan. Tapi menurut pendapatnya tidak disyaratkan *ijma'* dalam pengangkatan kepala negara, tapi hal itu mesti dilakukan walaupun belum ada *ijma'* ummat dan *ahlu halli wal aqdu* atas pengangkatannya itu (Al-Harmain, tt : 424).

Demikianlah pendapat-pendapat para ulama mengenai sistem yang dipakai memilih mengangkat seseorang untuk menjadi kepala negara dalam negara Islam.

## 2. Tinjauan terhadap Sistem Pemerintahan

Seperti pada pembahasan yang telah lalu bahwa sistem pemerintahan yang dianut oleh negara yang berbentuk republik dicirikan dengan adanya pemisahan kekuasaan negara sebagai hasil penafsiran daripada ajaran Trias politika, yaitu kekuasaan membentuk undang-undang, kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan mengawasi pelaksanaan undang-undang. Begitu pula sistem pemerintahan yang dianut oleh negara yang berbentuk monarki atau kerajaan, selain daripada sistem pemerintahan monarki atau kerajaan absolutisme, dimana roda pemerintahan hanya dikendalikan oleh satu orang saja.

Dalam kaitan ini Al-Ghazali tampaknya lebih condong kepada pemerintahan monarki. Hal ini didasarkan pada pendapatnya bahwa seseorang yang akan menjadi kepala negara harus mendapat *tafwidh* atau penyerahan kekuasaan dari pemegang kekuasaan dan inilah yang berlaku saat itu. Pendapat ini didasarkan pada penolakan Al-Ghazali terhadap doktrin politik Syi'ah dan doktrin politik Khawarij yang bebas dan terbuka (Suyuthi, 1997 : 268).

Kalau kita cermati pemerintahan kekhalifahan dalam negara Islam, maka kita akan memperoleh kenyataan bahwa dalam negara Islam khalifah adalah satu-satunya orang yang berhak menerima ketaatan dan kesetiaan rakyat, dan bahwa rakyat mendelegasikan sepenuhnya hak mereka untuk mengambil keputusan mengenai semua masalah yang berkaitan dengan hajat hidup mereka. Oleh karenanya kedudukan dia sama sekali berbeda dengan kedudukan raja atau

presiden atau perdana menteri dalam sistem pemerintahan modern. Dia tampil sendiri di parlemen dan mengepalai semua kursinya. Dia sepenuhnya ikut dalam diskusi-diskusi dan tidak hanya bertanggung jawab atas tindakan maupun pendapat-pendapatnya, tapi juga bagi semua keputusan pemerintahannya. Dalam sistem ini tidak terdapat partai pemerintahan maupun partai oposisi tertentu. Keseluruhan parlemen adalah partainya sepanjang dia tetap berada di jalur yang benar. Tetapi segera dia menyimpang, seluruh majelis secara otomatis berubah menjadi partai oposisi. Setiap anggota parlemennya memiliki kemerdekaan penuh untuk memberi suara dukungan atau menentangnya mengenai masalah apapun dan bahkan menteri-menterinya bebas untuk menentangnya jika mereka merasa perlu melakukannya secara jujur. Di balik semuanya ini, kabinet maupun kepala negara bekerja sama sepenuhnya serta selaras.

Khalifah tidak hanya dapat diminta pertanggung-jawabannya di depan parlemen, tetapi juga di depan rakyat, dan bukan hanya untuk tindakan-tindakan diri pribadinya. Lima kali sehari dia harus menghadapi rakyat di masjid dan dia harus menyampaikan pidatonya sekali seminggu pada tiap-tiap hari Jumat kepada rakyat. Setiap anggota masyarakat memiliki hak untuk mempertanyakan mengenai perbuatan-perbuatannya atau untuk menuntut hak apapun darinya.

Sistem pemerintahan seperti ini tidak dapat diidentifikasi dengan semua bentuk pemerintahan modern. Tetapi bentuk pemerintahan semacam inilah yang sepenuhnya sejalan dengan ideologi Islam.