

# KOMPARASI PEMIKIRAN AL-MAUDUDI DAN MOTESQUIEU TENTANG STATE INSTITUTE RELATIONS

Moch. Misbahul<sup>1</sup>

---

## **Abstract:**

*The principle of separation of powers which is the basic concept of the relationship between state institutions is one attempt to limit the power of rulers. Montesquieu thought about this concept then used as the basis of the governance system by most countries of the world. Opt for this concept by some Muslim countries and the rapid establishment of state discourse on Islam gave birth to fundamental questions about how the concept of the relationship between state agencies when applied in Islamic countries and how Islam speak of the relationship between state institutions. And the only Muslim figures most representative and discuss the issues detailed in the relationship between state institutions within the framework of Islam are a`lâ Abul al-Maududi. From here interesting to study more deeply by a comparative study of how thought Montesquieu and al-Mawdudi on the relationship between state institutions.*

---

---

<sup>1</sup> Dosen Institut Ilmu Keislaman Zainul Hasan

## Pendahuluan

Dilihat dari kacamata historis, ide konkrit mengenai pemisahan kekuasaan negara di negara-negara barat mulai muncul ke permukaan sejak paham absolutisme mencuat khususnya oleh Stuart di Inggris dan Louis XIV di Perancis. Sebagai kritik atas kekuasaan absolut raja-raja Stuart, seorang filosof Inggris yang bernama John Locke (1632-1711) melalui bukunya *Two Treatises on Civil Government* (1690) mengemukakan sebuah doktrin mengenai pemisahan kekuasaan. Dan ia dianggap sebagai pencetus pertama doktrin ini, yang mana mengandung suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan negara sebaiknya tidak diserahkan pada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian diharapkan hak-hak asasi warga negara lebih terjamin.<sup>2</sup> Menurut Locke, kekuasaan negara dibagi dalam tiga kekuasaan yang terpisah satu sama lain yaitu kekuasaan legislatif sebagai pembuat hukum; eksekutif sebagai pelaksana hukum sekaligus mengadili para pelanggar hukum dan federatif yang berkuasa mengatur perang dan damai, liga dan aliansi, dan semua transaksi yang melibatkan komunitas masyarakat di luar negeri.<sup>3</sup>

Kondisi yang serupa juga terjadi di Perancis di masa pemerintahan Louis XIV (1638-1715). Ia adalah sampel dari sosok penguasa monarki absolut dengan pernyataannya yang terkenal: "L`etat c`est moi" (aku adalah negara).<sup>4</sup> Sistem monarki yang dibangun oleh Louis XIV adalah dengan melemahkan peranan parlemen dan menyerap seluruh bentuk kekuasaan melalui keputusan eksekutif.<sup>5</sup> Dan satu-satunya pemikir di masa ini yang paling vokal menyerukan kritik terhadap absolutisme Louis XIV adalah Charles Louis de Secondat de la Brede et de Montesquieu (1689-1755), seorang filosof sekaligus politikus Perancis yang mengemukakan konsep pemisahan kekuasaan melalui bukunya

---

<sup>2</sup> Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1998), hlm. 151.

<sup>3</sup> John Locke, "Concerning The True Original Extent and End of Civil Government," dalam Robert Maynard Hut Chins (ed.), *Great Books of Western World* (Encyclopaedia Britannica, Inc., 1989), XXXV: 58-59.

<sup>4</sup> Richard M. Brace, "Louis," *The World Book Encyclopedia* (U.S.A: World Book Inc., 1987), XII: 479.

<sup>5</sup> Joseph R. Strayer dan Hans W. Gatzke, *The Mainstream of Civilization Since 1660*, edisi ke-3 (New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1979), hlm. 448.

*L'Esprit des Lois* (Jiwa Hukum) (1748). Menurut Montesquieu, kekuasaan negara terpisah dalam tiga bagian diantaranya Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif (Judicial). Legislatif adalah penguasa pemberlaku Undang-Undang yang bersifat sementara atau tetap, mengubah atau menghapus Undang-Undang yang telah diberlakukan. Eksekutif sebagai penguasa yang menetapkan perang dan damai, mengirim dan menerima duta, menjamin keamanan publik dan menghalau adanya invasi. Serta kekuasaan Yudikatif yang memberi hukuman para penjahat atau memutuskan perselisihan yang timbul antar perorangan.<sup>6</sup> Mengenai hubungan antar ketiga lembaga tersebut, Montesquieu menekankan pada pemisahan secara mutlak satu sama lain, baik mengenai tugas atau fungsi maupun mengenai alat perlengkapan atau organ yang melakukannya.<sup>7</sup>

Dalam lapangan praktis sejarah Islam, hubungan antar lembaga negara secara substansial telah berlangsung dengan begitu dinamis pada masa Khulafa al-Rasyidin (632-661). Para khalifah tidak memutuskan suatu perkara yang berkaitan dengan pengaturan pemerintahan atau perundang-undangan kecuali dengan bermusyawarah dengan kaum cendekiawan diantara kaum Muslimin.<sup>8</sup> Dan meskipun para hakim diangkat berdasar keputusan para Khulafa, namun para hakim itu memiliki kebebasan dari segala ikatan dan tekanan, kecuali ketakwaan pada Allah swt, ilmu dan nurani mereka. Sehingga mereka memperlakukan khalifah seperti salah seorang diantara rakyat awam dan mengadili mereka apabila ada perkara yang dihadapkan melawan mereka.<sup>9</sup> Setelah berlalunya masa Khulafa al-Rasyidin, konsep musyawarah tidak lagi dijadikan dasar jalannya pemerintahan. Para penguasa menjauhkan diri dari para ahli ilmu yang berani menyatakan segala yang haq. Dan bila penguasa

---

<sup>6</sup> Charles de Montesquieu, "The Spirit of Laws," dalam Robert Maynard Hut Chins (ed.), *Great Books of The Western World* (Encyclopaedia Britannica, Inc., 1989), XXXVIII: 69-70.

<sup>7</sup> Baca pernyataan Montesquieu, *The Spirit*, hlm. 70; Baca Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hlm. 153. Lihat juga Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara* (Jakarta: Aksara Baru, 1978), hlm. 6.

<sup>8</sup> Abul A`la al-Maududi, *Khilafah dan Kerajaan: Evaluasi Kritis atas Sejarah Pemerin-tahan Islam*, alih bahasa Muhammad Al-Baqir, cet. ke-4 (Bandung: Mizan, 1993), hlm. 115.

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 125, 214-215.

mengadakan musyawarah, maka peserta musyawarah bukanlah kaum pemikir yang dipercayai oleh umat keahlian dan keteguhan agamanya, namun hanya terdiri dari para keluarga kerajaan atau pejabat-pejabat istana.<sup>10</sup> Pada masa Umayyah(661-743) misalnya, fungsi eksekutif dan yudikatif menjadi satu dalam diri khalifah sehingga khalifah memiliki otoritas penuh untuk mengendalikan kekuasaan peradilan.<sup>11</sup>

Keadaan yang tidak jauh berbeda terus mewarnai sejarah pemerintahan Islam. Dalam catatan sejarah, bentuk monarki di dunia Islam – dimana peranan eksekutif mendominasi dengan kuat – berlangsung dari tahun 661 yaitu sejak masa Dinasti Umayyah di Damaskus sampai dengan tahun 1924 setelah lembaga khilafah di Turki dihapuskan. Bentuk monarki dalam hal ini adalah monarki absolut hingga pada tanggal 23 Desember 1876 Turki Usmani merubah sistem monarki absolut ke monarki konstitusional yang berfungsi untuk membatasi kekuasaan eksekutif yang absolut. Sebelum itu pada Januari 1861, Tunis juga berubah menjadi sistem monarki konstitusional. Dua negara inilah yang merupakan pelopor hampir seluruh pemerintahan di dunia Islam untuk mempunyai konstitusi pada abad ke-20.<sup>12</sup>

Pada pertengahan abad ke-20, seorang ulama besar sekaligus politikus dari negeri metamorfosis India-Pakistan, Abul A`la al-Maududi (1903-1979), menyegarkan kembali wacana politik Islam melalui *The Islamic Law and Constitution* yang berisi kumpulan berbagai ceramah beliau; dan *al-Khilafah wa al-Mulk* yang berisi tinjauan kritis atas praktek pemerintahan Islam khususnya pada masa Umayyah dan Abbasiyah.

Pada penghujung tahun 1930, Muhammad Iqbal (1873-1938) dan Muhammad Ali Jinnah (1876-1948) dari Liga Muslim India menyerukan pembagian India dan pembentukan Pakistan sebagai negara muslim yang terpisah. Disisi lain, Abdul Kalam Azad (1888-1958) dari Partai Kongres dengan gigih mendukung gabungan Muslim-Hindu dalam gerakan Nasionalisme India dengan membentuk negara India yang

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 216.

<sup>11</sup> Noel J. Coulson M.A., *A History of Islamic Law* (Edinburgh: Edinburgh University Press, 1991), hlm. 120.

<sup>12</sup> J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, cet. ke-3 (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1997), hlm. 179-180.

merdeka, bersatu dan sekuler.

Abul A`la al-Maududi menolak dua posisi dominan ini. Sikap ini berdasar pada keberatan atas bentuk nasionalisme, bahkan terhadap nasionalisme muslim. Karena menurutnya, nasionalisme adalah gejala dari barat yang berlawanan dengan Islam.<sup>13</sup> Walaupun al-Maududi keberatan terhadap pembentukan Pakistan sebagai negara muslim yang terpisah atas dasar nasionalisme muslim, namun Setelah terbentuknya Pakistan pada tanggal 15 Agustus 1947 dengan Muhammad Ali Jinnah (Quadi Azam) sebagai Gubernur Jenderal dan Liaquat Ali Khan sebagai Perdana Menteri,<sup>14</sup> al-Maududi akhirnya menerima realitas politik itu dan tetap berada dalam wilayah Pakistan.<sup>15</sup>

Meskipun ideologi dan lambang-lambang keagamaan sudah digunakan oleh Liga Muslim dalam pembentukan Pakistan, namun tidak ada pemahaman dan aplikasi yang jelas mengenai ideologi Pakistan. Permasalahan ini memunculkan pertanyaan-pertanyaan yang teramat sederhana: Apa yang dimaksud dengan pernyataan bahwa Pakistan itu negara Islam modern ataupun negara muslim modern? Bagaimana ciri Islam itu dicerminkan dalam ideologi dan lembaga-lembaga negara?<sup>16</sup><sup>15</sup> Ketika para pemuka negara baru itu berusaha merumuskan ideologi dan system pemerintahan Pakistan, Jamaat Islami (JI) – organisasi yang didirikan dan dipimpin oleh al-Maududi – melakukan tekanan untuk terbentuknya negara Islam dan segera maju ke depan dalam perdebatan (1948-1956) mengenai perumusan konstitusi Pakistan yang pertama.<sup>17</sup>

Dalam berbagai tekanan dan perdebatan itulah al-Maududi menguraikan berbagai permasalahan penting seputar prinsip-prinsip pembentukan negara Islam yang didalamnya juga disebutkan tentang berbagai lembaga negara dan hubungan yang terjalin antar lembaga tersebut.

Dalam pemikiran beliau, lembaga-lembaga negara dalam suatu negara Islam terdiri dari *ahl al-hall wa al-`aqd* yang berfungsi sebagai

---

<sup>13</sup> John L. Esposito, *Islam dan Politik*, alih bahasa Joesoef Sou`yb, cet. ke-1 (Jakarta: Bulan Bintang, 1990), hlm. 125-126, 201.

<sup>14</sup> H. A. Mukti Ali, *Alam Pikiran Islam Modern di India dan Pakistan*, cet. ke-3 (Bandung: Mizan, 1996), hlm. 219, 221.

<sup>15</sup> John L. Esposito, *Islam*, hlm. 202.

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm. 157.

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 202.

pembuat Undang-Undang, *Umara* sebagai penegak Undang-Undang, dan *Qadha* sebagai pemutus perkara atau perselisihan yang terjadi dalam masyarakat.<sup>18</sup> Menurut al-Maududi, masing-masing lembaga negara haruslah terpisah, tetapi tidak secara mutlak. Setiap lembaga memiliki fungsi yang – dalam berbagai kondisi – saling terbuka satu sama lain. Sebagai contoh, menurut al-Maududi, lembaga yudikatif memiliki hak untuk membatalkan semua hukum dan perundang-undangan yang dibuat legislatif jika bertentangan dengan konstitusi yang tertinggi yaitu al-Qur`an as-Sunnah.<sup>19</sup> Berbeda dengan Montesquieu yang dengan konsep pemisahan kekuasaan mutlaknya melarang seorang hakim untuk ikut campur dalam kekuasaan legislatif.<sup>20</sup>

Disini penyusun mengalami kegelisahan akademis yang cukup kuat untuk mengangkat pemikiran kedua tokoh ini. Pelaksanaan ajaran Trias Politika Montesquieu setidaknya telah melahirkan tiga macam sistem pemerintahan, antara lain sistem pemerintahan kabinet Presidensiil seperti di Amerika Serikat; sistem pemerintahan kabinet Parlementer seperti di Inggris; dan sistem Referendum seperti di Swiss. Ketiga sistem pemerintahan tersebut semuanya berpedoman pada ajaran Trias Politika Montesquieu, hanya saja hasil penafsirannya yang bermacam-macam sesuai dengan keadaan sistem ketatanegaraan negara yang bersangkutan.<sup>21</sup> Disini bisa kita lihat bahwa pemikiran Montesquieu tentang hubungan antar lembaga negara telah menjadi referensi utama dan sangat berpengaruh bagi sistem pemerintahan negara-negara barat. Yang kemudian menjadi kegelisahan penyusun adalah bagaimanakah pemikiran Islam mengenai hubungan antar lembaga negara? Apakah prinsip Montesquieu tentang masalah ini disamping paling populer juga merupakan yang paling ideal? Lalu bagaimana seharusnya sikap negara-negara muslim terhadap sistem pemerintahannya sendiri? Apakah juga harus berupa hasil penafsiran dari pemikiran Montesquieu? Atau dari kerangka dasar Al-Qur`an dan As-Sunnah? Menurut penyusun, jika dibandingkan dengan tokoh-tokoh politik Islam lain seperti Al-Mawardi,

---

<sup>18</sup> Abul A`la al-Maududi, *Islamic Law and Constitution* (Lahore: Islamic Publications (Pvt) Ltd., 1997), hlm. 221,223-224.

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 228.

<sup>20</sup> Montesquieu, *The Spirit*, hlm. 70.

<sup>21</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara Sistem Pemerintahan Negara* (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 46-47, 80.

Ibnu Abi Rabi`, Al-Farabi, Ibnu Khaldun, ataupun Ibnu Tai-miyah; maka Abul A`la Al-Maududi adalah tokoh yang paling representatif dalam menampilkan masalah hubungan antar lembaga negara dalam kerangka Islam. Al-Maududi merupakan tokoh Islam yang paling detail dan rinci dalam membahas masalah hubungan antar lembaga negara; disamping beliau memandangnya sesuai dengan kondisi umat Islam yang paling dekat dengan masa sekarang.

Berangkat dari latar belakang ini sangat menarik untuk dikaji lebih jauh dan mendalam lagi bagaimana sebenarnya pemikiran Montesquieu dan al-Maududi mengenai hubungan antar lembaga negara yang selalu menjadi dinamika tiada henti dan wacana hangat bagi sistem politik negara-negara di berbagai belahan dunia.

## **Metode Penelitian**

### **A. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang akan dipakai penulis adalah penelitian pustaka (library research), yakni dengan meneliti sumber-sumber kepustakaan yang ada relevansinya dengan pembahasan tentang hubungan antar lembaga negara, khususnya dalam pemikiran Montesquieu dan al-Maududi.

### **B. Sifat Penelitian**

Sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif, analitik dan komparatif yaitu dengan menguraikan hal-hal mengenai hubungan antar lembaga negara khususnya dari kedua pemikiran tersebut kemudian mengkaji secara cermat melalui uraian analisis lalu menjelaskan persamaan dan perbedaan dari pemikiran kedua tokoh tersebut.

### **C. Metode Penggalan Data**

Mengingat jenis penelitian dalam artikel ini adalah penelitian pustaka, maka metode yang digunakan adalah pengumpulan data literatur atau bahan-bahan pustaka yang koheren dengan obyek yang dimaksud. Satu-satunya karya yang paling memadai yang membahas pemikiran Montesquieu adalah karya asli Montesquieu sendiri, yaitu *L`Esprit des Lois*. Karya ini mencakup pembahasan yang cukup luas.

Didalamnya Montesquieu bukan saja membahas masalah lembaga negara akan tetapi juga membahas tentang bentuk-bentuk pemerintahan, pengaturan militer, pajak, adat kebiasaan, ekonomi dan agama yang kesemuanya dihubungkan dengan hukum. Sedangkan sumber primer dari pemikiran al-Maududi adalah karya al-Maududi sendiri yang berjudul *Islamic Law and Constitutions* dan *al-Kilafah wa al-Mulk* yang isinya didominasi oleh pemikiran dan teori politik Islam.

#### D. Pendekatan

Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan Filosofis. Berdasar definisi yang dikemukakan Poerwadarminta, sebagaimana dikutip oleh Abudin Nata, maka pendekatan filosofos dapat diartikan sebagai cara pandang yang bertolak dari penyelidikan dengan akal budi mengenai sebab-sebab, asas-asas, hokum dan sebagainya terhadap segala yang ada di alam semesta ataupun mengenai kebenaran dan arti "adanya" sesuatu.<sup>22</sup> Menurut Leo Strauss, filsafat merupakan pencarian kebijaksanaan dan pengetahuan universal, pada keseluruhan pengetahuan. Dan filsafat politik adalah usaha yang sungguh-sungguh untuk mengetahui sifat politik dan kebenaran, atau tatanan politik yang bagaimana yang dianggap baik.<sup>23</sup>

Dalam hal ini, pendekatan akan bertolak dari pendalaman terhadap pemikiran kedua tokoh, kemudian menghasilkan sebuah pengetahuan yang utuh mengenai konsep ideal hubungan antar lembaga negara.

#### E. Analisa Data

1. Induksi, yaitu suatu cara yang dipakai dengan bertitik tolak dari hal-hal yang bersifat khusus, kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat umum. Dengan kata lain, Induksi adalah proses mengorganisasikan fakta-fakta atau hasil-hasil pengamatan yang terpisah-pisah menjadi suatu rangkaian hubungan atau suatu generalisasi.<sup>24</sup> Dalam hal ini, pemikiran Montesquieu dan al-Maududi dianalisa berdasar

---

<sup>22</sup> Abudin Nata, *Metodologi Studi Islam*, cet.ke-5 (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2000), hlm. 42.

<sup>23</sup> S.P.Varma, *Teori Politik Modern*, alih bahasa S.M Soemarno, cet.ke-1 (Jakarta: CV. Rajawali, 1987), hlm. 155.

<sup>24</sup> Saifuddin Azwar, *Metode Penelitian*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), hlm. 40.



pernyataan-pernyataan yang secara langsung (khusus) berkaitan dengan masalah hubungan antar lembaga negara, dan kemudian diambil kesimpulan secara umum.

2. Deduksi, yaitu suatu cara yang dipakai dengan berangkat dari kebenaran umum mengenai suatu fenomena (teori) dan menggeneralisasikan kebenaran tersebut pada suatu peristiwa atau data tertentu yang berciri sama dengan fenomena yang bersangkutan. Dengan kata lain, deduksi berarti menyimpulkan hubungan yang tadinya tidak tampak, berdasarkan generalisasi yang sudah ada.<sup>25</sup> Dalam hal ini, pemikiran Montesquieu dan al-Maududi dianalisa dari pernyataan-nya yang bersifat umum dan tidak secara langsung berkaitan dengan hubungan antar lembaga negara, tetapi berpengaruh kuat terhadap pemikiran mereka selanjutnya tentang hubungan antar lembaga negara, kemudian disimpulkan secara khusus.
3. Interpretasi, yaitu pola pemikiran dengan melakukan penafsiran terhadap teks-teks yang berkaitan dengan tema penelitian. Dalam hal ini, penyusun mendalami karya-karya Montesquieu dan Al-Maududi untuk memahami makna dan kandungannya serta dipaparkan oleh penyusun dalam bahasa ilmiah.

## Pembahasan

### A. Persamaan Dan Perbedaan Pemikiran Montesquieu Dan Al-Maududi Mengenai Hubungan *State Institute Relations*

#### 1. Hubungan Antara Legislatif dan Eksekutif

Baik Montesquieu maupun al-Maududi sama-sama menegaskan adanya pemisahan organ antara legislatif dan eksekutif. Meskipun pada dasarnya, pemisahan organ antar kedua lembaga ini bukanlah urgensi yang harus dijalankan secara utuh dan ketat. Bukanlah menjadi persoalan bila dalam suatu negara seorang anggota kabinet juga merangkap sebagai anggota parlemen seperti yang terjadi di Inggris misalnya. Meskipun demikian, merangkapnya jabatan kedua lembaga ini memberi peluang bagi timbulnya berbagai kecenderungan yang negatif.

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

Perangkapan ini akan semakin memperbesar wewenang eksekutif dalam pembentukan undang-undang dan di sisi lain akan memperlemah fungsi kontrol legislatif terhadap eksekutif dikarenakan organ eksekutif juga merangkap sebagai organ legislatif. Karena itu dalam rangka penerapan prinsip Syura dengan membentuk undang-undang melalui musyawarah yang lebih terbuka serta memperkuat fungsi kontrol legislatif terhadap berbagai kebijakan eksekutif, maka adalah sebuah tindakan yang tepat bila organ kedua lembaga ini harus terpisah satu sama lain.

Montesquieu menegaskan adanya peran legislatif yang dimainkan pihak eksekutif; dan peran itu haruslah hanya berupa hak untuk menolak undang-undang. Sedangkan al-Maududi menetapkan penundukan keputusan eksekutif di bawah keputusan mayoritas legislatif. Sebelum menganalisis lebih jauh kedua pendapat ini, kita harus mengingat bahwa pembahasan tentang pengaturan wewenang antara legislatif dan eksekutif perihal pembentukan undang-undang adalah suatu hal yang paing sensitif dalam ilmu tata pemerintahan; lebih-lebih undang-undang yang mengatur batas-batas wewenang kedua lembaga tersebut untuk periode ke depan.

Beberapa kegoncangan telah tercatat dalam kaitannya dengan penetapan wewenang legislatif dan eksekutif dalam perundang-undangan. Ketika berlangsungnya pembentukan konstitusi pertama bagi Kerajaan Turki Usmani yaitu Undang-Undang Dasar 1876, *Yeni Usmanlilar* (Usmani Muda) – sebuah perkumpulan yang berdiri tahun 1865 dengan tujuan untuk merubah pemerintahan absolut Kerajaan Usmani menjadi pemerintahan konstitusional – terpaksa harus sedikit mengalah dari Sultan Abdul Hamid – penguasa eksekutif Kerajaan Usmani periode 1876 sampai 1909 – yang bersikeras bahwa tercantumnya hak-hak yang ia kehendaki adalah syarat untuk dapatnya konstitusi itu diterima dan diumumkan. Akibatnya, meskipun Usmani Muda berhasil membentuk konstitusi bagi Kerajaan Usmani, namun mereka tidak berhasil membatasi kekuasaan absolut Sultan dikarenakan konstitusi tersebut memuat hak-hak dan kekuasaan yang begitu besar untuk Sultan. Begitu juga pasal mengenai pembentukan undang-undang yang diatur dalam pasal 54 dimana disebutkan bahwa rencana undang-undang harus mendapat persetujuan Sultan, tetapi tidak dijelaskan bagaimana kalau rencana undang-undang tertentu ditolak Sultan dan

sebagai gantinya ia mengeluarkan firman atau keputusan Sultan, dan tidak ada penegasan bahwa firman yang demikian itu tidak dapat menjadi undang-undang. Tanpa persetujuan Sultan, konstitusi ini (UUD 1876) tidak akan ada, dan konstitusi yang akan banyak membatasi kekuasaan Sultan sudah barang tentu tidak akan mendapat persetujuan Sultan. Rasanya tidak mungkin seseorang bersedia mengurangi kekuasaannya dengan kemauan sendiri.<sup>26</sup>

Sebuah penyelewengan yang dianggap cukup tabu dalam sebuah sistem demokrasi, juga terjadi pada masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965) di Indonesia ketika Tata Tertib Peraturan Presiden No. 14 / 1960 memberikan wewenang kepada Presiden untuk memutuskan permasalahan yang tidak dapat dicapai mufakatnya oleh anggota legislatif. Dimana hal ini segera dikoreksi oleh Tata Tertib DPR-GR pada masa Demokrasi Pancasila dengan menghapuskan ketentuan tersebut.<sup>27</sup>

Dalam naskah perubahan pertama UUD 1945 yang telah disahkan dalam Sidang Umum MPR 1999 pada Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) menggambarkan telah terjadinya pergeseran dalam penyelenggaraan kekuasaan legislatif dari Presiden ke lembaga DPR.<sup>28</sup> Hal ini disebabkan pada masa sebelumnya kedudukan Presiden dalam bidang legislatif jauh lebih besar daripada Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>29</sup> Meskipun demikian,

---

<sup>26</sup> Harun Nasution, *Pembaharuan dalam Islam Sejarah Pemikiran dan Gerakan*, cet. ke-2 (Jakarta: Bulan Bintang, 1996), hlm. 113.

<sup>27</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar*, hlm. 71-72.

<sup>28</sup> Sebelum perubahan, dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan: "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat." Dan dalam Pasal 20 ayat (1) lama dinyatakan: "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan Rancangan Undang-Undang." Sedang dalam naskah perubahan pertama UUD 1945, ketentuan Pasal 5 ayat (1) diubah menjadi: "Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat." Dan dalam Pasal 20 ayat (1) ditentukan: "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang." Dalam ayat (2)-nya dinyatakan: "Setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama." Dan dalam ayat (4)-nya dinyatakan: "Presiden mengesahkan Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi Undang-Undang." *UUD '45 dan Amandemen Dilengkapi Susunan Kabinet Indonesia Bersatu Masa Bakti 2004-2009* (Solo: Giri Ilmu, 2004).

<sup>29</sup> Seperti adanya ketentuan yang berlaku bahwa Presiden berhak untuk menetapkan Perpu dan memberlakukannya selama satu tahun tanpa memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan dalam hal RUU yang diprakarsai oleh DPR yang telah disahkan oleh DPR menjadi tidak dapat diberlakukan apabila

adanya pasal-pasal ini tidaklah dengan sendirinya menjadikan DPR berada diatas angin dalam hal pembentukan undang-undang. Terhadap RUU yang sudah disetujui bersama sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (2) – meskipun merupakan hasil suara terbanyak yang dimenangkan oposisi eksekutif, namun sudah dianggap sebagai persetujuan bersama – Presiden yang kepentingannya dikalahkan dalam persidangan tersebut masih dapat menggunakan haknya – sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (4) – untuk tidak mengesahkan suatu RUU dengan cara tidak menandatangani pengundangan RUU tersebut. Hak inilah yang biasa disebut sebagai hak veto Presiden. Hak ini – sebagai aplikasi dari hak untuk menolak yang digagas Montesquieu – bisa kita temukan dimana-mana. Dan untuk mencegah kesewenang-wenangan Presiden, hak veto ini harus pula dibatasi. Di Amerika Serikat, apabila suatu undang-undang yang telah disahkan parlemen diveto oleh Presiden, maka parlemen dapat menggagalkan veto Presiden dengan syarat RUU tersebut kemudian disetujui oleh parlemen yang dua per tiga dari anggotanya hadir dan disetujui dua per tiga anggota parlemen yang hadir.<sup>30</sup> Sedangkan di Perancis, dalam menggunakan veto-nya, Presiden dapat mengajukan langsung kepada rakyat supaya diputuskan dalam suatu referendum, atau dapat meminta pertimbangan pada Mahkamah Konstitusional – sebuah lembaga penguji undang-undang (*judicial review*)<sup>31</sup> yang terdiri dari hakim-hakim Mahkamah Agung ditambah dengan beberapa hakim lain.<sup>32</sup>

Kecenderungan yang terjadi dalam praktek, penggunaan hak veto dan hak mengajukan RUU oleh Presiden sangat mendominasi pembentukan undang-undang sehingga ketentuan yang mengidealkan

---

Presiden tidak menyetujui RUU tersebut. Bahkan dalam praktek masa orde baru misalnya, Presiden berwenang untuk mengeluarkan Keppres – yang dalam masa ini banyak sekali jumlahnya – yang bersifat mandiri dalam arti tidak dalam rangka melaksanakan perintah undang-undang sehingga hal-hal tersebut seharusnya diatur dalam undang-undang. Jimly ash-Shiddiqie, “Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah,” <http://www.theceli.com/dokumen/jurnal/jimly/j013.htm>, akses 2 oktober 2004.

<sup>30</sup> C.S.T.Kansil, *Hukum Antar Tata Pemerintahan (Comparative Government) Dalam Rangka Perbandingan Hukum Tata Negara* (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1986), hlm. 63.

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm. 240.

<sup>32</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar*, hlm. 106.

peran parlemen di bidang legislatif nyaris hanya bersifat formalitas belaka. Sebagai contoh selama tahun 1970-an dan 1980-an, sekitar 95% RUU yang dibahas di parlemen Perancis justru berasal dari inisiatif pemerintah, bukan inisiatif parlemen. Sedangkan RUU yang berasal dari inisiatif parlemen hanya berjumlah 5%. Malah 3% diantaranya diprakarsai oleh partai pemerintah dan hanya 2% yang diprakarsai oleh partai oposisi, itupun untuk hal-hal yang tidak strategis. Di Amerika Serikat, meskipun banyak RUU berasal dari parlemen sendiri, para Presiden Amerika Serikat makin lama makin sering menggunakan hak veto mereka untuk menolak pengesahan RUU yang telah disetujui parlemen. Selama abad ke-19, hak veto cenderung digunakan lebih sering dibandingkan abad sebelumnya. Selama masa pemerintahan panjang Presiden Franklin D. Roosevelt, hak veto ini digunakan sebanyak 631 kali. Dalam masa yang jauh lebih singkat, Presiden Truman menggunakannya 250 kali, Presiden Eisenhower 181 kali. Pada abad ke-20, penggunaan hak veto ini meningkat lebih sering lagi. Selama periode tahun 1889-1968, rata-rata jumlah RUU yang diveto oleh 14 orang Presiden Amerika Serikat tercatat sebanyak 2,5%. Dari segi prosentase memang dapat dikatakan sedikit. Akan tetapi, angka nominalnya cukup besar sebagaimana dikemukakan di atas. Besarnya kekuasaan Presiden untuk mengajukan RUU dengan inisiatif sendiri dan memveto RUU inisiatif parlemen yang cenderung meningkat selama abad ke-20, menunjukkan bahwa kekuasaan Presiden di bidang legislatif lebih dominan ketimbang parlemen. Hal ini sebenarnya merupakan konsekuensi logis dari kondisi negara modern dimana badan eksekutif bertanggungjawab atas peningkatan taraf hidup rakyat dan karena itu lebih mengetahui kebutuhan untuk membentuk dan mempersiapkan suatu undang-undang sebagai bentuk peran aktif dalam mengatur berbagai aspek kehidupan masyarakat.<sup>33</sup>

Setelah menilik perikeadaan dan perkembangan hubungan antar kedua lembaga tersebut dewasa ini, kembali kita melihat dasar-dasar pemikiran yang telah dikemukakan Montesquieu dan al-Maududi mengenai hal ini sebagai usaha untuk saling membatasi dan mengontrol kekuasaan antar lembaga. Pada dasarnya, pemikiran kedua tokoh ini

---

<sup>33</sup> Jimly ash-Shiddiqie, *Otonomi Daerah*. Lihat juga Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar*, hlm. 183.

saling melengkapi satu sama lain, dimana kekuasaan eksekutif untuk menolak RUU yang digagas Montesquieu ditindak lanjuti dengan penundukkan eksekutif di hadapan keputusan mayoritas legislatif seperti yang dikemukakan al-Maududi. Disini kita lihat bahwa kedua pemikiran ini nyaris tidak memberikan kesempatan sedikitpun kepada eksekutif untuk berperan dalam pembentukan undang-undang. Hal ini tidak mengherankan, sebab lembaran-lembaran masa lalu yang membentangkan penumpukkan kekuasaan pada badan eksekutif melahirkan sebuah trauma bagi setiap gerak-gerik penguasa eksekutif terutama dalam masalah pembentukan undang-undang sehingga menimbulkan sikap ekstrimisme terhadap pembatasan kekuasaan eksekutif. Pada tempatnyalah sekarang untuk bersikap lebih proporsional dengan tetap mewaspadai kecenderungan penyalahgunaan kekuasaan baik oleh eksekutif maupun oleh lembaga-lembaga lainnya.

Dengan mempertimbangkan adanya tanggung jawab oleh pihak eksekutif sebagai penyelenggara negara sebagaimana telah dikemukakan, maka sudah seharusnya eksekutif memiliki peran dalam fungsi legislatif, dan peran tersebut haruslah mencakup beberapa hal. Pertama, hak untuk mengajukan RUU kepada parlemen yang kemudian dibahas dan diamandemen oleh parlemen, dimana pengajuan RUU dengan inisiatif eksekutif ini merupakan perwujudan dari peran aktif eksekutif dalam memperlancar kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintahannya yang bersifat membangun dan menciptakan kemaslahatan bagi masyarakat. Kedua, hak veto untuk menolak RUU merupakan sebuah kemestian. Peniadaan hak ini sama saja dengan meniadakan prinsip permusyawaratan antar lembaga negara. Ketiga, bila hak veto ini ditolak oleh mayoritas anggota legislatif atau dua per tiga dari legislatif,<sup>34</sup> maka bukan berarti RUU tersebut langsung dapat diundangkan begitu saja, tetapi pihak eksekutif juga berwenang – mengingat tanggung

---

<sup>34</sup> Penolakan dan persetujuan dari mayoritas anggota legislatif sebagai suatu hal yang patut diperhitungkan dalam pembentukan undang-undang – sebagaimana juga pendapat al-Maududi – adalah keniscayaan dari pernyataan bahwa Islam tidak otoriter dalam memaksakan pemberlakuan hukum Islam pada masyarakat yang belum siap dan keberatan, karena keberhasilan negara Islam bergantung pada legitimasinya di mata masyarakat. Karena itu, untuk membentuk suara mayoritas legislatif agar sesuai dengan nilai-nilai syari'at sebagai konstitusi tertinggi, maka pendidikan dan islamisasi masyarakat adalah sebuah urgensi yang tidak lagi bisa ditawar-tawar.

jawabnya sebagai penyelenggara negara dan akibat-akibat negatif yang mungkin ditimbulkan oleh RUU tersebut terhadap kebijakan-kebijakannya – untuk mengajukannya dalam suatu referendum dengan mengemukakan alasan-alasan penolakannya terhadap RUU tersebut. Namun bila dalam referendum itu eksekutif tidak dapat meyakinkan referendum maka hal ini berarti eksekutif tidak memiliki jalan untuk meneruskan penolakannya. Namun jika Presiden mendasakan vetonya pada kenyataan bahwa RUU tersebut bertentangan dengan UUD, maka Presiden berhak untuk mengajukannya pada Mahkamah Konstitusi.

Inilah bagian yang mesti dijalankan pihak eksekutif sebagai bentuk keikutsertaannya dalam menegakkan prinsip syura. Bukan untuk memenuhi kepentingan kekuasaannya sepihak melainkan untuk menjalankan amanat yang dipikulkan padanya dengan penuh tanggung jawab dalam menciptakan kemaslahatan bagi kehidupan warganya, serta untuk mencegah terjadinya penyelewengan yang mungkin ditimbulkan oleh pihak-pihak lain.

Dengan berkurangnya peranan lembaga legislatif dalam pembentukan undang-undang seiring dengan bertambahnya kekuasaan eksekutif dalam bidang ini, maka seharusnya kekuasaan eksekutif ini didampingi oleh penyeimbang yang mengawasi dan mencegah penyelewengan yang mungkin dilakukan oleh pihak eksekutif.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Penyeimbang, pengontrol atau pengawas kebijakan-kebijakan eksekutif dalam rangka *checking* dan *balancing* adalah perwujudan dari prinsip *amr ma`rūf nahy munkar* dalam lingkungan tata pemerintahan. Kaitannya dengan hal ini, dalam al-Qur`an surat Ali Imran ayat 104, Allah swt berfirman:

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ

Juga sabda Rasulullah saw:

إِنَّ مِنْ أَعْظَمِ الْجِهَادِ كَلِمَةَ عَدْلٍ عِنْدَ سُلْطَانٍ جَائِرٍ

Lihat: Abū `Īsā Muḥammad Ibn `Īsā Ibn Saurah, *al-Jāmi` aṣ-Ṣaḥīḥ wa huwa Sunan at-Tirmizīy* (Ttp.: Dār al-Fikr, t.t.), IV: 409, hadis nomor 2174, “Kitāb al-Fitan,” “Bāb Mā jā`a Afḍal al-Jihād Kalimah `Adl `inda Sulṭān Jā`ir.” Hadis dari al-Qāsim Ibn Dīnār al-Kūfiy dari `Abd al-Raḥmān Ibn Muṣ`ab Abū Yazīd dari Isrā`Īl dari Muḥammad Ibn Juḥādah dari `Aṭīyah dari Abū Sa`īd al-Khudriy. Abū `Īsā berkata: “Sebagaimana pendapat Abū Umāmah hadis dengan jalur ini Hasan Gharib.”

Ayat dan hadis ini menjadi dasar – melalui musyawarah dan persetujuan umat – pembentukan badan atau lembaga khusus untuk melaksanakan prinsip *amr ma`rūf nahy munkar* terhadap penguasa eksekutif maupun terhadap lembaga lainnya.

Setidaknya diperlukan dua hal pokok dalam memenuhi kebutuhan ini. Pertama, untuk masalah yang paling esensial yaitu adanya kemungkinan Presiden mengeluarkan ketetapan maupun RUU yang bertentangan dengan UUD, maka dalam hal ini legislatif berhak mengajukan perkara penyelewengan ini ke hadapan Mahkamah Konstitusi. Kedua, mengingat sebagian besar fungsi legislatif diserap oleh pihak eksekutif, maka untuk menyeimbangkan kondisi ini; juga untuk memastikan bahwa di samping keputusan eksekutif tidak bertentangan dengan UUD, keputusan eksekutif ini juga tidak bertentangan dengan *general spirit* atau *general will* yang juga tidak bertentangan dengan UUD; di samping itu juga untuk membangun citra parlemen yang efektif untuk menggambarkan kesederajatannya dengan pihak eksekutif, maka hal yang perlu dilakukan adalah dengan meningkatkan fungsi kontrol atau pengawasan parlemen terhadap pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, bisa melalui hak bertanya, interpelasi, angket maupun hak mosi. Dengan adanya kontrol dan pembagian peran yang demikian, maka diharapkan akan terbentuk keseimbangan peran dan saling terkontrolnya dua kekuasaan ini dengan tidak mengabaikan tuntutan-tuntutan perikeadaan politik pada masa sekarang.

Untuk mewujudkan suatu pengontrolan yang independen, maka seharusnya pihak eksekutif tidak memiliki hak untuk memilih dan mengangkat anggota-nya legislatif. Dan pernyataan inilah yang dianut oleh Montesquieu dan al-Maududi. Sedangkan dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Kepala Negara, Montesquieu meniadakan hak bagi legislatif untuk mengangkat dan memberhentikan Kepala Negara. Sedangkan al-Maududi mengakui wewenang legislatif untuk mengangkat dan memberhentikan Kepala Negara melalui suara mayoritas. Pendapat Montesquieu mengenai hal ini merupakan hasil dari kecenderungan Montesquieu terhadap sistem Monarki Konstitusi dimana dalam sistem ini Kepala Negara dijabat oleh seorang Raja yang tak dapat diganggugugat dan diangkat dengan cara turun temurun. Pada dasarnya, cara pengangkatan semacam ini tidaklah menjadi masalah selama umat menghendaki dan sejalan dengan kemaslahatan bersama. Namun dikarenakan dalam praktek cara seperti ini sering tidak mencerminkan kehendak rakyat dan memperbesar kecenderungan kediktatoran maka cara pemilihan melalui legislatif – sebagaimana



pendapat al-Maududi – akan lebih menjamin terpenuhinya kehendak rakyat yang tentunya ditindaklanjuti dengan kerelaan mereka untuk mentaatinya. Dan hal ini akan lebih terjamin lagi bila pengangkatan ini dilakukan melalui pemilihan langsung oleh rakyat.

Baik Montesquieu maupun al-Maududi sama-sama menyatakan adanya wewenang legislatif untuk memeriksa dan meminta pertanggungjawaban eksekutif atas tindak tanduknya. Pengontrolan semacam inilah yang harus diperkuat sebagai penyeimbang atas besarnya peran eksekutif di bidang legislatif. Hal ini bisa diwujudkan dengan memberikan hak-hak kontrol kepada legislatif seperti hak untuk bertanya, hak interpelasi (meminta keterangan), hak angket (menyelidiki), ataupun hak mosi.

Montesquieu mengharuskan adanya hak bagi eksekutif untuk mencegah dan mengatasi pelanggaran yang dilakukan lembaga legislatif. Sedang al-Maududi lebih cenderung menyerahkan kasus pelanggaran ini maupun kasus perselisihan antara legislatif dan eksekutif kepada Mahkamah Agung dan bukan menyerahkannya pada eksekutif. Pendapat Montesquieu tentang hak eksekutif untuk mengatasi pelanggaran legislatif, dalam praktek mencapai puncaknya pada pembubaran parlemen dalam sistem pemerintahan parlementer. Dalam sistem ini, setelah parlemen meminta pertanggungjawaban atas kebijaksanaan eksekutif dalam hal ini Perdana Menteri atau Kabinet maka Kabinet harus memberikan jawaban yang berisi penjelasan tentang kebijaksanaannya tersebut. Selanjutnya bila parlemen dapat menerima dengan baik dan menyetujui jawaban Kabinet tersebut, maka hal ini tidak akan menjadi masalah. Tetapi bila parlemen tidak menerima jawaban kabinet tersebut maka parlemen dapat menyatakan mosi tidak percaya terhadap kabinet. Dan bila ini benar-benar terjadi, maka akan mengakibatkan timbulnya dua kemungkinan. Pertama, menteri atau para menteri yang dikenai mosi tidak percaya mengundurkan diri, atau bahkan bisa menyebabkan jatuhnya kabinet. Kedua, bisa jadi justru parlemenlah yang kemungkinan tidak bersifat representatif lagi. Dan untuk mencegah agar tidak sampai terjadi suatu kebijakan kabinet tidak diterima oleh parlemen yang tidak representatif lagi bahkan ada kemungkinan parlemen ini menjatuhkan kabinet, maka sebagai imbalan hak parlemen menjatuhkan kabinet, kabinet melalui Kepala

Negara dapat membubarkan parlemen yang dianggapnya telah tidak bersifat representatif lagi. Ini kemudian diikuti dengan pemilihan dan pembentukan parlemen baru. Parlemen baru inilah nanti yang akan menentukan benar atau tidaknya mosi tidak percaya parlemen maupun tindakan kabinet membubarkan parlemen.<sup>36</sup>

Dalam sistem ini, seharusnya tidak pada tempatnya eksekutif dapat mem-bubarkan parlemen dengan alasan representativitas. Pernyataan sepihak eksekutif ini tidak mustahil akan didasarkan pada kepentingan sepihak eksekutif. Dan pem-bubaran parlemen ini juga tidak akan dapat menjamin terbentuknya parlemen baru yang lebih bersifat representatif. Andaipun parlemen baru tersebut memang lebih bersifat representatif, tetap tak ada jaminan bahwa parlemen yang baru itu memiliki kapabilitas yang cukup profesional untuk menentukan benar tidaknya mosi tidak percaya parlemen maupun kebijaksanaan kabinet. Oleh karena itu, untuk menghadapi hal ini, pada tempatnyalah Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang independen dari pengaruh legislatif maupun eksekutif, mengambil peranan dalam penyelesaian perselisihan ini dengan menilai benar atau tidaknya kebijakan kabinet, mosi tidak percaya parlemen, maupun representativitas parlemen. Al-Maududi lebih cenderung menyebut lembaga ini dengan Mahkamah Agung.

## 2. Hubungan Antara Eksekutif dan Yudikatif

Tidak berlebihan jika saya katakan bahwa hubungan kedua lembaga ini adalah “the most horrible relationship” dalam praktek tata pemerintahan. Montesquieu dan al-Maududi sama-sama menegaskan pemisahan organ antar keduanya.

Dalam praktek di Indonesia, pencampurbauran kedua kekuasaan ini terjadi pada masa Demokrasi Terpimpin dimana pada Pasal 19 UU No.19 tahun 1964 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dinyatakan: “Demi kepentingan revolusi, kehormatan negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat yang mendesak, Presiden dapat turut atau campur tangan dalam soal pengadilan.” Di dalam penjelasan umum UU itu dinyatakan bahwa pengadilan tidak bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan kekuasaan membuat undang-undang. Penyelewengan ini – sebagai suatu yang bertentangan dengan

---

<sup>36</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara*, hlm. 86-87.

UUD 1945 – kemudian diluruskan oleh MPRS dengan mengeluarkan Ketetapan MPRS No. XIX tahun 1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-Produk Legislatif Negara di Luar Produk MPRS yang tidak sesuai dengan UUD 1945. Berdasarkan ketetapan itu maka UU No. 19 tahun 1964 telah dicabut dan diganti dengan UU No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.<sup>37</sup> Dalam pasal 4 ayat (3) UU No. 14 tahun 1970 ini dinyatakan: “Segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak-pihak lain di luar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal yang tersebut dalam UUD.” Dalam penjelasannya, dinyatakan bahwa agar supaya Pengadilan dapat menjalankan tugas dengan sebaik-baiknya dengan memberi keputusan yang berdasarkan kebenaran, keadilan dan kejujuran, maka tidak dapat dibenarkan adanya pengaruh-pengaruh dari luar yang akan menyebabkan para Hakim tidak bebas lagi dalam mengambil keputusan yang seadil-adilnya.<sup>38</sup>

Kemandirian kekuasaan kehakiman ini kemudian makin dipertegas lagi agar benar-benar terbebas dari pengaruh pemerintah. Untuk mempertegas hal ini, Ketetapan MPR No.X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan sebagai Haluan Negara telah menentukan bahwa untuk mewujudkan peradilan yang independen, bersih dan profesional dengan memisahkan secara tegas antara fungsi yudikatif dan eksekutif. Atas amanat ketetapan inilah kemudian pemerintah mengajukan Rancangan UU yang kemudian disetujui oleh DPR-RI menjadi UU No. 35 tahun 1999 tentang perubahan atas UU No.14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.<sup>39</sup>

Menurut Montesquieu bila eksekutif – dalam hal ini penasehat Raja yang memiliki peran terbesar dalam menjalankan pemerintahan, atau yang sekarang disebut sebagai Perdana Menteri – melakukan pelanggaran dalam melaksanakan kebijakannya,<sup>40</sup> maka ia harus diperiksa dan bila

---

<sup>37</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar*, hlm. 229.

<sup>38</sup> Undang-Undang No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

<sup>39</sup> Jimly Ash-Shiddiqie, *Otonomi Daerah*.

<sup>40</sup> Pendapat Montesquieu yang menyatakan bahwa isu-isu yang menyangkut kejelekan pribadi Raja harus dirahasiakan dan Raja tidak dapat diadili dalam hal kesalahannya dalam menjalankan hukum, adalah didasarkan pada adagium “The

perlu dapat dijatuhi hukuman. Namun wewenang untuk memeriksa dan menjatuhi hukuman tidaklah berada pada pihak yudikatif, melainkan pada pihak legislatif yang terdiri dari kaum bangsawan yang ahli hukum. Pernyataan ini bertolak dari kenyataan adanya sentimen yang begitu besar antara rakyat dan penguasa. Bila yudikatif yang terdiri dari rakyat berhak mengadili penguasa – dimana diadilinya penguasa ini sebagian besar dikarenakan pelanggaran terhadap pemenuhan hak-hak rakyat ditambah penuntut juga adalah rakyat – maka penguasa bisa terancam oleh kesewenangan para Hakim rakyat ini sehingga keadilan tidak akan bisa dicapai. Karena itu, menurut Montesquieu, wewenang ini haruslah diberikan pada badan legislatif yang terdiri dari kaum bangsawan yang ahli hukum yang dianggap sebagai badan netral yang tidak memiliki kepentingan untuk memihak.

Keadaan ini mengisyaratkan pentingnya pengakuan rakyat atas penguasa demi harmonisitas, dan pentingnya profesionalitas yudikatif dalam menangani penyelewengan eksekutif. Dengan ini, diharapkan kontrol yurisdiksional dapat dioptimalkan,<sup>41</sup> serta dengan kewibawaan, kemandirian dan keprofesionalan yudikatif, pelanggaran eksekutif dapat dihadapkan pada pengadilan yudikatif untuk memperoleh putusan yang seadil-adilnya sesuai dengan hukum yang berlaku – sebagaimana juga halnya pendapat al-Maududi.

Perihal pengangkatan anggota yudikatif bukanlah wewenang dari eksekutif – demikian Montesquieu – tetapi legislatif lah yang memiliki wewenang dominan dalam pengangkatan dan pemberhentian Hakim melalui ketetapan-ketetapannya. Sedangkan al-Maududi menyerahkan wewenang penunjukan, pemecatan, kenaikan pangkat, pemberhentian dan pemindahan para Hakim dan pejabat-pejabat pengadilan sepenuhnya pada Mahkamah Agung. Sedang pengangkatan anggota

---

King can do no wrong” (Raja tak dapat berbuat salah) – seperti yang berlaku di Inggris – dimana kedudukan Raja hanya sebagai Kepala Negara dan tidak dapat diganggu gugat. Dalam hal ini bukanlah berarti bahwa semua perbuatan Raja itu benar. Raja dapat saja berbuat salah, tetapi Raja tidak dapat dipersalahkan; sehingga yang harus bertanggungjawab bukanlah Raja, melainkan para Menteri dan Perdana Menteri atas nama Kabinet. Soehino, *Hukum Tata Negara*, hlm. 85.

<sup>41</sup> Maurice Duverger mencakup kontrol yurisdiksional pada dua hal. Pertama, kontrol atas tindakan-tindakan eksekutif untuk mencegah pelanggaran terhadap UU. Kedua, kontrol agar hukum-hukum tidak menyimpang dari konstitusi. Maurice Duverger, *Teori dan Praktek*, hlm. 60-61.

Mahkamah Agung dilakukan oleh Kepala Negara. Dengan mempertimbangkan pentingnya kemandirian yudikatif dari berbagai pengaruh, maka sudah seharusnya pengangkatan dan pemberhentian Hakim bukanlah merupakan wewenang pihak eksekutif *an sich*. Di Amerika Serikat, pengangkatan Hakim dan anggota-anggota Mahkamah Agung oleh Presiden haruslah mendapat pengesahan dan persetujuan dari senat.<sup>42</sup> Dan bila anggota yudikatif ini terbukti melakukan perbuatan pidana, maka mereka dapat diberhentikan oleh legislatif.<sup>43</sup> Campuran pihak legislatif dalam hal ini mutlak diperlukan, untuk mencegah kecenderungan eksekutif mengangkat anggota yudikatif yang sejalan dengan kepentingan kekuasaannya semata, serta untuk memastikan adanya pengakuan rakyat melalui legislatif atas kapabilitas anggota-anggota yudikatif dalam menjalankan tugasnya.

Bagi Montesquieu, tidak ada tempat bagi pengadilan untuk melaksanakan tugas-tugas non yudikatif seperti memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum kepada eksekutif. Begitu juga eksekutif tidak punya hak untuk menjalankan fungsi yudikatif. Sedangkan al-Maududi memberi tempat pada badan yudikatif untuk memberi saran kepada Kepala Negara dalam hal *executive justice* yang berupa pelaksanaan hak Grasi bagi terhukum atas pelanggaran administratif dan hak untuk memperingan hukuman mati dengan meninjau kasus yang sebenarnya. Sebagaimana pemikiran Montesquieu, pengadilan-pengadilan Amerika Serikat telah menolak untuk memberikan pertimbangan (*advisory opinions*) atas permintaan baik oleh eksekutif maupun legislatif, karena ditakutkan akan menyebabkan penyertaan yang sangat langsung oleh yudikatif di lapangan perundang-undangan dan administrasi.<sup>44</sup> Berbeda dengan Indonesia dimana Ketetapan MPR No.VI / 1973 pasal 11 ayat (2) menyatakan: "Mahkamah agung dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum baik diminta maupun tidak, kepada lembaga-lembaga tinggi negara."<sup>45</sup> Pemberian saran dan pertimbangan oleh yudikatif kepada eksekutif dalam masalah hukum bukanlah berarti

---

<sup>42</sup> C.S.T.Kansil, *Hukum Antar Tata Pemerintahan*, hlm. 224.

<sup>43</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara*, hlm. 83.

<sup>44</sup> Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan*, hlm. 23-24.

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm. 48.

merusak kebebasan dan kemandirian badan yudikatif; melainkan sebuah kebutuhan untuk mencegah kesewenang-wenangan eksekutif dalam tindakannya yang berkaitan dengan hukum. Sedang untuk pendapat al-Maududi tentang adanya hak eksekutif dalam memberikan Grasi, maka hal ini akan menciptakan celah bagi kesewenang-wenangan eksekutif dalam penegakkan hukum. Begitu juga mengenai hak untuk meringankan hukuman mati dengan meninjau kasus sebenarnya, adalah sesuatu yang tidak perlu dimiliki pihak eksekutif karena peninjauan kasus sebenarnya sudah dilimpahkan pada pihak yudikatif sebagai lembaga yang profesional di bidang ini.

Mengenai hak eksekutif untuk menahan para tersangka dalam kondisi darurat, Montesquieu dan al-Maududi sama-sama membatasinya melalui UU atau ketentuan yang ditetapkan legislatif dengan membatasinya pada bentuk-bentuk pelanggaran tertentu maupun jangka waktu penahanan yang sesingkat mungkin agar segera dapat diselesaikan di muka sidang pengadilan. Hak penahanan oleh eksekutif tanpa dibatasi oleh peran aktif pengadilan akan menciptakan kesewenang-wenangan. Pasal 113 UUD 1976 Kerajaan Usmani yang menyatakan bahwa Sultan berkuasa untuk mengumumkan keadaan darurat dan menangkap serta mengasingkan orang-orang yang dianggap berbahaya bagi keamanan negara, menjadi dasar bagi Sultan Abdul Hamid untuk menangkap PM Midhat Pasya dan beberapa temannya untuk kemudian dikirim ke tempat pengasingan dengan alasan keadaan bahaya negara akibat pecahnya perang dengan Rusia.<sup>46</sup> Dengan demikian seharusnya negara memberi perlindungan terhadap penangkapan sewenang-wenang semacam ini. Piagam tertulis yang memelopori perlindungan ini diajukan oleh Parlemen Inggris pada tahun 1679 sebagai perluasan dari ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Magna Charta yang dikenal dengan nama *Habeas Corpus Act*, yang memberi perlindungan terhadap penangkapan sewenang-wenang dan yang menjamin pengadilan yang cepat.<sup>47</sup> Makna dari *Habeas Corpus* adalah suatu perintah tertulis dari Hakim, yang mengharuskan penjaga dari seorang yang ditahan melepaskan orang tersebut secepat mungkin agar dapat muncul di pengadilan dan menuntut kebebasannya. Hal

---

<sup>46</sup> Harun Nasution, *Pembaharuan dalam Islam*, hlm. 113-115.

<sup>47</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar*, hlm. 97.

ini menjadi jaminan penting bagi kebebasan minoritas politik dari penekanan-penekanan mayoritas politik.<sup>48</sup>

### 3. Hubungan Antara Legislatif dan Yudikatif

Konsep Montesquieu tentang pemisahan organ antar kedua lembaga ini – sebagaimana konsep-konsepnya yang lain – dianut oleh Amerika Serikat sehingga pada tahun 1954 dua orang harus berhenti dari keanggotaan senat untuk memungkinkan mereka diangkat sebagai Hakim Mahkamah Agung.<sup>49</sup>

Sebenarnya, pembentukan dua lembaga ini sebagai dua organ yang terpisah adalah lebih sebagai penyeimbang antara aspirasi rakyat di satu sisi dan penegakkan hukum di sisi yang lain. Bila lembaga legislatif sebagai wakil rakyat juga merupakan lembaga yudikatif, maka penegakkan hukum yang independen akan terancam karena sebagai wakil-wakil rakyat, kemungkinan besar mereka bukanlah para ahli hukum. Dan bila lembaga yudikatif sebagai para ahli hukum yang bukan wakil rakyat juga merupakan lembaga legislatif, maka penyaluran aspirasi rakyat akan menemukan jalan buntu. Karena itulah pembentukan dua lembaga ini sebagai organ yang terpisah adalah sebuah keniscayaan dalam hal penyelenggaraan negara. Pemisahan ini juga digagas oleh al-Maududi.

Fenomena yang paling mencolok yang bisa kita temukan pada pemikiran Montesquieu tentang hubungan kedua lembaga ini adalah adanya *legislative justice* dimana beberapa orang sebagai anggota legislatif juga merupakan para ahli di bidang hukum sehingga mereka juga menjalankan fungsi yudikatif. Seperti yang telah dikemukakan, golongan ini – para bangsawan anggota *Upper House* yang ahli hukum – dianggap sebagai golongan yang tidak berkepentingan untuk memihak dalam memutus perkara pelanggaran baik yang dilakukan oleh penguasa eksekutif – dalam hal ini atas permintaan dan tuntutan dari Majelis Rendah atas nama rakyat – maupun oleh kaum bangsawan sendiri. Kekuasaan-kekuasaan yudikatif dari Parlemen Inggris juga seluruhnya diserahkan kepada *House of Lords* (*Upper House* di Inggris) yang bersidang sebagai suatu pengadilan yang terpisah, dimana para

---

<sup>48</sup> C.S.T.Kansil, *Hukum Antar Tata Pemerintahan*, hlm. 233-234.

<sup>49</sup> Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan*, hlm. 19.

bangsawan yang bukan ahli hukum tidak diperkenankan hadir.<sup>50</sup> Bila konsep Montesquieu mengenai ini dipraktekkan secara utuh, maka akan terjadi kesewenang-wenangan. Hal ini disebabkan beberapa hal. Pertama, kedudukan pihak yudikatif dalam pandangan Montesquieu berada pada posisi yang sangat lemah sehingga tidak memungkinkan untuk mengadakan kontrol terhadap praktek yudisial oleh legislatif. Kedua, mengadili pelanggaran yang dilakukan kaum bangsawan oleh bagian badab legislatif yang terdiri dari kaum mereka sendiri akan menimbulkan sikap keberpihakan dalam memutuskan perkara. Dan mengenai hal ini, tidak ad suatu lembaga pun yang dimungkinkan dapat mengontrol kecenderungan kesewenangan ini. Dengan demikian, pembentukan badan yudisial yang lebih independen dan berwibawa sangatlah dibutuhkan sebagai pengontrol penyelenggaraan *legislative justice* dalam suatu negara yang menganut konsep ini. Mengenai hal ini, meskipun al-Maududi mensyaratkan keanggotaan legislatif haruslah ahli dalam hukum, namun dia tidak mengisyaratkan adanya fungsi yudisial yang dijalankan oleh legislatif.

Baik Montesquieu maupun al-Maududi sama-sama sejalan dengan aliran legalisme dimana Hakim harus mengadili perkara hanya berdasarkan peraturan hukum yang termuat dalam kodifikasi yang telah ditetapkan legislatif. Dalam hal ini Hakim hanya sebagai *la voix de la loi* (suara undang-undang); dimana keputusan tidak didominasi oleh *judge-made law* seperti yang dianut negara-negara *Anglo Saxon* dengan sistem *Common Law*-nya.<sup>51</sup> Aliran legalisme ini secara tidak langsung mengandung fungsi kontrol bagi Hakim untuk tidak memutuskan perkara dengan sewenang-wenang.

Sebagai akhir dari bagian analisis ini, kita sampai pada pembahasan tentang sebuah peran kontrol yang sangat penting untuk dimiliki lembaga yudikatif yang dikenal dengan *Judicial Review*, yaitu hak untuk menguji apakah suatu UU yang ditetapkan legislatif bertentangan dengan UUD. Dalam kamus Montesquieu, *Judicial Review* adalah sesuatu yang mustahil; karena bagi Montesquieu, hakim-hakim yudikatif hanyalah merupakan orang-orang pasif yang tidak lebih dari pada mulut yang melafazkan ketentuan-ketentuan hukum, sehingga bahkan kekuasaan

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, hlm. 24.

<sup>51</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar*, hlm. 223-224.



menafsirkan hukum pun harus dilimpahkan pada kaum bangsawan ahli hukum pada tubuh legislatif. Sedangkan al-Maududi – meskipun hak ini belum diketahui pernah dipraktekkan pada masa al-Khulafa ar-Rasyidun, namun dengan mempertimbangkan bahwa anggota legislatif dewasa ini tidak cukup handal untuk tidak mendapat pengawasan – menyatakan adanya hak bagi yudikatif untuk membatalkan semua hukum dan perundang-undangan yang bertentangan dengan UUD.

Praktek dari pemikiran Montesquieu dalam hal ini bisa kita temukan di Inggris dimana hanya Parlemen yang boleh menafsirkan ketentuan-ketentuan konstitusi, menjaga agar semua UU tidak bertentangan dengan UUD, dan mengubah serta membatalkan UU yang dianggapnya bertentangan dengan UUD. Hal ini berdasarkan gagasan bahwa kedaulatan rakyat yang diwakilkan kepada Parlemen merupakan pemegang kedaulatan yang tertinggi.<sup>52</sup>

Hal yang berbeda – sebagaimana pendapat al-Maududi – terjadi di beberapa negara seperti Amerika Serikat, India dan Jerman Barat dimana Mahkamah Agung dianggap sebagai *Guardian of the Constitution* (Pengaman UU) yang memiliki hak untuk menguji UU. Hal ini didasarkan pada anggapan bahwa anggota lembaga legislatif terlalu mudah terpengaruh oleh pihak lain dan oleh fluktuasi politik,<sup>53</sup> sehingga lebih wajarlah bila hak uji ini diberikan pada Hakim-Hakim Mahkamah Agung yang dianggap lebih bijaksana, berpengalaman dan berpengalaman di bidang hukum, dan karena kedudukannya yang agak bebas dari tekanan dan fluktuasi politik. Di Perancis bahkan dibentuk suatu badan khusus yaitu Mahkamah Konstitusional untuk memegang wewenang ini.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, hlm. 106. Lihat juga C.S.T.Kansil, *Hukum Antar Tata Pemerintahan*, hlm. 232.

<sup>53</sup> Di Indonesia, keragu-raguan terhadap kemampuan legislatif untuk membuat konstitusi baru karena adanya berbagai kepentingan yang beradu dalam lembaga yang bernama MPR, membuat Koalisi Organisasi Non Pemerintah (ornop) mengusung sebuah wacana dan agenda pembentukan lembaga baru yang bernama Komisi Konstitusi yang bertugas menyiapkan draft konstitusi baru sebelum kemudian dimintakan pengesahannya pada MPR; dan jika MPR menolak draft tersebut, maka draft tersebut dapat dimintakan pendapat rakyat melalui referendum. Lihat Budiman Tanuredjo, "Trias Politica di Zaman yang Berubah," <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0205/02/nasional/trias08.htm>, akses 2 oktober 2004.

<sup>54</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar*, hlm. 106.

Di Amerika Serikat, peran wewenang ini sangat nyata dan berpengaruh besar terhadap proses politik. Hak uji ini berpangkal tolak pada suatu keputusan Mahkamah Agung yang dirumuskan oleh ketuanya John Marshall pada tahun 1803. menurut pandangan ini, bila badan legislatif membuat UU yang menurut Mahkamah Agung bertentangan dengan UUD, maka badan yudikatif tidak dapat memaksa badan legislatif untuk membatalkannya. Akan tetapi Mahkamah Agung dapat menyatakan bahwa UU itu bertentangan dengan UUD (*unconstitutional*) dan selanjutnya menyisihkannya, seolah-olah UU itu tidak ada lagi. Akan tetapi begitu besarnya pengaruh dan kewibawaan dari Mahkamah Agung, sehingga suatu pernyataan “unconstitutional” sama efeknya dengan membatalkan UU itu. Penggunaan hak ini oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat yang dianggap telah sangat mempengaruhi keadaan politik ialah keputusan mengenai *Public School Desegregation Act (Brown v Board of Education)* tahun 1954 yang menyatakan bahwa *segregation* (pemisahan antara golongan kulit putih dan golongan Negro) merupakan diskriminasi dan bertentangan dengan UUD. Keputusan ini dianggap sebagai tonggak sejarah dalam perjuangan orang Negro untuk hak-hak sipil dan telah mengubah tata masyarakat Amerika secara fundamental.<sup>55</sup>

Pada mulanya, azas *judicial review* tidak terdapat di Indonesia. UUD 1945 sebelum amandemen tidak menyebut adanya wewenang ini. Begitu juga pasal 26 UU No.14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman hanya menyatakan bahwa MA berhak untuk menyatakan tidak sah semua peraturan-peraturan dari tingkat yang lebih rendah dari UU atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Disini tidak disebutkan wewenang menyatakan tidak sah UU. Penjelasan mengenai pasal 26 lebih jelas menyatakan bahwa hanya UUD atau ketetapan MPR(S) yang dapat menentukan apakah MA mempunyai hak menguji UU atau tidak.<sup>56</sup> Namun setelah diadakannya Sidang Tahunan MPR pada Agustus 2001 yang mengesahkan perubahan ketiga UUD 1945, azas *judicial review* memperoleh tempatnya dalam konstitusi Indonesia

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, hlm. 112-113, 227.

<sup>56</sup> UU No.14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

dimana dalam Pasal 24c UUD 1945 setelah amandemen mengatur soal kewenangan Mahkamah Konstitusi – sebuah lembaga baru – untuk menguji UU terhadap UUD dengan menyatakan: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar...”<sup>57</sup>

Di bagian sebeumnya dalam bab ini, beberapa kali saya telah menyebutkan adanya Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga tempat menampung tuntutan Presiden maupun Parlemen dalam hal RUU inisiatif Parlemen atau Presiden yang bertentangan dengan UUD, dan sebagai lembaga yang memutuskan perselisihan antara legislatif dan eksekutif. Berkaitan dengan hal ini, dalam surat an-Nisa, Allah swt berfirman:<sup>58</sup>

فَإِنْ تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ

Sebagaimana yang dikemukakan al-Maududi, ayat ini menerangkan bahwa putusan yang berdasarkan al-Qur`an dan as-Sunnah sebagai konstitusi tertinggi haruslah diterima sebagai putusan final bagi semua pihak. Implikasinya adalah bahwa harus ada suatu lembaga khusus yang menangani dan memutuskan perselisihan yang terjadi berdasarkan konstitusi. Dan lembaga yang bernama Mahkamah Konstitusi dapat memainkan peranan ini.

## Penutup

Secara umum, fungsi dari ketiga lembaga negara tersebut antara lain:

1. Legislatif bertugas untuk menyusun, mengamandemen dan menghapus Undang-Undang; sebagai wakil rakyat; dan mengatasi persoalan-persoalan umum.
2. Eksekutif bertugas untuk menyatakan perang dan damai; mengirim dan menerima duta; memelihara keamanan umum; membangun persiapan menghadapi invasi; dan melaksanakan ketentuan perundangan.

---

<sup>57</sup> UUD `45 dan Amandemen.

<sup>58</sup> An-Nisa (4): 59.

3. Yudikatif bertugas untuk memberi sanksi hukuman pada para pelaku kriminal; dan memutuskan perselisihan antar perseorangan sesuai hukum.

Pemikiran Montesquieu mengenai hubungan antar lembaga negara antara lain:

1. Pemisahan organ antara legislatif, eksekutif dan yudikatif;
2. Hak eksekutif untuk menolak undang-undang;
3. Eksekutif tidak berhak mengangkat anggota legislatif;
4. Legislatif tidak berhak mengangkat dan memberhentikan Kepala Negara;
5. Legislatif berhak meminta pertanggungjawaban eksekutif;
6. Eksekutif berhak mengatasi pelanggaran legislatif;
7. Yudikatif tidak berhak mengadili eksekutif;
8. Eksekutif tidak berhak mengangkat yudikatif;
9. Pengadilan tidak berhak melaksanakan tugas-tugas non-yudikatif;
10. Eksekutif tidak berhak menjalankan fungsi yudikatif;
11. Hak eksekutif dalam penahanan preventif dibatasi undang-undang agar secepatnya dapat ditangani yudikatif;
12. Majelis Tinggi berhak menjalankan beberapa fungsi yudikatif;
13. Yudikatif mengadili berdasar undang-undang yang telah ditetapkan legislatif;
14. Yudikatif tidak memiliki hak uji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Pemikiran al-Maududi mengenai hubungan antar lembaga negara antara lain:

1. Pemisahan organ antara legislatif, eksekutif dan yudikatif;
2. Penundukkan eksekutif di bawah keputusan mayoritas legislatif;
3. Eksekutif tidak berhak mengangkat anggota legislatif;
4. Legislatif berhak mengangkat dan memberhentikan Kepala Negara melalui suara mayoritas;
5. Legislatif berhak meminta pertanggungjawaban eksekutif;
6. Mahkamah Agung berhak menyelesaikan kasus perselisihan antara legislatif dan eksekutif;
7. Yudikatif berhak mengadili eksekutif;

8. Eksekutif berhak mengangkat yudikatif;
9. Yudikatif berhak melaksanakan tugas-tugas non-yudikatif yang berupa pemberian saran hukum pada eksekutif;
10. Eksekutif memiliki beberapa hak untuk menjalankan fungsi yudikatif;
11. Hak eksekutif dalam penahanan preventif dibatasi undang-undang agar secepatnya dapat ditangani yudikatif;
12. Legislatif tidak berhak menjalankan fungsi yudikatif;
13. Yudikatif mengadili berdasar undang-undang yang telah ditetapkan legislatif;
14. Yudikatif memiliki hak uji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Persamaan pemikiran Montesquieu dan al-Maududi mengenai hubungan antar lembaga negara antara lain:

1. Pemisahan organ antara legislatif, eksekutif dan yudikatif;
2. Eksekutif tidak berhak mengangkat anggota legislatif;
3. Legislatif berhak meminta pertanggungjawaban eksekutif;
4. Hak eksekutif dalam penahanan preventif dibatasi undang-undang agar secepatnya diadili oleh yudikatif;
5. Yudikatif mengadili berdasar undang-undang yang telah ditetapkan legislatif.

Perbedaan pemikiran Montesquieu dan al-Maududi mengenai hubungan antar lembaga negara antara lain:

Dari perbandingan pemikiran Montesquieu dan al-Maududi mengenai hubungan antar lembaga negara ini, konsep ideal yang dapat ditawarkan mengenai hubungan antar lembaga negara antara lain:

1. Pemisahan organ antara legislatif, eksekutif dan yudikatif.
2. Memperbesar peran eksekutif di bidang legislatif seperti adanya hak mengajukan RUU dan hak untuk menolak RUU. Sebagai konsekuensinya, fungsi kontrol legislatif harus ditingkatkan.
3. Eksekutif tidak berhak mengangkat anggota legislatif.
4. Untuk memenuhi kehendak dan kepercayaan rakyat, legislatif berhak mengangkat dan memberhentikan Kepala Negara.
5. Legislatif berhak meminta pertanggungjawaban eksekutif.

6. Mahkamah Konstitusi berhak menyelesaikan kasus perselisihan antara legislatif dan eksekutif.
7. Yudikatif berhak mengadili Eksekutif.
8. Pengangkatan yudikatif harus atas persetujuan bersama eksekutif dan legislatif.
9. Yudikatif berhak memberikan saran dan pertimbangan hukum pada eksekutif.
10. Eksekutif tidak perlu memiliki hak untuk menjalankan fungsi yudikatif.
11. Hak eksekutif dalam hal penahanan preventif harus dibatasi UU, dan pihak yang ditahan harus secepatnya diadili di hadapan yudikatif.
12. Legislatif tidak perlu memiliki hak untuk menjalankan fungsi yudikatif. Pembentukan badan yudikatif yang profesional, independen dan berwibawa mutlak diperlukan.
13. Agar yudikatif tidak memutuskan perkara dengan sewenang-wenang, yudikatif harus mengadili berdasar UU yang telah ditetapkan legislatif.
14. Yudikatif harus memiliki hak uji UU terhadap UUD.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abduh, Muhammad, *Tafsīr al-Qur`ān al-Hakīm asy-Syahīr bi tafsīr al-Manār*, cet. ke-2, Beirut: Dār al-Ma`rifah, 1973.
- Ahmadi, Tri Yudianto, "Konsep Majelis Syura Menurut Pemikiran Abul A`la Al-Mau-dudi dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Menurut Hukum Tata Negara Republik Indonesia," skripsi sarjana Fakultas Syari`ah Institut Agama Islam Negeri Sunan Kaljaga Yogyakarta, 1998.
- Ali, H. A. Mukti, *Alam Pikiran Islam Modern di India dan Pakistan*, Bandung: Mizan, 1996.
- Azwar, Saifuddin, *Metode Penelitian*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999.
- Bahansawi, Salim Ali al-, *Wawasan Sistem Politik Islam*, alih bahasa Mustolah Maufur, cet. ke-1, Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 1996.

- Bashori, Ahmad Dumyathi, "Abul A`la al-Maududi: Jama`at Islam dan Revolusi Damai," *Majalah Islam Sabili Meniti Jalan Menuju Mardhotillah*, edisi khusus No.01, Th. ke-10, 25 Juli 2002.
- Brace, Richard M., "Louis," *The World Book Encyclopedia*, U.S.A: World Book Inc., 1987, XII.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1998.
- Busthomi, Ach. Noor, "Studi Kritis terhadap Konsep Syura Sayyid Abul A`la Al-Maududi dan Implementasinya Dalam Sistem Politik Islam," skripsi sarjana Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2002.
- Coulson, Noel J., *A History of Islamic Law*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 1991.
- Daman, Rozikin, *Hukum Tata Negara (Suatu Pengantar)*, cet. ke-1, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1993.
- Departemen Agama R.I., *Al-Qur`an dan Terjemahnya*, Jakarta: Proyek Pengadaan Kitab Suci al-Qur`an Depag R.I., 1979.
- Djamaluddin, Dedy dan Idi Subandy Ibrahim, *Zaman Baru Islam Indonesia*, Bandung: Zaman Wacana Mulia, 1998.
- Duverger, Maurice, *Teori dan Praktek Tata Negara*, alih bahasa Suwirjadi, cet. ke-2, Jakarta: Pustaka Rakyat, 1961.
- Esposito, John L., *Islam dan Politik*, alih bahasa Joesoef Sou`yb, cet. ke-1, Jakarta: Bulan Bintang, 1990.
- Huwaidy, Fahmi, *Al-Qur`an dan Kekuasaan*, alih bahasa Kathur Suhardi, cet. ke-2, Solo: CV Pustaka Mantiq, 1982.
- H,anbal, Aḥmad Ibn, *Musnad al-Imam Aḥmad Ibn H,anbal wa bihā misyih muta-khab kunuz al-`Ummāl fī sunan al-Aqwāl wa al-Af`āl*, Beirut: Dār aṣ-Ṣādr, t.t.
- Imran, Mochammad, "Konsepsi Kekuasaan Menurut Al-Maududi dan Relevansinya di Indonesia," skripsi sarjana Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 1998.

- Kansil, C.S.T., *Hukum Antar Tata Pemerintahan (Comparative Government) Dalam Rangka Perbandingan Hukum Tata Negara*, Jakarta: Penerbit Erlangga, 1986.
- Locke, John, "Concerning The True Original Extent and End of Civil Govern-ment," dalam Robert Maynard Hut Chins (ed.), *Great Books of Western World*, Encyclopaedia Britannica, Inc., 1989, XXXV.
- Lowenthal, David, "Montesquieu," dalam Leo Strauss dan Joseph Cropsey (ed.), *History of Political Philosophy*, edisi ke-3, Chicago: The University of Chicago Press, 1987.
- Maududi, Abul A`la al-, *Islamic law and Constitution*, Lahore: Islamic Publications (Pvt) Ltd., 1997.
- Maududi, Abul A`la al-, *Khilafah dan Kerajaan: Evaluasi Kritis atas Sejarah Pemerintahan Islam*, alih bahasa Muhammad Al-Baqir, cet. ke-4, Bandung: Mizan, 1993.
- Montesquieu, Charles de , "The Spirit of Laws," dalam Robert Maynard Hut Chins (ed.), *Great Books of The Western World*, Encyclopaedia Britannica, Inc., 1989, XXXVIII.
- Mudzhar, M. Atho, "Studi Hukum Islam dengan Pendekatan Sosiologi," dalam M. Amin Abdulah, dkk., (ed.), *Rekonstruksi Metodologi Ilmu-Ilmu Keislaman*, cet. ke-1, Yogyakarta: SUKA-Press, 2003.
- Muslim, *Ṣaḥīḥ Muslim bi Syarḥ an-Nawawiy*, Ttp.: Dār al-Fikr, 1983.
- Nasr, Sayyid Vali Reza, "Maududi dan Jama`at-i Islami: Asal-usul, Teori dan Praktek Kebangkitan Islam," dalam Ali Rahnema (ed.), *Para Perintis Zaman Baru Islam*, alih bahasa Ilyas Hasan, cet. ke-2, Bandung: Mizan, 1996.
- Nasution, Harun, *Pembaharuan dalam Islam Sejarah Pemikiran dan Gerakan*, cet. ke-2, Jakarta: Bulan Buntang, 1996.
- Nasution, Khoiruddin, "Islam dan Demokrasi," *Jurnal Ilmu Syari`ah Asy-Syir`ah*, Vol.36, No.I, 2002.
- Nata, Abudin, *Metodologi Studi Islam*, cet. ke-5, Jakarta: PT Raja Grafindo persada, 2000.



- Pulungan, J. Suyuthi, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, cet. ke-3, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1997.
- Saurah, Abū `Īsā Muḥammad Ibn `Īsā Ibn, *al-Jāmi` aṣ-Ṣaḥīḥ wa huwa Sunan at-Tirmiziy*, Ttp.: Dār al-Fikr, t.t.
- Shiddieqy, T. M. Hasbi ash-, *Ilmu Kenegaraan dalam Fiqih Islam*, cet. ke-2, Jakarta: Bulan Bintang, 1991.
- Shihab, Muhammad Quraish *Wawasan al-Qur`an: Tafsir Maudhu`i atas Pelba-gai Persoalan Umat*, cet. ke-14, Bandung: Penerbit Mizan, 2003.
- Sjadzali, Munawir, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, edisi kelima, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), 1993.
- Soehino, *Hukum Tata Negara Sistem Pemerintahan Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1993.
- Strayer, Joseph R. dan Hans W. Gatzke, *The Mainstream of Civilization since 1660*, edisi ke-3 New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1979.
- Suny, Ismail, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Jakarta: Aksara Baru, 1978.
- Undang-Undang No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekua-saan Kehakiman.
- UUD `45 dan Amandemen Dilengkapi Susunan Kabinet Indonesia Bersatu Masa Bakti 2004-2009*, Solo: Giri Ilmu, 2004.
- Varma, S.P., *Teori Politik Modern*, alih bahasa S.M Soemarno, cet.ke-1 Jakarta: CV. Rajawali, 1987.
- Wensinck, A. J. , *al-Mu`jam al-Mufahras li Alfāz al-Ḥadīsan-Nabawiy*, Leiden: Brill, 1936.
- Widodo, L. Amin, *Fiqh Siasah dalam Sistem Kenegaraan dan Pemerintahan*, cet. ke-1, Yogyakarta: Sumbangsih Offset, 1994.
- Zaglūl, Abū Hājar Muḥammad as-Sa`id Ibn Basyūnī, *Mausū`ah Aṭ rāf al-H,adīsan-Nabawiy asy-Syarīf*, Beirut: Dār al-Kutub al-`Ilmiyyah, t.t.

