

ILMU PEMERINTAHAN SEBAGAI SUMBER DAN SUBSTANSI HUKUM TATA NEGARA

Andi Sandi Antonius Tabusassa Tonralipu
Departemen Hukum Tata Negara
Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
Jl.Sosio Yustisia No.1,Bulaksumur,Yogyakarta
andi.sandi@ugm.ac.id

ABSTRAK

Ilmu pemerintahan dan hukum tata negara merupakan dua ilmu yang mempunyai *ontology*, *epistimology* dan *axiology* masing-masing. Namun keduanya tidak dapat berdiri sendiri-sendiri pada tataran pelaksanaannya. Bagaimana keterkaitan, posisi, dan perbedaan kedua ilmu tersebut merupakan isu yang dibahas dalam tulisan ini.

Artikel ini dihasilkan dari penelitian normatif yang menggunakan studi literatur sebagai alat dan cara mengumpulkan datanya. Data yang digunakan merupakan data sekunder. Setelah data terkumpul kemudian dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif.

Jadi pada tataran pragmatis, ilmu pemerintahan tidak bisa dilepaskan dari hukum tata negara dan hukum tata negara pun tidak dapat berjalan sendiri tanpa ilmu pemerintahan. Hanya pada sisi *ontology*, *epistimology* maupun *axiology*-nya kedua ilmu itu dapat dibedakan secara konkret tapi pada tataran implementasi, keduanya bersatu padu.

Kata kunci: *Ilmu Pemerintahan, Hukum Tata Negara, Keterkaitan, Posisi, dan Perbedaan*

ABSTRACT

The science of government and the constitutional law are two different sciences based on their own ontology, epistimology and axiology. However, they can not be stand alone at the level of implementation. This article mainly focus on how the intertwine, position, and differences among those two sciences.

This article was written based on a normative research which mainly used secondary data. Literature study used as its tool and data collection method. After being collected, the data were analyzed by using descriptive qualitative method.

So, the science of government cannot be separated from the constitutional law and even the constitutional law cannot run alone without the science of goverment. Only in their ontology, epistemology and axiology, the two sciences can be distinguished concretely, but at the level of implementation, they are united.

Keyword: *the Science of Government, the Constitutional Law, Intertwine, Position, and Difference*

PENDAHULUAN

Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang Undang Dasar. Itulah ketentuan yang digariskan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Negara RI Tahun 1945). Secara klasik, kekuasaan pemerintahan dimaknai sebagai kekuasaan untuk melaksanakan keputusan atau kebijakan (*rule application function*) yang telah diputuskan oleh rakyat secara langsung atau melalui para wakilnya. Keputusan atau kebijakan itu dibentuk oleh lembaga parlemen (*rule making function*) yang merupakan kumpulan atau wakil dari yang diperintah sehingga produk itu dipandang sebagai kehendak rakyat (Budiardjo, 2008:281). Ketika kehendak rakyat telah ditetapkan maka kehendak itu yang harus dilaksanakan oleh pemegang kekuasaan pemerintahan. Konsep inilah yang dikenal dengan supremasi parlemen. Dalam konsep tersebut, apa yang dikehendaki oleh parlemen dipercaya atau dipandang sama dengan kehendak rakyat. Jadi bagi seluruh institusi yang melaksanakan kekuasaan negara harus mematuhi. Konsep inilah yang diterapkan di negara-negara dengan sistem pemerintahan parlementer.

Di pihak lain ada sistem pemerintahan presidensial yang selalu disebut kebalikan dari sistem pemerintahan parlementer. Dalam sistem pemerintahan ini, kehendak rakyat tetap dijadikan dasar bertindak setiap pemegang kekuasaan negara. Walaupun, kehendak rakyat itu diwujudkan dalam sebuah dokumen yang disebut dengan konstitusi atau undang-undang dasar. Dasar hukum inilah kemudian menjadi ketentuan yang paling tinggi dalam pengaturan hubungan antar pemegang kekuasaan negara dan antar pemegang kekuasaan dengan yang diperintah. Dalam dokumen itu digariskan mengenai pembagian kewenangan, pejabatnya, pelaksanaannya, hubungannya dengan kewenangan lain, batasan kewenangan, dan mungkin juga memuat penyelesaian sengketa antar pelaksana kewenangan itu. Bahkan dalam beberapa undang-undang dasar pada saat ini, juga memasukan ketentuan mengenai kualitas kehidupan rakyatnya yang harus disediakan atau dibiayai oleh negara. Seperti halnya, kewajiban untuk menyediakan anggaran pendidikan yang diatur dalam Pasal 31 ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945. Menurut K.C. Wheare substansi minimum sebuah undang-undang dasar adalah *rules of law* (K.C.Wheare, 1962:47). Sedangkan menurut Miriam Budiardjo, sebuah undang-undang dasar harus berisi pengaturan mengenai organisasi negara, hak asasi manusia, prosedur mengubah undang-undang dasar, larangan mengubah sifat tertentu dari undang-undang dasar, dan ketentuan yang menentukan bahwa undang-undang dasar merupakan ketentuan yang tertinggi dan mengikat warga negara dan lembaga negara tanpa terkecuali. Oleh karenanya, jika dilihat dari sisi substansi maka wajar jika undang-undang dasar dijadikan dokumen yang tertinggi dalam suatu negara sebab undang-undang dasar berisi ketentuan-ketentuan paling

fundamental dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara. Penempatan sebuah dokumen peraturan sebagai ketentuan paling tinggi dalam penyelenggaraan negara membawa konsekuensi bagi negara tersebut, yaitu negara yang menerapkan konsep supremasi hukum.

Penjelasan sistem pemerintahan di atas merupakan salah satu bagian kecil dari kajian ilmu pemerintahan, khususnya mengenai sistem pemerintahan. Di sisi yang lain, sistem pemerintahan pun menjadi salah satu topik dalam ilmu hukum, khususnya hukum tata negara. Sistem pemerintahan yang ditentukan dalam undang-undang dasar juga menjadi topik dalam pembahasan dan pengkajian dari hukum tata negara. Tidak hanya menjadi bahan kajian tetapi pengaturan dalam undang-undang dasar pun membawa konsekuensi atau akibat hukum. Misalnya dalam kasus Indonesia, yang memberikan kekuasaan pemerintahan pada presiden, ketentuan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 itu mempunyai akibat hukum ganda. Akibat hukum yang pertama, yaitu pembatasan kekuasaan. Bahwa pemegang kekuasaan pemerintahan hanya melaksanakan keputusan yang telah ditetapkan dan tidak membuat keputusan sendiri. Di sisi sebaliknya, ketentuan itu juga memberikan kewenangan kepada pemegangnya dalam melaksanakan kewenangannya. Dengan demikian, hanya dialah yang bisa melaksanakan kewenangan itu; tidak boleh ada pihak lain yang dapat melakukan hal yang tersebut. Kalau pun ada, pihak lain tersebut harus berada di bawah dan bertanggung jawab pada pemegang kekuasaan itu

Pembatasan kekuasaan merupakan *core* dari setiap negara demokratis. Pembatasan itu dilakukan dengan menerapkan konsep supremasi parlemen dan supremasi hukum. Salah satunya atau kedua-duanya secara bersamaan. Supremasi parlemen dan supremasi hukum dapat berjalan beriringan namun bisa saja saling berlawanan. Supremasi parlemen berjalan beriringan dengan supremasi hukum dalam hal produk yang dihasilkan parlemen dipandang sebagai ketentuan yang paling tinggi. Hal tersebut dapat ditemukan pada sistem pemerintahan yang diterapkan di *the United Kingdom*. Produk yang dihasilkan oleh *the Parliament*, *the act*, diposisikan sebagai peraturan yang tidak dapat dibatalkan oleh siapapun dan berposisi sebagai ketentuan yang tinggi di *the United Kingdom*. Di samping itu, produk itu berlaku mengikat kepada siapa pun tanpa terkecuali. Hal ini menggambarkan bagaimana supremasi parlemen dapat berjalan bersama dengan supremasi hukum.

Di sisi sebaliknya, bisa saja keduanya saling bertentangan dan berhadap-hadapan dalam hal *the act* yang dihasilkan *the Parliament* hanya mengatur dan melindungi kepentingan kelompok mayoritas. Sebab secara *natural*, semua produk *the Parliament* pasti didukung oleh kelompok mayoritas yang menguasai *the parliament*. Sangat kecil kemungkinan produk yang dihasilkan

hanya disetujui oleh kelompok minoritas. Akibatnya, tidak tersedia perlindungan bagi kelompok minoritas di masyarakat. Tidak adanya perlindungan pada kelompok minoritas ini berpotensi tidak tersedianya perlindungan terhadap kelompok minoritas.

Dalam konteks Indonesia, implementasi antara konsep supremasi parlemen dan konsep supremasi hukum bisa diselesaikan dengan baik. Penyelesaiannya dilakukan melalui pengujian peraturan perundang-undangan dan penyelesaian sengketa kewenangan antar lembaga negara yang diberikan kewenangannya oleh UUD Negara RI Tahun 1945. Kewenangan pengujian dan penyelesaian sengketa itu diberikan kepada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD Negara RI Tahun 1945. Dengan adanya ketentuan itu, jika terdapat undang-undang yang dianggap bertentangan dengan substansi yang diatur dalam UUD Negara RI Tahun 1945 maka undang-undang itu dapat diajukan pembatalannya kepada MKRI. Dan pada kenyataannya memang terdapat 683 undang-undang yang telah diujikan ke MKRI (<https://mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU>)

Artinya, setidaknya terdapat 683 undang-undang yang dianggap bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945. Di lain pihak, ketika kehendak parlemen berkeinginan untuk melakukan perubahan, tetapi dari aspek hukum belum diatur atau tidak ada ketentuannya maka ketiadaan atau kekosongan pengaturan itu dapat menjadi penghambat proses perubahan yang ingin dilakukan. Hal sama terjadi dalam tataran ilmu pengetahuan. Kadang perspektif dari sisi hukum tata negara tidak memungkinkan untuk melakukan gerakan perubahan yang drastis. Padahal perubahan itu sangat diperlukan oleh rakyat untuk mencapai tujuan bernegara. Akibatnya, hukum sering dipandang sebagai penghambat proses kemajuan atau perubahan yang digagas dari sisi ilmu pemerintahan.

Secara teoritis, ilmu pemerintahan dan hukum tata negara mempunyai objek yang sama, yaitu negara. Hanya titik fokusnya saja yang berbeda. Jika ilmu pemerintahan memokuskan pada penyelenggaraan pemerintahan sedangkan ilmu hukum tata negara memokuskan kajiannya pada produk dari pemerintahan tersebut. Dialektika kedua ilmu itu akan dinarasikan dalam artikel ini. Narasi itu akan meliputi bagaimana keterkaitan, posisi, dan perbedaan kedua ilmu tersebut. Dalam menarasikan keterkaitan, posisi, dan kesamaan keduanya, kondisi kontemporer Indonesia yang akan dijadikan bahannya. Artikel ini dihasilkan dari penelitian normatif yang menggunakan *literature study* sebagai alat dan cara mengumpulkan datanya. Data yang digunakan merupakan data sekunder, baik itu berupa peraturan perundang-undangan, buku, artikel, putusan pengadilan, maupun data sekunder yang didapatkan dari *online resources*. Setelah data terkumpul kemudian dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif.

ILMU PEMERINTAHAN DAN ILMU HUKUM TATA NEGARA: KETERKAITAN, CARA PANDANG DAN PERBEDAANNYA

A. KETERKAITAN (*INTERTWINE*)

Pada masa awal perkuliahan ilmu hukum, buku Pengantar Ilmu Hukum dan Ilmu Negara yang ditulis oleh Sudikno Mertokusumo dan Soehino merupakan dua buku ajar (*text book*) yang wajib dibaca dan dipahami oleh para mahasiswa. Kedua buku tersebut menarasikan ontologi (*ontology*), epistemologi (*epistemology*), dan aksiologi (*axiology*) dari ilmu hukum serta memperbandingkannya dengan ilmu-ilmu sosial dan humaniora lainnya. Dari sisi ontologi, negara dan kekuasaan merupakan ontologi dari ilmu hukum. Dalam proses pembahasan dan pengajaran ilmu hukum, sebuah isu mendasar yang kemudian dimunculkan adalah, dari mana negara mendapatkan kekuasaannya? Untuk menjelaskannya, dibahas dan diuraikanlah teori teokratis, teori hukum alam, teori kekuasaan, sampai dengan teori positivisme. Semua teori ini menguraikan bagaimana penguasaan atau negara memperoleh kekuasaan. Yang mana pada ujungnya akan melegitimasi kekuasaan itu. Berdasarkan legitimasi itu, mengakibatkan semua tindakan atau produk yang dihasilkan oleh pemegang kekuasaan itu bersifat mengikat dan memaksa kepada siapapun dalam negara itu.

Hukum merupakan produk dari kekuasaan. Produk tersebut mengatur hubungan antara penguasa dan rakyat serta antar rakyat. Bentuk produk tersebut bisa tertulis maupun tidak tertulis. Yang berbentuk tertulis meliputi undang-undang dasar sampai dengan produk hukum tertulis yang ditetapkan oleh pemerintahan desa sedangkan hukum yang tidak tertulis, meliputi hukum adat ataupun konvensi. Dengan demikian, hukum bersumber dari kekuasaan. Hukum juga merupakan kekuasaan. Hukum itu mengatur, mengusahakan ketertiban, dan membatasi ruang gerak individu (Mertokusumo,1995:20). Dengan menggunakan kekuasaan dapat dipaksakan pengenaan sanksi bagi yang melakukan pelanggaran hukum. Sebab, kekuasaan pada hakekatnya merupakan kemampuan untuk memaksakan sesuatu kepada pihak lain. Artinya, kekuasaan itu juga hukum. Meskipun tidak semua kekuasaan itu berdasarkan hukum. Hanya kekuasaan yang berdasarkan hukumlah yang dapat menjadi sumber hukum.

Sumber hukum dalam konteks ilmu hukum, terdiri atas sumber hukum materiil dan sumber hukum formil. Adapun yang dimaksud dengan sumber hukum materiil adalah tempat dari mana materi atau substansi hukum itu diambil. Yang dapat dikategorikan sebagai sumber hukum materiil meliputi hubungan sosial, hubungan kekuasaan politik, situasi sosial ekonomi, tradisi, hasil penelitian, dan perkembangan internasional, atau keadaan geografis.(Mertokusumo,1995:77).

Dari pengertian sumber hukum materiil dan hal-hal yang termasuk dalam sumber hukum materiil, dapat diketahui bahwa salah satu topik pembahasan dalam ilmu pemerintahan merupakan bagian dari sumber hukum materiil, yaitu hubungan kekuasaan politik. Oleh karenanya, ilmu pemerintahan dapat dikatakan sebagai salah satu sumber dari ilmu hukum. Baik itu ilmu hukum secara umum maupun ilmu hukum tata negara secara khusus.

Sumber hukum formil adalah tempat atau sumber dari mana suatu peraturan memperoleh kekuatan hukumnya, yang meliputi undang-undang, perjanjian internasional, yurisprudensi, dan kebiasaan. Sekali lagi, dapat dilihat bahwa hasil kerja dari subjek yang menjadi pokok bahasan dalam ilmu pemerintahan menjadi sumber hukum. Subjek tersebut adalah penyelenggara pemerintahan. Tentunya, penyelenggara pemerintahan dalam arti yang luas sehingga meliputi eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Oleh sebab itu, dalam konteks hubungan antar hukum tata negara dan ilmu pemerintahan, topik dalam ilmu pemerintahan merupakan salah satu sumber hukum dalam kajian hukum tata negara.

Proses perubahan Undang Undang Dasar 1945 (UUD 1945) merupakan salah satu contoh yang dapat menjelaskan hubungan kedua ilmu dalam konteks Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Undang undang dasar ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 UUD 1945. Dilandasi kewenangan itu, sejak 1998 sampai dengan 2002, berbagai elemen masyarakat yang diwakili oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Utusan Daerah, dan Utusan Golongan, yang tergabung dalam MPR, saling berdiskusi dan beradu argumentasi untuk mengajukan materi-materi yang akan diatur dalam perubahan undang-undang dasar. Tarik-menarik kekuatan atau kepentingan politik pun tidak dapat terhindarkan ketika proses merumuskan ketentuan dalam perubahan undang-undang dasar tersebut. Proses perumusan itu termasuk topik bahasan dalam ilmu pemerintahan. Tepatnya, bagian bahasan penyelenggaraan pemerintahan. Dalam proses perumusan itu ditunjukkan bagaimana kekuasaan pemerintahan diselenggarakan. Penyelenggaraan pemerintahan merupakan salah satu fokus utama dalam ilmu pemerintahan. Selanjutnya, ketika hasil kesepakatan para anggota MPR telah ditetapkan maka hukum tata negara menempatkan hasil kesepakatan itu sebagai dasar hukum yang tertinggi. Itu dapat dilihat pada Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Contoh lainnya dalam konteks Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, yaitu proses pembentukan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; undang-undang yang disepakati

bersama antara DPR dan Presiden pada Desember 2013. Inisiasi pengaturan desa dalam undang-undang sudah sejak lama digulirkan oleh berbagai pihak, baik itu melalui lembaga swadaya masyarakat, pemerintah, maupun anggota DPR. Penyebabnya, karena sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, materi yang mengatur mengenai pemerintahan desa tidak lagi ditempatkan dalam undang-undang tersendiri. Melainkan materi mengenai pemerintahan desa dimasukkan menjadi salah satu bagian ke dalam undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Kondisi normatif ini mulai dilakukan sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan terus berlanjut sampai undang-undang itu digantikan oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Ketika sampai pada masa untuk melakukan perubahan terhadap Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, DPR menyepakati untuk memisahkan materinya ke dalam 3 rancangan undang-undang (RUU) yang berbeda, yaitu RUU tentang Pemilihan Kepala Daerah, RUU tentang Pemerintahan Daerah, dan RUU tentang Desa (<https://www.ireyogya.org/regulasi-untuk-warga-desa/>). Ketiganya saat ini sudah ditetapkan menjadi undang-undang, yaitu Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir, Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Sesuai dengan kesepakatan itu, berbagai pihak pun bergegas untuk mengumpulkan berbagai materi yang akan dimasukkan ke dalam RUU tentang Desa. Materi-materi tersebut meliputi pemikiran bagaimana memperbaiki desa dari aspek kedudukan, kewenangan, maupun kekuasaannya. Materi yang terkumpul diperoleh dari hasil penelitian, pengalaman penyelenggaraan pemerintah desa, perbandingan dengan negara lain, maupun materi yang berasal dari kebudayaan asli Indonesia. Materi tersebut kemudian diolah dan dipilah. Selanjutnya, ide, pengalaman, atau *lesson learned* yang telah diolah dan dipilah serta dipandang baik dan cocok dengan tujuan pengaturan pemerintahan desa, kemudian di-*drafting* dalam bentuk naskah akademik dan *draft* UU tentang Desa.

Banyaknya pihak yang terlibat dalam proses perancangan mengakibatkan dihasilkannya berbagai versi RUU tentang Desa. Tergantung pihak mana yang membuat naskah akademik dan draft UU nya. Berbagai versi RUU yang tersedia meliputi RUU tentang Desa yang dihasilkan oleh koalisi lembaga swadaya masyarakat, kementerian, maupun RUU tentang Desa yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah. Dampaknya, dalam proses pembahasan RUU tentang Desa, banyak sekali materi yang harus dimasukkan dalam ketentuan undang-undang desa. Di sinilah proses memilih, memilah, dan merumuskan berbagai ketentuan yang akan mengatur pelaksanaan

pemerintahan desa ditentukan. Setelah proses perumusan selesai maka proses pembahasan secara formal pun dilakukan oleh panitia khusus dengan wakil pemerintah dalam rapat pembahasan di DPR. Dalam proses pembahasan dilakukan kesepakatan-kesepakatan. Kesepakatan inilah yang kemudian dijadikan ketentuan dalam UU Desa. Pada tahap akhir pembahasan, dilakukan persetujuan bersama antara DPR dan Pemerintah dalam rapat paripurna DPR. Hasil persetujuan bersama itulah yang diundangkan dalam lembaran negara sebagai tindakan formal untuk mulai pemberlakuan UU tentang Desa.

Proses pembahasan RUU tentang Desa di atas menunjukkan hubungan-hubungan pemerintahan yang merupakan salah satu topik bahasan dalam ilmu pemerintahan. Proses itu juga mendemonstrasikan bagaimana pengalaman dan pengetahuan mengenai penyelenggaraan pemerintahan, hubungan-hubungan pemerintahan, dan gejala pemerintahan yang didapatkan dari ilmu pemerintahan ditransformasikan menjadi latar belakang, landasan, serta urgensi pengaturan pemerintahan desa. Ketika sudah menjadi undang-undang maka proses pelaksanaan pemerintahan desa harus sesuai dengan ketentuan UU Desa. Ketentuan dalam UU Desa itulah yang menjadi dasar bagi pengajaran ilmu hukum tata negara pada saat membahas topik pemerintahan daerah dan pemerintahan desa. Singkatnya, ilmu pemerintahan merupakan salah satu sumber dari hukum tata negara. Ibarat, dua mata uang yang tidak dapat dipisahkan (*a monolistic ontological conception*) (Cerar, 2009: 20).

B. CARA PANDANG

Meskipun menjadi satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, topik pembahasan dalam ilmu pemerintahan dan hukum tata negara tetap dapat dibedakan. Ilmu pemerintahan mengambil sisi pandang dari sisi penyelenggaraan pemerintahan sedangkan hukum tata negara melihatnya dari dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan itu. Ditambah lagi, fokus kedua ilmu itu berbeda. Bila ilmu pemerintahan lebih difokuskan pada sistem, gejala, peristiwa serta hubungan antar lembaga pemerintah maka hukum tata negara lebih fokuskan pada dasar hukum dari pelaksanaan sistem, gejala, peristiwa, maupun hubungan-hubungan tersebut. Sehingga hukum tata negara sering dipandang lebih konservatif, karena hukum tata negara digunakan untuk membatasi gerak penyelenggaraan pemerintahan. Sebaliknya, ilmu pemerintahan dipandang sebagai motor penggerak ketentuan-ketentuan hitam di atas putih yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan (Cerar, 2009:23). Walaupun demikian, kajian ilmu pemerintahan tidak bisa dilepaskan dari peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif yang mengatur jalannya pemerintahan (Polyanda, 2016:45).

Penjelasan akan perspektif dan fokus dari kedua ilmu tersebut dilakukan sangat baik melalui teori analisis fungsional yang digagas oleh Gabriel A. Almond. (Almond dan Coleman (Ed.), 1960:17; Diantha,1990:4-5)

Dalam teori ini, subjek yang diajarkan dalam ilmu pemerintahan dominan menempati bagian interaksi, baik itu yang berasal dari infrastruktur politik maupun suprastruktur politik. Sebaliknya, output dari teori tersebut, yang berupa kekuasaan, kewenangan, ataupun peraturan, dijadikan sebagai subjek pembahasan dari hukum tata negara. Konsekuensinya, subjek dalam hukum tata negara merupakan luaran dari proses interaksi yang dilakukan oleh subjek yang menjadi bahan kajian pada ilmu pemerintahan.

Masih dalam teori ini, jika infrastruktur lebih dominan dalam proses interaksinya dengan suprastruktur politik maka akan dihasilkan sistem politik yang liberal. Apabila yang terjadi sebaliknya, maka akan terlahir sistem politik yang totaliter (Diantha,1990:4-5). Akibatnya, hanya dalam sistem politik liberal dapat ditemukan sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensil. Setiap sistem pemerintahan tersebut mempunyai cirinya masing-masing. Ciri sistem pemerintahan parlementer menurut Juan Jose Linz, yaitu pemerintahan yang dipilih dan bergantung pada kepercayaan dari parlemen; sedangkan ciri presidensil menurutnya bahwa pemimpin pemerintahan mempunyai masa jabatan yang tetap. (Linz,1990:52-53)

Allan R. Ball juga mengajukan ciri parlementer, yaitu kepala negara yang mempunyai jabatan seremonial; pemimpin pemerintahan dipegang oleh *political executive* yang masih merupakan bagian dari parlemen; *political executive* bersama kabinet menteri diangkat dan diberhentikan oleh parlemen; serta anggota parlemen yang dipilih secara gradual melalui pemilihan umum yang ditentukan oleh kepala negara berdasarkan usulan dari *political executive* (Ball, 1988:48-49).

Di lain pihak, sistem presidensil bercirikan presiden merupakan kepala negara dan kepala pemerintahan, presiden tidak dipilih oleh parlemen melainkan dipilih secara langsung oleh rakyat; presiden bukan bagian dari parlemen dan dia tidak dapat diberhentikan oleh parlemen; serta presiden tidak dapat membubarkan parlemen dan memerintahkan dilakukannya pemilihan umum. Masih mengenai ciri sistem pemerintahan presidensil, Giovanni Sartori menyatakan bahwa dalam sistem presidensil terdapat pemilihan langsung atau semi langsung (*direct like*) terhadap kepala negara dengan masa jabatan tertentu; pemerintah tidak diangkat atau diberhentikan oleh parlemen; dan presiden memegang kekuasaan pemerintahan. (Sartori, 1994:83-84). Kemudian, sistem parlementer menurutnya bercirikan adanya *power sharing* antara legislatif dan eksekutif, eksekutif diangkat, didukung, dan diberhentikan oleh parlemen. Terakhir, menurut Jean Blondel dalam sistem

presidensial, presiden harus dipilih; memimpin kekuasaan pemerintahan; dan mempunyai masa jabatan tertentu (Bondel, 2015:29-36).

Berdasarkan ciri tersebut, Indonesia menjadi salah satu negara di Kawasan Asia yang dikategorikan menerapkan sistem pemerintahan presidensial dalam sistem ketatanegaraannya. Penyebabnya, karena beberapa ciri dari sistem presidensial terdapat dalam ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945. Ketentuan-ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945 yang memenuhi menggambarkan ciri sistem pemerintahan presidensial dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia meliputi ketentuan mengenai kekuasaan pemerintahan yang diemban oleh presiden, presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung (UUD 1945, pasal 6A) masa jabatan presiden dan wakil presiden selama 5 tahun dan hanya dapat dipilih kembali sekali pada masa jabatan yang sama, (UUD 1945, pasal 7) presiden dan/atau wakil presiden diberhentikan melalui mekanisme khusus (UUD 1945, pasal 7A dan 7B) presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas angkatan darat, angkatan laut dan angkatan udara (UUD 1945, pasal 10) presiden menerima dan menempatkan duta besar (UUD 1945, pasal 13) serta presiden memimpin kabinet menteri (UUD 1945, pasal 17). Ketentuan-ketentuan konstitusional itu sangat meyakinkan bahwa Indonesia menggunakan sistem pemerintahan presidensial. Hal mana diperkuat oleh Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa Sistem Pemerintahan Indonesia adalah sistem presidensial (Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013, hal 142) Walaupun demikian, dalam Sistem Pemerintahan Indonesia juga terdapat ciri sistem parlementer, yaitu presiden ikut serta membentuk dan menetapkan undang-undang (UUD 1945, pasal 20 ayat 2). Seharusnya ciri terakhir ini merupakan bagian dari ciri sistem parlementer sebab dalam sistem pemerintahan parlementer diharuskan adanya kerja sama antar kabinet menteri dan parlemen dalam pembentukan undang-undang. Ciri ini dimungkinkan karena dalam sistem parlementer diterapkan *division of powers*; bukan *separation of powers*.

Ketentuan-ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945 itu merupakan fokus kajian dan bahan dari hukum tata negara sebab dalam hukum tata negara dibahas mengenai negara dalam arti konkret yang meliputi sumber-sumber hukum tata negara, asas-asas hukum, sejarah ketatanegaraan, wilayah negara, susunan organisasi negara, pemerintahan di daerah, kewarganegaraan dan hak asasi manusia (<http://law.ugm.ac.id/wp-content/uploads/sites/1043/2018/08/Buku-Panduan-Akademik-Program-Sarjana-Fakultas-Hukum-Tahun-2018>.)

Oleh sebab itu ciri sistem pemerintahan yang tadinya merupakan kajian ilmu pemerintahan telah bertransformasi menjadi ketentuan hukum yang mempunyai daya paksa dalam pemberlakuannya. Misalnya pada ketentuan presiden merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan yang

ditentukan dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Ketentuan itu mempunyai konsekuensi bahwa hanya presiden-lah yang mempunyai kewenangan untuk melaksanakan pemerintahan. Sehingga semua kementerian atau lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan, kedudukannya harus berada di bawah kekuasaan presiden. Salah satu bentuk pendisiplinan kekuasaan pemerintahan itu dilakukan oleh Joko Widodo dengan mengajukan RUU tentang Cipta Kerja. RUU ini berisikan perubahan terhadap 79 undang-undang yang terbagi dalam 11 kluster (<https://ekon.go.id/info-sektoral/15/6/dokumen-ruu-cipta-kerja>). Kluster-kluster itu meliputi kluster penyederhanaan perizinan, persyaratan investasi, ketenagakerjaan, kemudahan berusaha, dukungan riset dan inovasi, pengadaan lahan, kawasan ekonomi, kemudahan dan perlindungan usaha mikro, kecil dan menengah serta perkoperasian, investasi dan proyek pemerintah, administrasi pemerintahan, serta penerapan sanksi. Tujuannya sederhana, yaitu presiden ingin merevitalisasi kewenangan pemerintahannya yang telah didistribusikan melalui 79 undang-undang kepada kementerian, lembaga, maupun pemerintahan daerah untuk dikembalikan ke dalam kekuasaannya lagi.

Contoh lain terkait ciri sistem pemerintahan presidensil yang diadopsi ke dalam ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945, yaitu perihal pemberhentian dan pemilihan secara langsung untuk jabatan presiden. Terkait dengan pemberhentian presiden, DPR tidak dapat sesuka hatinya untuk memberhentikan presiden setiap saat karena dalam UUD Negara RI Tahun 1945 ditentukan masa jabatan selama 5 tahun. Dengan adanya jaminan masa jabatan itu, presiden dapat memfokuskan pekerjaannya dalam menyelenggarakan pemerintahan dan tidak diganggu oleh relasi politiknya dengan DPR. Dalam kaitannya dengan pola pemilihan presiden, salah satu ciri utama sistem pemerintahan presidensil adalah pemilihan jabatan presiden yang dilakukan secara langsung; bukan dilakukan melalui parlemen. Kandidat dapat terpilih jika yang bersangkutan memperoleh suara terbanyak mayoritas. Menilik ketentuan mengenai pemilihan jabatan presiden dalam UUD Negara RI Tahun 1945, ketentuan tersebut lebih demokratis jika dibandingkan dengan ketentuan dalam *the U.S. Constitution*. Dalam *the U.S. Constitution*, proses pemilihan presiden tidak dilakukan secara langsung oleh rakyatnya, melainkan pemilihan dilakukan melalui lembaga yang disebut *the electoral college*. Lembaga ini berada di setiap negara bagian (*state*)

(https://constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992?lang=en) Fungsinya, untuk melegitimasi pemberian electoral vote negara bagian tersebut kepada kandidat pasangan presiden dan wakil tertentu. Dalam kalimat Giovanni Sartori, pola pemilihan jabatan presiden ini disebutnya dengan *direct like presidential election*. Guna membuktikan bahwa pemilihan jabatan presiden di Amerika Serikat tidak dilakukan secara langsung, lihatlah hasil *Presidential Election 2016*. Dalam kontestasi yang dimenangkan oleh Donald J.Trump ini, total

pemilih yang memberikan suaranya kepada Hillary Clinton jauh lebih besar bila dibandingkan dengan suara yang diperoleh Donald J. Trump. Hillary mendapatkan total sebanyak 65.853.516 suara sedangkan Trump hanya mendapat 62.984.825 suara (<https://transition.fec.gov/pubrec/fe2016/2016presgeresults.pdf>). Seharusnya jika dilakukan secara langsung maka Hillary Clinton yang akan menjabat sebagai presiden karena dia memperoleh suara yang jauh lebih banyak dan mengungguli Trump. Realitanya, Trump yang dilantik sebagai Presiden Amerika Serikat periode 2016-2020.

Ilustrasi dan contoh di atas menunjukkan bahwa ciri sistem pemerintahan presidensial yang diilhami dari bahan kajian ilmu pemerintahan kemudian diangkat dan dijadikan ketentuan konstitusional. Yang mana ketentuan konstitusional itu merupakan fokus kajian dan bahasan dalam hukum tata negara. Jadi, ilmu pemerintahan bisa diibaratkan sebagai “roh” dari hukum tata negara. Sebaliknya, hukum tata negara merupakan “tubuh” dari ilmu pemerintahan. Oleh karenanya, kedua ilmu ini pasti mempunyai kesamaan dalam topik-topik bahasan dan pengajarannya. Kesamaan topik-topik itu dapat dilihat pada topik yang membahas dan mengkaji sejarah pemerintahan, sistem pemerintahan, pemerintahan daerah, pemilihan umum, keuangan negara, partai politik, maupun kelembagaan negara. Dalam topik pemilihan umum, ilmu pemerintahan akan membahas jenis-jenis pemilihan umum, metode yang digunakan dalam mentransformasikan suara ke dalam jabatan atau posisi jabatan tertentu, kriteria pemilihan umum yang demokratis, strategi pemilihan umum, dan lain sebagainya. Dalam hukum tata negara pun hal-hal itu diulas meskipun bagian terbesar pembahasannya ditekankan pada jenis pemilihan umum, metode penghitungan suara, jaminan kebebasan memilih dan dipilih, persyaratan calon, pelanggaran pemilihan umum serta sanksinya yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

C. PERBEDAAN

Perbedaan sudut pandang dalam melihat negara mengakibatkan titik tekan kedua ilmu itu menjadi berbeda. Sebagai bagian dari ilmu hukum, tentunya hukum tata negara mempunyai titik tekan pada aspek peraturan atau hukumnya. Baik itu peraturan yang paling fundamental sifatnya maupun peraturan pada tataran implementasi yang konkret, yang meliputi undang-undang dasar sampai dengan peraturan kepala desa. Dari peraturan-peraturan itu diuraikanlah pembahasan mengenai tugas, fungsi, dan kewenangan dari setiap penyelenggara negara. Sebaliknya, dalam peraturan itu juga ditentukan persyaratan, prosedur, dan batasan setiap jabatan negara. Persyaratan, prosedur dan batasan kewenangan ini berfungsi sebagai pembatasan kekuasaan penyelenggara

pemerintahan. Dengan begitu, hukum tata negara mempunyai tugas utama menguraikan kewenangan dan sekaligus juga bertugas membatasi kewenangan itu.

Di sisi ilmu pemerintahan, titik tekannya pada penyelenggaraan kewenangan-kewenangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Misalnya, dalam hal bagaimana pemerintahan itu dilaksanakan dan apa saja kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah serta batasannya. Titik tekan ini menunjukkan bahwa ilmu pemerintahan merupakan konkretisasi dari ketentuan-ketentuan yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan. Jadi keduanya mempunyai ciri khas masing-masing yang dapat dibedakan (*a dualistic ontological conception*) meskipun mempunyai topik kajian yang sama. Secara singkat, kedua ilmu ini mempunyai kesamaan topik, hanya saja *angle* pembahasan topik tersebut yang berbeda. Jika hukum tata negara, *angle*-nya difokuskan pada peraturan; sedangkan ilmu pemerintahan *angle*-nya difokuskan pada konkretisasi dari ketentuan tersebut.

Uraian, penjelasan, dan contoh mengenai keterkaitan, cara pandang, dan perbedaan ilmu pemerintahan dan hukum tata negara dapat menunjukkan pada kita bahwa setiap ilmu pengetahuan itu mempunyai keunikan atau ciri khasnya masing-masing. Keunikan itu menuntut pendidikan dalam ilmu yang spesifik jika beringinan untuk menguasai dan mempunyai keahlian di bidang ilmu pengetahuan itu. Meskipun demikian, sebuah ilmu pengetahuan tidak mungkin sama sekali independen dari ilmu-ilmu pengetahuan lainnya. Mereka tetap harus saling mendukung, saling berinteraksi, dan bahkan saling bekerja sama dalam mencari solusi terhadap permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan sehari-hari.

KESIMPULAN

Ilmu pemerintahan dan hukum tata negara dapat dibedakan dari sisi ontologi (*ontology*), epistemologi (*epistemology*), maupun aksiologinya (*axiology*). Namun, kedua ilmu itu ternyata saling terkait satu dengan yang lainnya. Dalam kaitannya dengan keterkaitan, ilmu pemerintahan merupakan salah satu sumber hukum dari hukum tata negara. Selain itu, hukum tata negara juga memperoleh legitimasi bahan kajian dan pembahasannya dari topik-topik yang diajarkan dan dibahas dalam ilmu pemerintahan. Walaupun demikian, sudut pandang (*angle*) pembahasan dan pengkajian hukum tata negara berbeda dengan ilmu pemerintahan. Ilmu pemerintahan melihat objek ilmunya dari sisi penyelenggaraan kekuasaan negara. Sebaliknya, hukum tata negara melihat dari dasar hukum penyelenggaraan kekuasaan negara itu. Penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan merupakan titik tekan utama ilmu

pemerintahan sedangkan hukum tata negara lebih menekankan pada dasar hukum atau batasan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan dalam melakukan pembahasan dan pengajarannya. Hubungan kedua ilmu ini jika diilustrasikan dalam hubungan antara “roh” dan “tubuh” maka ilmu pemerintahan merupakan “roh” dari hukum tata negara, sedangkan hukum tata negara merupakan “tubuh” dari roh tersebut. Jadi pada tataran pragmatis, ilmu pemerintahan tidak bisa dilepaskan dari hukum tata negara dan hukum tata negara pun tidak dapat berjalan sendiri tanpa ilmu pemerintahan. Hanya pada sisi ontologi (*ontology*), epistemologi (*epistemology*), maupun aksiologinya (*axiology*), kedua ilmu itu dapat dibedakan secara konkret tapi pada tataran implementasi, keduanya merupakan satu-kesatuan yang padu.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- A. Almond, Gabriel dan S. Coleman, James (Ed.), 1960, *The Politics of Developing Areas*, Princeton University Press, New Jersey.
- Blondel, Jean, 2015, *The Presidential Republic*, Palgrave Macmillan, New York.
- Budiardjo, Miriam, Cheibub, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, P.T.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Mertokusumo, Sudikno, 1995, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Edisi Kelima, Liberty, Yogyakarta.
- Pasek Diantha, I Made, 1990, *Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan Dalam Demokrasi Modern*, C.V. Abardin, Bandung.
- R. Ball, Allan, 1988, *Modern Politics and Government*, Fourth edition, Macmillan Education Ltd., London.
- Sartori, Giovanni, 1994, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*, MacMillan Press Ltd., London.
- Wheare, K.C., 1962, *Modern Constitutions*, Oxford University Press, London.

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang Undang Dasar 1945 (Berita Republik Indonesia Tahun II (Tahun 1946) No.7.)
- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 11 sampai dengan Nomor 14)

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234) sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 (Lembaran Negara Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6398).

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5495).

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587).

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5656).

C. **PUTUSAN PENGADILAN**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013 tentang Pengujian atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

D. **JURNAL**

Cerar, Miro, "The Relationship Between Law and Politics", *Annual Survey of International & Comparative Law*, Vol.15, Iss:1, (2009).

Jose Linz, Juan, "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, Vol.1, No.1, Winter 1990.

Polyanda, Petrus, "Menelusuri Duduknya Ilmu Pemerintahan", *Jurnal Politikologi*, Vol.3, No.1 (Oktober 2016).

E. **ONLINE RESOURCES**

Article II Section 1 dan the 12th Amendment of the Constitution of the United States of America, https://constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992?lang=en, diakses pada 28 April 2020 Pukul 02: 13 WIB.

Anonim, *Tata Tertib*, http://berkas.dpr.go.id/jdih/document/peraturan_dpr/perdpr8_2014_1.pdf diakses pada 28 April 2020 Pukul 04: 25 WIB.

- Naskah Akademis Rancangan Undang-undang tentang Cipta Kerja*, <https://ekon.go.id/info-sektoral/15/6/dokumen-ruu-cipta-kerja>, diakses pada 30 April 2020 Pukul 16:01 WIB.
- Official 2016 Presidential General Election Results*, <https://transition.fec.gov/pubrec/fe2016/2016presgeresults.pdf>, diakses pada 7 Mei 2020 Pukul 10:01 WIB.
- Admin, *Regulasi Untuk (Warga) Desa*, <https://www.ireyogya.org/regulasi-untuk-warga-desa/>, diakses pada 8 Mei 2020 Pukul 18:27 WIB.
- Buku Panduan Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada 2018*, <http://law.ugm.ac.id/wp-content/uploads/sites/1043/2018/08/Buku-Panduan-Akademik-Program-Sarjana-Fakultas-Hukum-Tahun-2018.pdf>, diakses pada 30 April 2020 Pukul 15:32 WIB
- Anonim, *Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang*, <https://mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU>, diakses pada 7 Mei 2020 Pukul 17:03 WIB.
- Anonim, *Data Peraturan*, http://peraturan.go.id/peraturan/index-lembaran-negara.html?LembaranNegaraSearch%5Bjenis_peraturan_id%5D=11e449f35c25e4d0b18e313231373039&LembaranNegaraSearch%5Bnomor%5D=1&LembaranNegaraSearch%5Btahun%5D=2015&LembaranNegaraSearch%5Btentang%5D=, diakses pada 7 Mei 2020 Pukul 17:16 WIB.