

## **Pemerintahan dalam Konstitusi Iran: Sebuah Perspektif Perbandingan**

Saïd Amir ARJOMAND

Profesor Dinas Terhormat Sosiologi  
dan Direktur Stony Brook Institute  
untuk Studi Global

Untuk makalah ini saya diminta untuk "menempatkan masalah perspektif sejarah pemerintahan di konstitusi dalam konteks Muslim" berkenaan dengan konstitusi Iran pada abad kedua puluh. Untuk melakukannya, poin pertama untuk dinyatakan adalah, tidak seperti kekaisaran Ottoman, dengan raja merupakan sultan dan khalifah; dan seperti yang Anda ingat, Mustafa Kemal menghapuskan keduanya secara terpisah dan satu per satu pada tahun 1923 dan 1924; monarki adalah sekuler di Iran pada abad kedua puluh karena pertumbuhan dari Shi`ite hierocracy independen di dua abad sebelumnya. Jadi masalah kedaulatan sepenuhnya tidak bersifat problematik. Konstitusionalisasi dari prinsip kedaulatan nasional oleh pembuat Hukum Fundamental tahun 1906-1907 hanya berarti penyerahan kedaulatan di negara hukum baru shah untuk bangsa (*mellat*), dan tidak menimbulkan masalah konseptual serta tidak ada perdebatan<sup>1</sup>. Jadi isu "kedaulatan Tuhan" begitu merepotkan dalam resolusi dan konsekuensinya dalam pembuatan konstitusi Negara Islam Pakistan 1956 tidak pernah muncul.

Implikasi dari pengalihan ini kedaulatan untuk pemerintahan yang bekerja kira-kira sesuai dengan model monarki konstitusional pada 1831 konstitusi Kerajaan Belgia: Kekuasaan eksekutif negara diadakan oleh para menteri di bawah perdana menteri atas nama bangsa. Jika

---

<sup>1</sup> Namun Mohammad `Ali Shah menambahkan "oleh rahmat ilahi" (*menjadi-muhebat-e elāhi*), di tangannya sendiri dalam kurung setelah "kedaulatan dipercayakan oleh bangsa kepada sang raja (Padshah)" dalam Pasal 35, ketika menandatangani Tambahan Hukum Fundamental di Oktober 1907.

menteri negara bertindak untuk bangsa yang berdaulat, dimana mereka bertanggung jawab kepada Majelis (parlemen Iran) sebagai wakil terpilih dari bangsa? Bagian menangani masalah ini dalam UU Dasar 30 Desember 1906, secara signifikan berjudul "Pada fungsi, batas, dan hak dari Majelis" (penekanan ditambahkan), dan berisi sejumlah ambiguitas. Sebagai konstitusi adalah hibah kerajaan, menentukan hak-hak parlemen yang dilembagakan secara sah sepertinya cocok. Di antara hak-hak demikian Majelis diterima, adalah hak untuk mempertanyakan menteri (Pasal 27); yaitu, hak interpelasi. Namun Majelis bisa, hanya meminta shah untuk memberhentikan menteri yang gagal memberikan jawaban yang memuaskan sesuai dengan "hukum yang menanggung tanda tangan kerajaan", dan dinyatakan bersalah melanggar ketentuan hukum (Pasal. 29). Menteri yang bertanggung jawab kepada shah jika mereka mengandalkan perintah lisan atau tertulis sebagai alasan untuk gagal melaksanakan tugas mereka sesuai dengan hukum yang berlaku (Pasal 28; suplemen, Pasal 64). Pada tanggal 30 April 1907 Majelis menurunkan pengurus kabinet dari perdana menteri bertindak, Soltan-Ali Khan Wazir-e Afkham, dalam rangka membangun praktik prinsip pertanggungjawaban menteri kepada parlemen. Namun hak untuk menunjuk perdana menteri, tetap diberikan kepada raja.

Dengan demikian, hanya dengan Hukum Fundamental Tambahan tanggal 8 Okt 1907 bahwa prinsip pertanggungjawaban menteri kepada parlemen secara jelas ditetapkan (Pasal. 58-70). Untuk pandangan perbandingan, kita harus ingat bahwa konstitusi Ottoman tahun 1876 terperosok pada masalah pertanggungjawaban menteri ke parlemen, yang tidak dapat diterima oleh Sultan Abdul-Hamid dan alasan utama untuk suspensi konstitusinya pada tahun 1878 (Devereux tahun 1963). Di Iran, juga, masalah ini menjadi rebutan antara Majelis pertama dan monarki baru, Mohammad-`Ali Shah, pada tahun 1907. Pasal 60-61, 63, dan 67-68 yang menekankan tanggung jawab para menteri ke parlemen sebenarnya disusun oleh komite dalam

bentrokan dengan Dewan Kementarian, yang sebagai hamba Shah, menolak untuk menganggap mereka dapat bertanggung jawab kepada Majelis. Pasal 61 dan 62, seperti Pasal 107 dan 153 dari konstitusi Bulgaria<sup>2</sup>, dimaksudkan untuk memastikan transisi dari otokrasi ke monarki konstitusional. Pasal 67 memberdayakan Majelis untuk memberhentikan setiap menteri atau keseluruhan Dewan Kementarian dengan mosi tidak percaya<sup>3</sup>.

Dengan Majelis kembali muncul sebagai kekuasaan utama dalam politik Iran setelah pelepasan Reza Shah pada tahun 1941, putranya, Mohammad-Reza Shah mulai mengirimkan pencalonannya ke Majelis untuk "suara kecenderungan" resmi sebelum membuat penunjukan sebenarnya. Pada bulan November 1948, ketika Shah menunjuk perdana menteri Mohammad Sā'ed tanpa memanggil sebelum suara kecenderungan oleh Majelis, mantan perdana menteri Ahmad Qavam dan partainya menuduh dia melanggar prosedur konstitusional.

Pada awal bulan Oktober 1945, Shah ingin mengamandemenkan konstitusi dalam rangka meningkatkan otoritas kerajaan, dan tahun 1949, ia telah memenangkan dukungan berpengaruh dari Sayyid Hasan Taqīzāda, salah satu perancang aslinya yang berpendapat bahwa hukum konstitusi dan suplemen, keduanya telah dibuat dengan tergesa-gesa dan memerlukan revisi (Azimi, hal. 374 n. 30). Meskipun konstitusi diamandemenkan pada tahun itu, Shah diberikan hak untuk membubarkan parlemen, tetapi gagal untuk meningkatkan kekuasaan konstitusionalnya lebih lanjut dengan mendapatkan hak untuk memveto undang-undang (Azimi, hal. 201-07). Selama krisis konstitusional berikutnya dalam jangka waktu 2 tahun Mohammad Mosaddeq menjadi perdana menteri (tahun 1951-1953), lingkup konstitusionalis Mosaddeq-

---

<sup>2</sup> Meskipun sebagian besar dari UUD merupakan terjemahan dari Konstitusi Belgia tahun 1831, segelintir pasal diambil dari Konstitusi Bulgaria tahun 1879 (Arjomand 1992)

<sup>3</sup> Selain itu, dua ciri yang menonjol dari sistem patrimonial Persia lama dihapuskan: Pasal 63 melarang penggunaan gelar kehormatan "menteri" oleh mereka yang tidak memegang jabatan, dan Pasal 68 melarang menteri untuk menerima jawatan lain secara bersamaan.

lah yang menuntut kekuasaan luar biasa sementara lawan konservatif di Majelis menolak upaya atas nama perintah konstitusi, dan ketika ia gagal untuk mendapatkan kekuasaan luar biasa atau darurat untuk perdana menteri dari Majelis, Mosaddeq membuatnya disetujui oleh referendum, yang tidak konstitusional (Azimi, hal. 257-338). Di sini, kita melihat paradoks yang agak mengingatkan pada dekade pemerintahan yang semakin otoriter oleh Generasi Muda Turki setelah mereka memaksa Sultan Abdul-Hamid untuk mengembalikan konstitusi Ottoman pada tahun 1908 (Shaw 1976, vol. 2).

Jika pasal-pasal tentang pemerintahan di bawah monarki konstitusional Iran di tahun 1906-1907 diambil dari cetak birunya, konstitusi Belgia 1831, maka konstitusi Republik Islam Iran di tahun 1979 didasarkan pada konstitusi Republik Kelima Prancis 1958 yang telah menjadi model untuk rancangan Bazargan yang diterbitkan pada musim semi 1979; yaitu, sebelum Majelis ahli Konstitusi terpilih dan sebelum teori Khomeini tentang Mandat Juri (*velayat-e faqih*) dipublikasikan. Seperti yang kita tahu, teorinya dimasukkan ke dalam konstitusi yang disahkan pada bulan Desember 1979, dan menjadi karakteristiknya yang paling spektakuler dan teokratis. Biarkan saya mengakui bahwa pasal kedua yang saya sarankan untuk kita baca terutama berurusan dengan karakteristik spektakuler ini, dengan mengorbankan masalah pemerintahan pemerintahan yang kita bicarakan saat ini. *Velayat-e faqih* jelas menghalangi prinsip kedaulatan nasional, yang tetap eklektik dan dipertahankan secara tidak konsisten, dan menempatkan kedaulatan ahli hukum di puncak struktur konstitusional, dan melapiskan Pasal yang berkaitan dengan pemerintahan. Namun demikian, yang terakhir selamat dari rancangan Bazargan, walaupun pada tingkat yang lebih rendah.

Berikut komentar komparatif yang paling jelas adalah bahwa struktur pemerintahan membagi kekuasaan eksekutif negara antara presiden dan perdana menteri, serta melakukannya

lebih merata dari model Gaulist presidensial dasarnya. Ini berarti bahwa masalah khas kohabitasi presiden dan perdana menteri di rumah kekuasaan muncul dengan sendirinya dalam beberapa tahun, dan merupakan salah satu komponen utama dari krisis konstitusional tahun 1980-an. Kemudian Presiden IRI ketiga yang moderat, `Ali Khamenei, menemukan bahwa sejajar bersama dengan perdana menteri yang radikal, Mir Hossayn Musavi, semakin terasa sulit dan ia mengeluh kepada Khomeini tentang hal itu. Kohabitasi bukanlah komponen utama krisis konstitusional; kebuntuan antara Majelis dan Dewan Garda serta masalah suksesi Khomeini sebagai ahli fikih Agung yang jelas lebih penting. Namun demikian, ketika Khomeini menyelenggarakan komisi untuk amandemen konstitusi tahun 1988, tahun sebelum kematiannya; memecahkan masalah kohabitasi eksekutif dengan memusatkan kekuasaan eksekutif sebagai salah satu dari tujuh tugas yang ia tugaskan kepada mereka (Arjomand 2001: 311).

Meskipun banyak dari amandemennya disetujui selama bulan setelah kematian Khomeini pada bulan Juni 1989, komisi dengan setia mengikuti instruksi-instruksinya. Sesuai amandemen konstitusi tahun 1989 tidak berhasil memecahkan masalah kohabitasi presiden dan perdana menteri dengan menghapuskan kantor perdana menteri dan menempatkan kabinet langsung di bawah presiden sebagai Kepala Kekuasaan Eksekutif. Kantor presiden tersebut kemudian diperkuat dengan memungkinkan ia untuk menunjuk wakil presiden (Pasal 124), dan dengan pembuatan Dewan Keamanan Nasional Tertinggi (*Syura-ye 'Ali-ye amniyyat-e melli*) yang diketuai oleh dia (Pasal 176). Ketika Presiden Hashemi-Rafsanjani kehilangan dukungan dari Majelis selama periode kedua (tahun 1993-1997), Pasal 124 datang dengan sangat berguna, dan ia akan menunjuk beberapa menterinya dari nominasi yang ditolak oleh Majelis dengan suara tidak percaya sebagai wakil presiden, yang jumlahnya meningkat dengan termin keduanya berlanjut.

Namun posisi presiden sebagai sang pemimpin, secara signifikan melemah. Sebuah Pasal baru (112) membentuk Dewan untuk Penentuan Tujuan Orde Islam sebagai badan negara untuk melayani sebagai pemimpin. Maslahat/Dewan Kebijakan telah dibentuk oleh *ad hoc* Khomeini untuk memecahkan kebuntuan antara Majelis dan Dewan Guardian. Fungsinya sekarang berkembang di luar tujuan awal untuk merujuk pada pemerintahan. Ia kini juga untuk menasihati pemimpin pada "penentuan kebijakan umum rezim" (Pasal 110), dan hal lain apapun yang ia rujuk. Dewan Maslahat ini dibuat menjadi perpanjangan tangan penasihat kepemimpinan (yaitu, dari ahli Fiqh Agung), dan diberi kewenangan untuk menentukan kebijakan-kebijakan negara utama<sup>4</sup>. Kekuasaan yang sudah luas dari pemimpin dalam konstitusi tahun 1979, termasuk kekuasaan eksekutif "dalam hal-hal secara langsung berkaitan dengan kepemimpinan", diperluas, memberinya kekuasaan untuk mengangkat dan memberhentikan kepala radio dan televisi Iran (Pasal 175), memindahkan dia tanggung jawab untuk mengoordinasikan hubungan antara tiga kekuasaan dari presiden (Pasal 57), dan mempercayakan kepadanya hal disebutkan di atas "penentuan kebijakan umum rezim" (sebelumnya termasuk di antara tanggung jawab perdana menteri) (Pasal 110) (Arjomand 2009: 38-41).

Namun amandemen tahun 1989 tidak berhasil memecahkan masalah kohabitasi presiden dan perdana menteri dengan hanya menggesernya ke atas, sehingga Ahli Hukum Agung sebagai raja ulama dan kepala negara dengan banyak hak istimewa eksekutif yang diperluas, dan menempatkan kabinet langsung di bawah presiden sebagai Kepala Kekuasaan Eksekutif<sup>5</sup>. Antara tahun 1989 dan 1997, kohabitasi antara pemimpin baru, Ayatollah Sayyid `Ali Khamanei dan

---

<sup>4</sup> Ini melampaui ketentuan asli institusi Khomeini, yang telah menetapkan bahwa "jangan memiliki kekuasaan bersamaan dengan [tiga] Kekuasaan lainnya." dan organisasi yang didominasi ulama utama lainnya dari rezim konsilier.

<sup>5</sup> Dengan demikian, konstitusi tahun 1989 menata presiden, mensentralisasi, secara paralel, Kekuasaan Kehakiman di bawah pimpinan yang ditunjuk oleh pemimpin, dan menyebut pembicara Majelis sebagai Pimpinan Kekuasaan Legislatif.

presiden baru, Akbar Hashemi-Rafsanjani, dapat diterapkan karena yang terbaru telah menjadi mantan pencetak raja di Majelis Pimpinan Ahli, dan karena yang terdahulu memuaskannya dengan diam-diam mempromosikan orang-orangnya ke posisi utama kekuasaan. Kohabitasi terbukti sangat sulit ketika Sayyid Mohammad Khatami terpilih sebagai presiden pada tahun 1997 dan segera memulai program reformasinya. Begitu ia merasakan masalah mendarang pada tahun 1997, Ayatollah Khamenei pecah dengan presiden, menunjuk presiden incumbent sebagai Ketua Dewan Maslahat dengan menunjuk presiden keluar, Hashemi Rafsanjani-, ke posisi itu. Namun dia bergerak jauh melampaui itu, terutama setelah dukungan Khatami memenangkan pemilihan Majelis pada tahun 2000, dan membuat frustrasi semua langkah reformisnya dalam lima tahun ke depan dengan penggunaan kekuasaan konstitusional kejinya dan kendali dari Dewan Wali dan Kehakiman.

Untuk mencegah kelanjutan dari krisis kesejajaran bersama, Khamenei membantu Mahmud Ahmadinejad mengalahkan tawaran Hashemi-Rafsanjani untuk termin presiden berikutnya. Solusi ini bekerja untuk termin pertama Ahmadinejad (tahun 2005-2009), tapi tidak terlalu lancar, karena Mahmud Ahmadinejad mulai bertindak sendiri dan bertindak lebih dan lebih tegas, dalam termin jabatan kedua. Sang pemimpin harus mengambil jalan ancaman pemecatan untuk mengendalikan Ahmadinejad di tahun-tahun terakhir masa jabatannya yang sulit dikendalikan. Karena tidak ada penggantinya dengan kekuasaan pribadi yang sama, akumulasi selama lebih dari seperempat abad kepemimpinan terlihat, kohabitasi mungkin salah satu dari banyak masalah serius yang dapat timbul dalam kasus kematian Khamenei.

Adapun perbandingan di Timur Tengah, potensi untuk kohabitasi kekuasaan ada di mana pun kekuasaan eksekutif dibagi antara presiden dan perdana menteri. Turki terpikirkan pertama kali. Ketika Recep Tayyip Erdoğan menjadi perdana menteri pada tahun 2003, setelah menyapu

kemenangan partainya (AKP) dalam pemilihan nasional tahun 2002, muncullah masalah kohabitasi antara dia dan Presiden Sezer, mantan presiden (Kemalis) Turki Mahkamah Konstitusi, bahkan meskipun otoritas Presiden Sezer tidak terlalu luas. Dengan AKP mendapat 47 persen suara rakyat pada tahun 2007, Erdogan memecahkan masalah dengan menggunakan dominasi parlemen untuk menempatkan orang/menteri luar negerinya, Abdullah Gül, di kursi atas. Presiden Gül yang mengecewakan banyak orang dengan tidak menunjukkan kemandiriannya saat Erdogan mulai mengungkap rencananya, telah mengumumkan dalam komentar terkenal sebelumnya bahwa demokrasi adalah seperti kereta; Anda turun setelah Anda telah mencapai tujuan, tetapi dengan demikian menghindari setiap pertengkaran kohabitasi. Bisa dibayangkan bagian terpenting dari rencana Erdogan adalah untuk menghilangkan masalah kohabitasi sama sekali dengan beralih ke sistem presidensial dalam dua langkah. Pertama, dengan sangat menambah kekuasaan Presiden dan membuat kantor yang lengkap secara langsung. Dia membuat perubahan konstitusi penting yang disetujui oleh dua referendum untuk menjadi presiden terpilih langsung pertama Republik Turki pada bulan Agustus tahun 2014. Sejak itu, ia telah mendirikan sebuah komisi parlemen untuk melaksanakan langkah kedua - yaitu, untuk membuka jalan bagi sistem presidensial sepenuhnya. Sampai sekarang, ia tidak memiliki dua-pertiga suara mayoritas yang diperlukan untuk amandemen konstitusi, tetapi ia mungkin merencanakan pemilihan sela atau referendum, atau keduanya.

Di dunia Arab pasca tahun 2011, tampaknya tidak ada masalah kohabitasi yang dapat dibandingkan di Mesir dan Tunisia, maupun dalam monarki konstitusional di Maroko dan Yordania. Di Tunisia, kohabitasi dibayangi oleh proses berkepanjangan pembuatan konstitusi yang berlangsung sampai Januari 2014. Pemilu untuk Majelis Konstituante Nasional diadakan pada bulan Oktober 2010. Islamis Nahda Partai memperoleh 36 persen dari suara populer dan



menjadi minoritas dominan di Majelis Konstituante Nasional yang diresmikan pada 22 November 2011 dan yang terpilih sebagai Presiden pemimpin Ettakatol, partai yang datang ketiga, Mustapha Ben Ja'far. Ben Ja'far mengusulkan formula tripartit untuk pembentukan koalisi yang berkuasa dan pembagian kekuasaan di antara mitranya yang menjadi dasar untuk diberlakukannya konstitusi interim pada tanggal 10 Desember 2011; hukum yang mengatur kekuasaan pemerintahan transisi. UU Organisasi Interim dari Kekuasaan Masyarakat mendefinisikan konstituen dan kekuasaan legislatif Majelis Konstituante Nasional di bawah Presiden serta pembagian kekuasaan eksekutif antara presiden republik dan perdana menteri (sebagai presiden pemerintah). Sesuai dengan istilah "tiga presiden", yang melunakkan masalah kohabitasi dengan menambahkan sepertiga (meskipun non-eksekutif) presiden, pemerintahan koalisi tripartit dibentuk, pemilihan sebagai presiden republik pemimpin mitra koalisi kedua, Kongres untuk Republik, Moncef Marzouki, yang pada gilirannya menunjuk Hamadi Jebali, yang mewakili Nahda sebagai mitra koalisi utama, perdana menteri.<sup>6</sup> (Arjomand 2014)

Biarlah saya menyimpulkan dengan kembali meninjau peran Maslahat Dewan Iran dalam pemerintahan di IRI sejak tahun 1989. Fungsi utamanya dapat dicirikan sebagai legislatif, karena itu untuk menengahi antara Majelis dan Dewan Guardian, dan bisa menambahkan apa pun yang ia inginkan ke inti dari rancangan undang-undang yang dipersengketakan tanpa merujuk kembali ke situ. Namun, seperti yang saya tunjukkan, Maslahat Dewan juga bisa mengatur setiap kebijakan negara yang diminta oleh pemimpin. Contoh yang terpenting adalah reinterpretasi radikal Pasal 44 dari konstitusi IRI pada tahun 2006 untuk meluncurkan yang disebut privatisasi ekonomi pemerintah (Arjomand tahun 2009: 184). Tidak ada lembaga paralel di Timur Tengah

---

<sup>6</sup> *Amir* dari Nahda, Rāshed al-Ghannouchi, memilih untuk tetap berada di luar pemerintahan. Selanjutnya, pada tanggal 25 Maret 2012, dalam kompromi historis, Nahda mengesahkan Pasal 1 dari konstitusi tahun 1959 yang tidak dapat ditarik kembali, menyatakan bahwa Tunisia adalah negara Arab dan Muslim tapi tidak merujuk ke *shariah* sebagai sumber hukum.

dan Afrika Utara terpikirkan oleh saya. Namun hal itu menyoroti bahwa konstitusi IRIS lebih bermasalah kompleks dibandingkan dengan yang lainnya di dunia Muslim. Banyak badan-badannya yang dapat mengganggu dalam pemerintahan, tetapi melakukannya hanya secara berkala karena mereka dapat bermain melawan satu sama lain. Oleh karenanya, mereka menggeser dominasi dalam periode yang berbeda: Majelis di bawah Khomeini, presiden di bawah Hashemi-Rafsanjani, Dewan Garda di bawah Khatami, dan lebih singkat dan sebentar-sebentar Dewan Maslahat sebagai lengan kepemimpinan ketika dibutuhkan dalam preferensi dibandingkan dengan badan lain dari rezim tersebut.

Referensi:

Arjomand, S.A. 1992 “The Constitutional Revolution. (iii) The Constitution,” dan “Constitution of the Islamic Republic,” *Encyclopaedia Iranica*, Vol. VI, hal. 150-58, 187-192.

----- 2001 “Authority in Shi`ism and Constitutional Developments in the Islamic Republic of Iran,” dalam W. Ende & R. Brunner, eds., *The Twelver Shia in Modern Times: Religious Culture & Political History*, Leiden: Brill, hal. 301-32.

----- 2009 *After Khomeini: Iran under his Successors*, Oxford University Press.

----- 2014 “Revolution and Constitution in the Arab World, 2011-2012” in M. Kamrava, ed., *Beyond the Arab Spring. The Evolving Ruling Bargain in the Middle East*, Oxford University Press, hal. 151-88.

Azimi, F. 1989 *Iran. The Crisis of Democracy, 1941-53*, New York.

Devereux, R. 1963 *The first Ottoman Constitutional Period: a study of the Midhat Constitution and Parliament*, Johns Hopkins University Press.

Shaw, S.J. 1976 *History of the Ottoman Empire and Modern Turkey*, vol. 2, Cambridge University Press.