

# Eksistensi Konvensi sebagai Sumber dan Praktek Ketatanegaraan di Indonesia

By: Tri Subendra Arbani\*

## Abstract

*Constitutional convention is one means for evaluation and improvement of the Constitution. Thus it can be said that the constitutional convention has a very strong position in the Indonesian legal system. Constitutional convention is part of the unwritten constitutional law norms that serve complementary, menyempurkan or even change and declare void substance written Constitution (UUD 1945) as the highest legal norms in the Republic of Indonesia. The Convention is not merely a habit that dilakukan by officials pemerintah but actually the constitution is a form of constitution is not written that has the function as a source of Constitutional Law and as the practice of state within a state, it can be seen from the practice that has been done by the leaders of nations and agencies -state institutions. So the presence of the convention has been enrich knowledge in practice and a source of state administration as well as cover the weaknesses of a written constitution.*

## Abstrak

*Konvensi Ketatanegaraan merupakan salah satu sarana untuk melakukan evaluasi dan penyempurnaan Konstitusi. Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa Konvensi Ketatanegaraan mempunyai kedudukan yang sangat kuat dalam sistim hukum Indonesia. Konvensi Ketatanegaraan merupakan bagian dari norma Hukum Konstitusi tidak tertulis yang berfungsi melengkapi, menyempurkan atau bahkan merubah dan menyatakan tidak berlaku substansi Konstitusi tertulis (UUD 1945) sebagai norma hukum tertinggi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konvensi bukan hanya bersifat kebiasaan yang dilakukan oleh aparat pemerintah tapi sejatinya konstitusi merupakan bentuk dari konstitusi tidak tertulis yang memiliki fungsi sebagai sumber Hukum Tata Negara dan sebagai praktek kenegaraan didalam sebuah negara, hal ini dapat dilihat dari praktek yang telah dilakukan oleh para pemimpin bangsa dan lembaga-lembaga negara. Sehingga kehadiran konvensi telah memperkaya khasanah keilmuan dalam praktek dan sumber ketatanegaraan serta menutupi kelemahan dari konstitusi tertulis.*

**Kata Kunci:** Konvensi, Konstitusi dan Hukum Tata Negara.

---

\*Kepala Departemen Kajian, Penelitian dan Pengembangan Keluarga Mahasiswa Magister Hukum Universitas Gadjah Mada. Email: [arbani305@gmail.com](mailto:arbani305@gmail.com).

## A. Pendahuluan

Selama empat tahun (1999-2002), Undang-Undang Dasar 1945 telah diubah secara resmi (*formal amendment*) sebanyak empat kali. Apabila Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menindaklanjuti hasil kerja Komisi Konstitusi, maka ada kemungkinan perubahan-perubahan masih akan berlanjut, termasuk mengubah kembali hasil perubahan itu sendiri, perubahan-perubahan tersebut telah "melahirkan" Undang-Undang Dasar 1945 baru.<sup>1</sup> Sebelum perubahan, Undang-undang Dasar 1945 disertai "penjelasan". Pada masa pemerintahan Presiden Soeharto (periode baru), penjelasan mempunyai kedudukan yang sebanding dengan batang tubuh. Melalui buku-buku panduan "Pedoman Penghayatan dan Pengalaman Pancasila (P4)" ditanamkan bahwa Undang-Undang 1945 terdiri dari pembukaan, batang tubuh, dan penjelasan. Pada masa itu, tidak jarang praktek ketatanegaraan bersumber dari penjelasan, bukan dari batang-tubuh Undang-Undang Dasar. Misalnya mengenai prinsip negara berdasarkan atas hukum, prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka, pertanggungjawaban Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Prinsip-prinsip penting ini memang tidak dimuat dalam batang tubuh, walaupun sesungguhnya, dari bunyi pasal-pasal dalam batang tubuh secara asasi memuat prinsip-prinsip tersebut. Batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 didapati ketentuan mengenai "keaulatan ada di tangan rakyat" hal ini berarti bentuk dari demokrasi.<sup>2</sup>

Demokrasi tidak mungkin terlepas dari prinsip negara berdasarkan hukum. Selanjutnya negara berdasarkan hukum tidak terlepas dari kehadiran kekuasaan kehakiman yang merdeka. Selain prinsip-prinsip yang memang semestinya ada dalam Undang-undang Dasar yang demokratis, penjelasan juga memuat hal-hal yang kemudian menjadi dasar penguatan kekuasaan pemerintahan secara berlebihan seperti pranata mandataris. Kaidah-kaidah hukum ketatanegaraan tidak hanya terdapat pada (dalam) hukum dasar. Kaidah-kaidah hukum ketatanegaraan terdapat juga pada (dalam) berbagai peraturan ketatanegaraan lainnya seperti dalam tap MPR, undang-undang, dan sebagainya. Hukum dasar tidak tertulis yang dimaksud dalam penjelasan Undang-undang Dasar 1945 adalah konvensi atau kebebasan ketatanegaraan dan bukan hukum adat atau hukum yurisprudensi (juga tidak tertulis). Penjelasan, memberikan arti hukum dasar yang tidak tertulis itu sebagai "aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara".

---

<sup>1</sup> Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006, p. 1.

<sup>2</sup> *Ibid.* p. 41.

Penjelasan di atas menunjukkan keadaan sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dimana penjelasan merupakan bagian dari Undang-Undang Dasar 1945 yang mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut maka dalam menjalankan Ketatanegaraan Republik Indonesia tidak hanya berpedoman pada Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan Konstitusi tertulis tetapi juga harus memperhatikan Konstitusi yang tidak tertulis (konvensi ketatanegaraan). “Perlu diketahui bahwa hampir semua negara-negara modern di dunia di samping mempunyai Konstitusi (Undang-Undang Dasar yang tertulis) dalam praktik penyelenggaraan negara mengakui adanya apa yang disebut konvensi. Konvensi selalu ada pada setiap sistem ketatanegaraan, terutama pada negara-negara demokrasi”.<sup>3</sup>

Di Indonesia ada beberapa aspek yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebabkan Konstitusi ini tidak cukup mampu mendukung penyelenggaraan negara yang demokratis dan menegakkan hak asasi manusia, antara lain sebagai berikut.

1. Undang-Undang Dasar 1945 terlampaui sedikit jumlah pasal dan ayatnya, hanya terdiri dari 37 pasal sehingga belum/tidak mengatur berbagai hal mengenai penyelenggaraan negara dan kehidupan bangsa di dalamnya yang makin lama makin kompleks.
2. Undang-Undang Dasar 1945 menganut paham Supremasi MPR yang menyebabkan tidak ada sistem *checks and balances* antar cabang kekuasaan negara.
3. Undang-Undang Dasar 1945 memberikan kekuasaan sangat besar kepada Presiden (*executive heavy*) sehingga peranan Presiden sangat besar dalam penyelenggaraan negara.
4. Beberapa muatan dalam Undang-Undang Dasar 1945 mengandung potensi multitafsir yang membuka peluang penafsiran yang menguntungkan pihak penguasa.
5. Undang-Undang Dasar 1945 sangat mempercayakan pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 kepada semangat penyelenggara negara.<sup>4</sup>

Menjalankan roda pemerintahan secara baik akan sulit untuk dicapai jika hanya berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 yang sangat terbatas karena hanya memuat 37 pasal sebagai norma dasar ketatanegaraan. Untuk itu diperlukan pedoman lain berupa berupa kebiasaan ketatanegaraan,

---

<sup>3</sup>Dahlan Thaib, dkk, 2008. *Konvensi Dan Konstitusi Dalam Praktik Ketatanegaraan Di Indonesia*. www. Google.com. Konvensi Ketatanegaraan. Diakses pada tanggal 05 Mei 2016 Pukul 15.30 WIB.

<sup>4</sup>Jimly Asshiddiqie, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi*, Bandung, 19 April Tahun 2008, p. 1-2.

yang telah dilakukan sebagai pendamping norma hukum dasar yang tertulis. Norma hukum kebiasaan ketatanegaraan ini lahir dan berkembang berdasarkan paham, ideologi, dan sistem yang dianut oleh suatu negara, sehingga berbeda dengan negara lain.

Salah satu contoh konvensi ketatanegaraan Indonesia, Presiden selalu menyampaikan pidato kenegaraan di hadapan rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada setiap tanggal 16 Agustus. Sejak terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPD) timbul perdebatan apakah pidato yang disampaikan oleh Presiden di Depan Perwakilan Rakyat Daerah (DPD) merupakan pidato kenegaraan atau hanya pidato menyampaikan keterangan pemerintah tentang kebijakan pembangunan daerah. Mengkaji konteks tentang terbentuknya konvensi, maka perlu dicari rujukan awal mengenai hal tersebut. Jika dikaji maka, A. Van Dicey lah yang pertama mempergunakan istilah *konvensi* yang diartikan sebagai ketentuan ketatanegaraan yang tidak dapat dituntut, ditegakkan atau dipaksakan melalui (oleh) pengadilan, dengan memberikan rumusan:

*“rules for determining the mode in which the discretionary powers of the crown (or of the ministers as servants of the crown) ought to be exercised”.*<sup>5</sup>

Konvensi ketatanegaraan atau *constitutional convention* merupakan peristilahan yang lazim disebut dalam pembicaraan mengenai masalah-masalah praktek ketatanegaraan dan dalam ilmu hukum tatanegara (*constitutional law*). Kadang-kadang, istilah konvensi diidentikkan dengan kebiasaan atau kebiasaan ketatanegaraan, padahal sebenarnya berbeda. Kebiasaan mempersyaratkan pengulangan, sedangkan konvensi tidak. Dalam praktek, konvensi juga dianggap sebagai salah satu cara untuk mengubah apa yang tertulis dalam teks konstitusi, sesuai dengan kebutuhan yang baik untuk memastikan bekerjanya norma konstitusi dalam praktik. K.C. Wheare dalam bukunya *“modern constitutions”* misalnya, adalah salah seorang sarjana yang menganggapnya demikian. Menurut K.C. Wheare:

*“many important changes in the working of a constitution occur without any alteration in the rules which regulate a government, whether they strictly legal or rules of custom and convention”*<sup>6</sup>

Banyak perubahan yang terjadi dalam rangka pelaksanaan undang-undang dasar tanpa mengubah secara mutlak bunyi teks hukum ketentuan

---

<sup>5</sup>A.V. Dicey, *An Introduction to the study of the law of the constitution*, EL and S and Macmillan, London, 1967, p. 422.

<sup>6</sup>Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986, p. 31.

yang mengatur suatu pemerintahan, melainkan terjadi begitu saja melalui kebiasaan dan konvensi (*rules of costum and convention*). Bertitik tolak dari hal di atas konvensi ketatanegaraan sebagai Konstitusi yang tidak tertulis tentunya mempunyai peranan yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik konvensi yang bersifat kebiasaan ketatanegaraan (*costum*) maupun konvensi yang bersifat kesepakatan (*agreement*). Pucuk pemerintahan di Republik Indonesia ini telah beberapa kali mengalami pergantian dan konvensi ketatanegaraan tetap dilaksanakan dan ditaati. Tulisan ini akan focus pada kedudukan dan fungsi konvensi ketatanegaraan sebagai konstitusi yang tidak tertulis ketatanegaraan Republik Indonesia.

## **B. Kedudukan Konvensi Ketatanegaraan sebagai Konstitusi yang Tidak Tertulis dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Republik Indonesia**

### **1. Ruang Lingkup Konvensi Ketatanegaraan**

A Van Dicey lah yang pertama mempergunakan istilah *konvensi* yang diartikan sebagai ketentuan ketatanegaraan yang tidak dapat dituntut, ditegakkan atau dipaksakan melalui (oleh) pengadilan, dengan memberikan rumusan: *rules for determining the mode in which the discretionary powers of the crown (or of the ministers as servants of the crown) ought to be exercies.*<sup>7</sup> Konvensi adalah ketentuan yang mengatur bagaimana seharusnya Mahkota atau Menteri melaksanakan *discretionary powers*.<sup>8</sup> Apabila dirinci, konvensi ketatanegaraan menurut Dicey akan merupakan hal-hal berikut :

- a. Konvensi adalah bagian dari kaidah ketatanegaraan (konstitusi) yang tumbuh, diikuti dan ditaati dalam praktek penyelenggara negara.
- b. Konvensi sebagai bagian dari konstitusi tidak dapat ditegakkan oleh (melalui) pengadilan.
- c. Konvensi ditaati semata-mata didorong oleh tuntutan etika, akhlak atau politik dalam penyelenggaraan negara.
- d. Konvensi adalah ketentuan-ketentuan mengenai bagaimana seharusnya (sebaliknya) *discretionary powers* dilaksanakan.

---

<sup>7</sup>A.V. Dicey., *Op.Cit*, p. 422.

<sup>8</sup>*Discretionary powers* adalah kekuasaan untuk bertindak atau tidak bertindak yang semata-mata didasarkan kepada kebijaksanaan atau pertimbangan dari pemegang kekuasaan itu sendiri.

Telah dikemukakan, pengertian konvensi yang diajukan Dicey, secara umum diterima terutama dikalangan sarjana Inggris.<sup>9</sup> Konvensi ketatanegaraan atau *constitutional convention* merupakan peristilahan yang lazim disebut dalam pembicaraan mengenai masalah-masalah praktek ketatanegaraan dan dalam ilmu hukum tata negara (*constituitioal law*). kadang-kadang, istilah konvensi di identikkan dengan kebiasaan atau kebiasaan ketatanegaraan, padahal sebenarnya berbeda. Kebiasaan mempersyaratkan pengulangan, sedangkan konvensi tidak. Di praktek, konvensi juga dianggap sebagai salah satu cara untuk mengubah apa yang tertulis dalam teks konstitusi, sesuai dengan kebutuhan yang baik untuk memastikan bekerjanya norma konstitusi dalam praktik. K.C. Wheare dalam bukunya “*modern constitutions*” misalnya, adalah salah seorang sarjana yang menganggapnya demikian. Menurut K.c Wheare :

*“many important changes in the working of a constitution occur without any alteration in the rules which regulate a government, whether they strictly legal or rules of costum and convention”*<sup>10</sup>

Banyak perubahan yang terjadi dalam rangka pelaksanaan undang-undang dasar tanpa mengubah secara mutlak bunyi teks hukum ketentuan yang mengatur suatu pemerintahan, melainkan terjadi begitu saja melalui kebiasaan dan konvensi (*rules of costum and convention*). K.C. Wheare bahkan menguraikan lebih lanjut mengenai perubahan-perubahan konstitusi yang dapat terjadi melalui;

- a. Perubahan hukum dalam arti yang strict, yaitu perubahan melalui amandamen formal;
- b. Perubahan melalui penafsiran yudisial atas teks konstitusi, yaitu melalui proses perradilan tat negara (*constitutional adjudication*); dan
- c. Perubahan melalui kebiasaan dan konvensi. Artinya konvensi juga dapat dianggap sebagai salah satu metode perubahan konstitusi.

Secara umum, konvensi sering diartikan sebagai “*unwritten laws*”, tetapi kadang-kadang dibedakan dan bahkan tidak dianggap sebagai hukum sama sekali. Di inggris, *unwritten laws* biasa di identikkan dengan *common law*. sering juga *unwritten laws* itu sendiri di

---

<sup>9</sup> Ivor Jennings, *The Law of the Constitution*, University of London Press Ltd, London, 1956, p. 80.

<sup>10</sup> Ismail Suny., *Op.Cit*, p. 31.

identikan pula dengan *customs* atau adat kebiasaan atau adat istiadat. Semua ini berpotensi menimbulkan kebingungan jika dikaitkan dengan pengertian hukum kebiasaan atau *customary laws* yang tidak saja merupakan hukum dalam pengertian yang mutlak (*strict tense*) tetapi juga memerlukan *immemorial antiquity* untuk pemberlakuannya. Sementara itu, *constitutional convention* sama sekali tidak membutuhkan *immemorial antiquity* semacam itu.<sup>11</sup>

Perkataan *convention* sering juga digunakan oleh para ahli hukum tata negara atau *constitutional lawyers* untuk menunjuk kepada pengertian *rules of political praactice* atau norma yang timbul dalam praktek politik yang juga dianggap berlaku mengikat oleh para penyelenggara negara. Namun, norma praktek itu sendiri karena tidak didasarkan atas ketentuan yang bersifat tertulis, dianggap tidak mengikat para hakim, jika kepada mereka diajukan perkara oleh pihak-pihak yang berkepentingan yang menggugat atau melawan praktik-praktik politik yang tidak tertulis itu. O. Hood Philipps, Paul Jackson, dan Patricia Leopold berpendapat bahwa:

*“the lack of judicial enforcemenbes distinguishes conventions from laws in the strict sense. This is an important formal distinction for the lawyer, though the politician may not be so interested in the distinction.”*<sup>12</sup>

Untuk memahami lebih tepat mengenai konvensi itu, kita dapat pula menghubungkannya dengan pengertian yang berlaku dalam sosiologi hukum. Dalam kaitannya dengan daya ikat norma, biasa dibedakan pengertian ; 1, cara (*usage*); 2. Kebiasaan (*folkways*), 3. Tata laku (*mores*);, dan 4. Adat istiadat (*customs*).<sup>13</sup> Dalam konteks demikian, konvensi ketatanegaraan (*the conventions of the constitution*) itu sendiri tidak lain adalah praktik-praktik ketatanegaraan yang berisi salah satu dari keempat jenis norma, yaitu *usages* (cara), *folkways* (kebiasaan), *mores* (pola kelakuan), atau *customs* (adat istiadat) tersebut, yang terangkum dalam istilah *constitutional usages*, dan *constitutional practices*, serta *constitutional customs* atau kebiasaan ketatanegaraan.

Konvensi-konvensi ketatanegaraan, tidak saja dijumpai di negara-negara yang tidak mengenal dokumen konstitusi tertulis, tetapi juga dikebanyakan negara dengan konstitusi tertulis. Di semua

---

<sup>11</sup>O. Hood Philipps, paul Jackson, dan Patricia Leopold, *Constitutional Administrative Law*. swet and Maxwell, 2001, p. 136.

<sup>12</sup>*Ibid.*, p. 24.

<sup>13</sup>Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Penantar*, Yayasan Penerbit UI, Jakarta,1975, p.

negara anggota persemakmuran (*commonwealth*) seperti Australia. Amerika Serikat dan sebagainya, konvensi-konvensi ketatanegaraan itu diakui sebagai sumber hukum yang penting dalam praktik. Misalnya, tata cara pemilihan Presiden dan tata cara penentuan anggota kabinet pemerintahan Amerika Serikat sebagian besar diatur menurut kebiasaan ketatanegaraan (*constitutional conventions*), bukan atas dasar peraturan yang bersifat tertulis.<sup>14</sup> Begitu juga di Indonesia, banyak sekali *usages* dan *practices* dalam penyelenggaraan negara yang tidak didasarkan atas aturan tertulis, melainkan hanya didasarkan atas kebiasaan-kebiasaan yang diwarisi dari masa lalu. Misalnya, adanya pidato kenegaraan presiden pada saat tanggal 16 Agustus di depan rapat Peripurna DPR-RI dapat juga dikatakan sebagai konvensi ketatanegaraan.

Akan tetapi, sifat konvensi yang tertulis atau tidak tertulis itu sendiri sebenarnya tidaklah mutlak. Kadang-kadang, konvensi ketatanegaraan dapat juga dituangkan dalam bentuk tulisan tertentu, meskipun ia tetap dapat disebut sebagai konvensi ketatanegaraan atau *constitutional convention*. Ismail suny, misalnya, termasuk guru besar hukum tata negara yang berpendapat demikian. Menurutnya, “konvensi tidak perlu merupakan ketentuan yang tidak tertulis, yang timbul dari persetujuan (*agreement*) boleh saja berbentuk tertulis”.<sup>15</sup> Sebagai salah satu contoh, misalnya, jika Presiden mengadakan pertemuan dengan parlemen mengenai suatu agenda persidangan parlemen, dan persetujuan itu dituangkan secara tertulis dalam bentuk *express agreement*, hal itu dapat menjadi konvensi dalam bentuk yang tertulis. Misalnya, persetujuan antara Wakil Presiden Mohammad Hatta dan badan pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) pada tanggal 16 Oktober 1945 atas maklumat pemerintah bertanggal 14 November 1945 juga ditanda tangani dalam bentuk tertulis.<sup>16</sup>

Meskipun tidak dipaksakan berlakunya, peranan *the convention of the constitution* dalam praktek ketatanegaraan di semua negara konstitusional (*constitutional state*) dapat dikatakan sangat penting. Demikian pula di Inggris yang memang dikenal tidak memiliki naskah konstitusi yang tertulis dan menganut tradisi *common law*, norma-norma hukum kebiasaan justru lebih menonjol peranannya.

---

<sup>14</sup> W.B. Munro, *The Government of United States...*, p. 80-83

<sup>15</sup> Ismail Suny., *Op.Cit*, p. 41.

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, p. 194.

Bahkan, menurut Hood Philips, Paul Jackson, dan Patricia Leopold ditegaskan :

*“not only do the British have no written constitution, but they have been reluctant to stereotype their rules of government in the form of the statutes. Many Important political development have been effected since 1688 without recourse to legal forms at all”*.<sup>17</sup>

Konvensi ketatanegaraanlah yang mendeskripsikan dan menjelaskan bagaimana konstitusi dijalankan, tumbuh, dan berkembang. Fungsi utamanya adalah mengadaptasikan struktur kepada fungsinya, dengan begitu kerajaan Inggris yang kuat pada tahun 1688 (*absolute Monarchy*) di ubah menjadi kerajaan yang dibatasi (*limited monarchy*) dengan sistem pemerintahan yang saling bertanggung jawab kepada parlemen (*responsible peliementary government*). Oleh karena itu, studi mengenai konvensi ketatanegaraan sangat penting untuk mengetahui bekerjanya konstitusi yang tertulis dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia.

## 2. Kedudukan Konvensi Ketatanegaran di Republik Indonesia

Konvensi yang ada di Indonesia mempunyai kedudukan yang penting, hal ini dapat dilihat Setelah diproklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945, Indonesia merupakan negara yang merdeka. Sehari setelah kemerdekaan tersebut, tepatnya pada tanggal 18 Agustus 1945 disahkan pula Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi tertulis Negara Republik Indonesia. Berlakunya UUD 1945 sebagai Konstitusi di Indonesia terbagai menjadi dua tahap yaitu tahap pertama 18 Agustus 1945 sampai dengan tanggal 27 Desember 1949, kemudian tahap kedua sejak Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 sampai sekarang. Sejak ditetapkannya UUD 1945 sebagai norma hukum dasar tertinggi, hingga saat ini tentunya telah banyak pula Konvensi Ketatanegaraan yang dilakukan dalam praktek penyelenggaraan Indonesia baik Konvensi Ketatanegaraan yang bersifat kebiasaan ketatanegaraan (*costum*) maupun Konvensi Ketatanegaraan yang bersifat kesepakatan (*agrement*).

Periode Orde Baru, sejak tahun 1966 terdapat beberapa praktik ketatanegaraan yang dapat dipandang sebagai konvensi yang sifatnya melengkapi dan tidak bertentangan dengan UUD 1945. Contoh konvensi-konvensi yang pernah timbul dan konvensi yang tetap terpelihara dalam praktik penyelenggaraan Negara Indonesia:

---

<sup>17</sup>O. Hood Philips, Paul Jackson, dan Patricia Leopold, *Constitutional Administrative Law*. swet and Maxwell, 2011, p. 25.

- a. Praktik di Lembaga Tertinggi Negara bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), mengenai pengambilan keputusan berdasarkan musyawarah untuk mufakat. Padahal dalam Pasal 2 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa “segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak”. Pasal ini tidak menyebutkan bentuk pelaksanaan untuk mendapatkan suara terbanyak tersebut, melalui Musyawarah atau *Voting*.
- b. Seperti telah diuraikan di atas yaitu pidato Presiden setiap tanggal 16 Agustus di depan Sidang Paripurna DPR yang di satu pihak memberi laporan pelaksanaan tugas pemerintah dalam tahun anggaran yang lewat, dan di lain pihak mengandung arah kebijaksanaan tahun mendatang. Secara konstitusional tidak ada ketentuan yang mewajibkan presiden menyampaikan pidato resmi tahunan semacam itu di hadapan Sidang Paripurna DPR. Karena presiden tidak tergantung DPR dan tidak bertanggung jawab pada DPR, melainkan presiden bertanggung jawab kepada MPR. Kebiasaan ini tumbuh sejak Orde Baru yang hingga sekarang masih tetap dilakukan.
- c. Jauh hari sebelum MPR bersidang presiden telah menyiapkan rancangan bahan-bahan untuk Sidang Umum MPR yang akan datang itu. Dalam UUD 1945 hal ini tidak diatur, bahkan menurut Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen MPR-lah yang harus merumuskan dan akhirnya menetapkan Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Namun untuk memudahkan MPR, presiden menghimpun rancangan GBHN yang merupakan sumbangan pikiran Presiden sebagai Mandataris MPR yang disampaikan dalam upacara pelantikan anggota-anggota MPR. Hal tersebut merupakan praktik ketatanegaraan yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara, meskipun tidak tertulis, yang sudah berulang kali dilakukan pada masa pemerintahan Orde Baru.
- d. Pada setiap minggu pertama bulan Januari, Presiden Republik Indonesia selalu menyampaikan penjelasan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara di hadapan DPR, perbuatan presiden tersebut termasuk dalam konvensi. Hal ini pun tidak diatur dalam UUD 1945, dalam pasal 23 ayat 1 UUD 1945 hanya disebutkan bahwa "Anggaran

Pendapatan dan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu". Penjelasan oleh Presiden mengenai Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang APBN di depan DPR yang sekaligus juga diketahui rakyat sangat penting, karena keuangan negara itu menyangkut salah satu hak dan kewajiban rakyat yang sangat pokok. Betapa caranya rakyat sebagai bangsa akan hidup dan dari mana didapatnya belanja buat hidup, harus ditetapkan oleh rakyat itu sendiri, dengan perantaraan Dewan Perwakilan Rakyat, demikian penjelasan UUD 1945.

- e. Adanya Menteri Negara Non-departemen dalam praktik ketatanegaraan di bawah Pemerintahan Orde Baru. Pasal 17 ayat 3 UUD 1945 menyebutkan bahwa : "menteri-menteri itu memimpin Departemen Pemerintahan". Jika ditinjau dari ketentuan Pasal 17 ayat 3 UUD 1945, maka menteri-menteri itu harus memimpin Departemen. Namun demikian dalam praktik ketatanegaraan di masa Orde Baru dengan kabinet yang dikenal Kabinet Pembangunan, komposisi menteri dalam tiap-tiap periode Kabinet Pembangunan di samping ada Menteri yang memimpin Departemen, terdapat juga Menteri Negara Nondepartemen. Adanya Menteri Nondepartemen berkaitan dengan kebutuhan pada era pembangunan dewasa ini. Karena adanya Menteri Negara Nondepartemen sudah berulang-ulang dalam praktik penyelenggaraan negara, maka dapatlah dipandang sebagai konvensi dalam ketatanegaraan kita dewasa ini. Tidaklah dapat diartikan bahwa adanya Menteri Negara Nondepartemen mengubah UUD 1945. Karena barulah terjadi perubahan terhadap UUD 1945 apabila prinsip-prinsip konstitusional yang dianut telah bergeser, misalnya menteri-menteri kedudukannya tidak lagi tergantung presiden dan bertanggung jawab pada presiden. Dalam hal ini misalnya menteri-menteri tersebut bertanggung jawab kepada DPR dan kedudukannya tergantung DPR.
- f. Pada masa Orde Baru, pengesahan Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui oleh DPR. Secara konstitusional presiden sebenarnya mempunyai hak untuk

menolak mengesahkan Rancangan Undang-undang yang telah disetujui DPR, sebagaimana diisyaratkan oleh pasal 21 ayat 2 UUD 1945. Tetapi dalam praktik presiden belum pernah menggunakan wewenang konstitusional tersebut, presiden selalu mengesahkan Rancangan Undang-undang yang telah disetujui oleh DPR, meskipun Rancangan Undang-undang itu telah mengalami berbagai pembahasan dan amandemen di DPR. Rancangan Undang-undang kebanyakan berasal dari Pemerintah (Presiden) sebagaimana ketentuan yang terdapat dalam Pasal 5 ayat 1 UUD 1945. Dalam pembahasan RUU tersebut kedudukan DPR merupakan partner dari presiden c.q pemerintah. Maka pengesahan Rancangan Undang-undang oleh Presiden sangat dimungkinkan karena RUU tersebut akhirnya merupakan kesepakatan antara DPR dengan Pemerintah.

Selain beberapa bentuk Konvensi Ketatanegaraan tersebut di atas, sebelum masa Orde Baru munculnya Maklumat Wakil Presiden Moh. Hatta, yang dikenal dengan Maklumat Nomor X. Maklumat ini menimbulkan perdebatan hingga saat ini, apakah ini merupakan Konvensi Ketatanegaraan yang bersifat kesepakatan (*agreement*) atau penyimpangan terhadap Konstitusi Indonesia (UUD 1945). Sidang II Komite Nasional Pusat (KNP) 16-17 Oktober 1945 di Jakarta, Sutan Sjahrir dan kawan-kawan mengajukan usul kepada pemerintah mengenai perubahan kedudukan dan tugas KNP. Isi usul yang pada hakikatnya mengubah ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945.

- a. Sebelum terbentuk MPR dan DPR, Komite Nasional Pusat disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar haluan negara.
- b. Berhubung dengan gentingnya keadaan, pekerjaan sehari-hari Komite Nasional Pusat (KNP) dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih di antara dan bertanggung jawab kepada KNP.<sup>18</sup>

Wakil Presiden Moh. Hatta yang hadir sebagai wakil pemerintah langsung menyatakan setuju dengan usul tersebut, dan seketika itu pula dibuat ketetapan berupa "Maklumat Wakil Presiden

---

<sup>18</sup>*Dekrit dan Maklumat yang pernah ada.* [http://www.kompas.com/kompas\\_cetak/0106/27/nasional/dekr08.htm](http://www.kompas.com/kompas_cetak/0106/27/nasional/dekr08.htm). Diakses pada tanggal 02 Mei 2016 Pukul 20.08 WIB.

No. X" tanggal 16 Oktober 1945. Kehidupan negara baru yang pondasi bangunannya belum kokoh ditambah keadaan dan situasi revolusi itu menghendaki tindakan serba cepat, sementara sarana penunjang di segala bidang masih belum memadai dan mengandalkan *improvisasi*. "Pemberian nomor X (huruf eks; bukan angka 10 hitungan Romawi tetapi abjad ke-24) hanyalah terobosan teknis administratif".<sup>19</sup>

Perubahan ini KNIP tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga negara pembantu Presiden tetapi menjadi lembaga negara yang sejajar dengan kedudukan lembaga kepresidenan. KNP sejak itu menjadi lembaga legislatif yang bersama-sama Presiden membuat undang-undang (tugas DPR menurut Pasal 5 UUD'45, sebelum diamandemen tahun 1999), menetapkan garis-garis besar haluan negara (tugas MPR menurut Pasal 3 UUD'45).<sup>20</sup> Seperti kita ketahui UUD 1945 menganut sistem kabinet presidensiil, di mana presiden memegang kekuasaan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Tapi dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden Nomor X Oktober 1945, yang diikuti pengumuman Peraturan Pemerintah bulan Nopember tentang pendirian partai-partai politik dan pergantian sistem presidensiil menjadi parlementer. Timbulnya Maklumat Wakil Presiden nomor X ini tentunya merubah sistim pemerintahan yang dinaut oleh UUD 1945.

Memperhatikan substansi Maklumat Wakil Presiden nomor X sebagaimana tersebut di atas, jika dikaitkan dengan teori terbentuknya Konvensi Ketatanegaraan sebagaimana yang disampaikan oleh KC. Wheare maka Maklumat nomor X tersebut merupakan Konvensi Ketatanegaraan yang bersifat Kesepakatan (*Agreement*). Konvensi jenis ini tidak perlu dilakukan secara berulang-ulang dan dapat berbentuk tertulis dan dibuat dengan tegas. Mahfud MD berpendapat; Bahwa memang ada sedikit yang secara artifisial tampak aneh yakni pada periode pertama berlakunya UUD 1945 (1945-1949) yang merupakan empat tahun pertama sistem politik parlementer (1945-1949) yang ternyata melahirkan sistem politik yang demokratis. Namun dapat ditegaskan bahwa demokrasi dapat muncul ketika itu justru karena UUD 1945 tidak diberlakukan di dalam praktik ketatanegaraan melalui Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945 dan Maklumat Pemerintah tanggal 14 Nopember 1945. Kedua maklumat tersebut tidak memberlakukan

---

<sup>19</sup>*Ibid*

<sup>20</sup>*Ibid.*

UUD 1945 tanpa mencabutnya secara resmi sehingga terbukalah sistem politik yang demokratis itu. Konstitusionalitas Maklumat itu sendiri bisa dikaitkan dengan Konvensi Ketatanegaraan karena langsung diterima rakyat.<sup>21</sup>

Penerbitan dan pelaksanaan maklumat ini tidak ada pihak yang berkeberatan atau menentang substansi maklumat ini, sehingga maklumat ini telah mampu untuk mengubah substansi yang diatur oleh UUD 1945. Terhadap hal ini, Jimly Asshiddiqie berpendapat untuk mengubah dan menyempurnakan Konstitusi (UUD 1945) dapat dilakukan melalui konvensi-konvensi ketatanegaraan. Sedangkan Sri Sumantri berpendapat bahwa konvensi yang bersifat *expres agreement* berbentuk tertulis dan dinyatakan secara tegas. Dengan demikian, Maklumat Wakil Presiden nomor X sudah sepatutnya dikatakan sebagai salah satu Konvensi Ketatanegaraan yang pernah ada di Indonesia, yang mana Maklumat Wakil Presiden nomor X ini telah mampu bertahan selama kurang lebih 14 (empat belas) tahun dalam penyelenggaraan Negara Indonesia.<sup>22</sup>

Terlepas dari hal-hal di atas untuk mengetahui kedudukan Konvensi Ketatanegaraan dalam sistim hukum Indonesia dewasa ini, dapatlah kita kaitkan dengan terbetuknya Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Dalam melaksanakan empat kewenangan dan satu kewajiban sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 24 C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, Mahkamah Konstitusi dapat melakukan penafsiran (*interpretasi*) terhadap UUD 1945. Menurut Jimly Asshiddiqie, penafsiran (*interpretasi*) tersebut dapat dilakukan terhadap Konvensi-Konvensi Ketatanegaraan yang berlaku.

Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar (*judicial review*). Dalam hal ini timbul pertanyaan apakah Mahkamah Konstitusi dapat menjadikan Konvensi Ketatanegaraan sebagai dasar atau acuan terhadap pengujian undang-undang atau dengan kata lain dapatkah undang-undang diuji terhadap Konvensi Ketatanegaraan?, dimana dalam teori hukum konstitusi menyatakan bahwa Konvensi Ketatanegaraan merupakan

---

<sup>21</sup>Moh. Mahfud MD., *Op.Cit.*

<sup>22</sup>Ardilafiza dan Husni Tamrin, "Kedudukan Konvensi Ketatanegaraan Pasca Terbentuknya Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi Edisi Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum Univeristas Bengkulu* Volume III Nomor 1 Juni 2010, p, 85-119.

bagian dari Konstitusi yang mempunyai kekuatan mengikat sama dengan Undang-Undang Dasar. Untuk menjawab pertanyaan atau permasalahan ini tentunya harus dilakukan penelitian lebih lanjut dan pada tataran yang lebih tinggi.

Jimly Asshiddiqie berpendapat, Konstitusi terbuka untuk diadakan evaluasi dan disempurnakan dari waktu ke waktu melalui mekanisme politik. Tentu untuk mengubah dan menyempurnakan konstitusi, di samping bisa dikembangkan lewat amendemen atau perubahan sebagaimana diatur dalam Pasal 37 UUD 1945, bisa juga dilakukan melalui konvensi-konvensi ketatanegaraan. Selain itu, cara ketiga adalah dengan melakukan *judicial interpretation* (penafsiran konstitusi). ”Maka, peranan MK dalam menafsirkan konstitusi melalui perkara-perkara konstitusi bisa membantu menyempurnakan kekurangan-kekurangan UUD 1945.

Berdasarkan pendapat Jimly di atas, maka Konvensi Ketatanegaraan merupakan salah satu sarana untuk melakukan evaluasi dan penyempurnaan Konstitusi. Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa Konvensi Ketatanegaraan mempunyai kedudukan yang sangat kuat dalam sistem hukum Indonesia. Konvensi Ketatanegaraan merupakan bagian dari norma Hukum Konstitusi tidak tertulis yang berfungsi melengkapi, menyempurkan atau bahkan merubah dan menyatakan tidak berlaku substansi Konstitusi tertulis (UUD 1945) sebagai norma hukum tertinggi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **C. Konvensi Ketatanegaraan sebagai Sumber dan Praktek dalam Pengembangan Hukum Tata Negara Republik Indonesia**

#### **1. Ketaatan Penyelenggara Negara Terhadap Konvensi Ketatanegaraan**

Konvensi tidak mempunyai daya paksa secara hukum. Tidak terdapat sanksi hukum, upaya hukum atau lembaga yang dapat secara langsung digunakan untuk mendorong atau memaksa penataan terhadap konvensi.<sup>23</sup> Ketaatan penyelenggara negara terhadap Konvensi Ketatanegaraan ini tentunya dipengaruhi oleh faktor lain yang tidak kalah pentingnya dengan sanksi yang akan dijatuhkan terhadap pelanggarnya. Dicey mengutarakan dua faktor yang biasanya dipergunakan sebagai dasar ketaatan pada konvensi, yaitu: *The fear of impeachment dan The force of public opinion*.<sup>24</sup> Pendapat

---

<sup>23</sup> Bagir Manan., *Op.Cit*, p. 49.

<sup>24</sup> *Ibid*

Dicey ini masih bersifat umum, dalam artian belum merujuk pada Konvensi Ketatanegaraan suatu negara.

Menjawab dasar ketaatan terhadap Konvensi Ketatanegaraan yang dikemukakan oleh Dicey di atas, perlu kita tengok lebih dekat ke dalam sistim pemerintahan di Indonesia. Sebagai negara dengan sistim Pemerintahan Presidensial Indonesia tentunya berbeda negara yang sistem pemerintahan parlementer. Tentunya hal ini berbeda pula dalam mekanisme menjatuhkan seorang kepala pemerintahan. Dalam sistem hukum Indonesia tidak mengenal lembaga *Infeachment* sebagai lembaga yang dapat menjatuhkan seorang kepala pemerintahan akan tetapi di Indonesia memang *infeachment* ini dapat dilakukan walaupun tidak ada lembaga *Infeachment*. Sejak terbentuknya Mahkamah Konstitusi di Indonesia *infeachment* dapat dilakukan tetapi bukan atas pelanggaran terhadap Konvensi Ketatanegaraan, melainkan pelanggaran sebagaimana yang dimaksud Pasal 7 B ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, *infeachment* bila dilihat dalam penyelenggaraan Negara Indonesia belum dapat dikatakan sebagai alasan yang mutlak bagi penyelenggara negara untuk mentaati Konvensi Ketatanegaraan.

Faktor kedua yang mendorong penyelenggara negara mentaati Konvensi Ketatanegaraan menurut Dicey adalah *the force of public opinion*. Penyelenggara negara mentaati Konvensi Ketatanegaraan karena adanya pendapat umum yang memaksa, tentunya hal ini berbeda jika lihat ke dalam praktek penyelenggaraan negara Indonesia, terutama pada masa Orde Baru karena penyelenggara negara (Pemerintah) mempunyai kekuasaan yang sangat besar sehingga rakyat menjadi lemah. Hal ini menyebabkan apapun pendapat umum tidak terlalu berpengaruh terhadap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Akan tetapi, faktor kedua ini mungkin juga sesuai dengan kondisi Indonesia pada masa pasca gerakan reformasi tahun 1998 dan Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal demokrasi, yang mana prinsip demokrasi mulai dilaksanakan dalam penyelenggaraan negara dan pendapat atau reaksi umum mempunyai pengaruh yang relatif besar terhadap kedudukan penyelenggara negara (Pemerintah).

Selain karena kedua faktor di atas, Dicey juga berkesimpulan bahwa penyelenggara negara mentaati konvensi tidak lain karena *the force of law*.<sup>25</sup> Menurut Dicey daya paksa hukumlah yang menyebabkan penyelenggara negara mentaati Konvensi

---

<sup>25</sup> Bagir Manan., *Op.Cit.* p. 52

Ketatanegaraan “sebab pelanggaran terhadap terhadap prinsip-prinsip dasar Konstitusi dan Konvensi hampir selalu membawa secara langsung pelanggar ke dalam pertikaian dengan pengadilan dan hukum negara”.<sup>26</sup>

Pelanggaran terhadap Konvensi Ketatanegaraan sebagaimana yang dikemukakan oleh Dicey tidak dapat dipaksakan oleh pengadilan. Apabila kita kaji dengan perkembangan Hukum Tata Negara saat ini, maka timbul pertanyaan apakah tidak dapat dipaksakan yang dimaksud oleh kedua ahli ini pada semua pengadilan atau hanya pengadilan umum saja. Hal ini dikarenakan pada saat ini telah terbentuk Mahkamah Konstitusi yang lahir untuk mengawal konstitusi, demokrasi, dan mewujudkan kehidupan ketatanegaraan Indonesia lebih baik.<sup>27</sup> Dengan kewenangannya sebagaimana dimuat dalam Pasal 24 C UUD 1945, terutama pada kewenangan menyelesaikan sengketa antar Lembaga Negara yang kewenangannya diberikan secara langsung tentunya dapat mengubah pendapat Dicey tersebut.

Konvensi Ketatanegaraan adalah kebiasaan di bidang ketatanegaraan. Jadi, pada dasarnya tidak ada perbedaan dengan kebiasaan di bidang hukum yang lain. Apabila kebiasaan di bidang hukum yang lain dapat dipaksakan oleh (melalui) pengadilan, maka tidak ada alasan bahwa hal itu tidak berlaku juga pada Konvensi Ketatanegaraan. Konvensi adalah ketentuan-ketentuan yang (mempunyai kekuatan) mengikat. Ketentuan yang diterima sebagai kewajiban (*obligatory*) dalam menjalankan UUD.<sup>28</sup> Bagir Manan selanjutnya mengemukakan pendapat beberapa dasar atau faktor yang mendorong atau memaksa ketaatan terhadap Konvensi Ketatanegaraan sebagai berikut :

- a. Konvensi ditatai dalam rangka memelihara dan mewujudkan kedaulatan rakyat, Konvensi merupakan salah satu upaya mewujudkan dan memelihara demokrasi
- b. Konvensi ditaati, karena hasrat atau keinginan untuk memelihara tradisi pemerintahan konstitusional (Constitutional Government)
- c. Konvensi ditaati, karena setiap pelanggaran akan membawa atau berakibat pelanggaran terhadap kaidah hukum

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Dasar Tentang Konstitusi Dan Mahkamah Konstitusi*. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. p. 24.

<sup>28</sup> Bagir Manan., *Op.Cit.* p.23-24.

- d. Konvensi ditaati, karena didorong oleh hasrat atau keinginan agar roda pemerintahan negara yang kompleks tetap dapat berjalan secara tertib
- e. Konvensi ditaati, karena takut atau khawatir menghadapi ancaman hukuman tertentu, seperti impeachment, atau takut terkena sanksi politik tertentu, seperti kehilangan jabatan
- f. Konvensi ditaati, karena pengaruh pendapat umum (*public Opinion*). Pelanggaran terhadap Konvensi akan menimbulkan reaksi umum, misalnya kehilangan dukungan masyarakat.<sup>29</sup>

Dari pendapat tersebut, ditaatinya konvensi lebih karena pertimbangan politik dan bukan melihat konvensi sebagai hukum tertinggi dalam negara. Dan untuk memperkuat kedudukan konvensi makan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dapat memperkuat keberadaan Konvensi Ketatanegaraan terutama daya paksa terhadap pelaksanaan Konvensi Ketatanegaraan elalui penafsirannya terhadap konstitusi daam pengertian yang luas. Konvensi ketatanegaraan (*constitutional convention*) merupakan aturan politik (*rules of political behavior*) yang penting untuk kelanjutan bekerjanya konstitusi. Pentingnya Konvensi ini tidak saja berlaku di Inggris, tetapi juga disemua negara yang mengenal undang-undang dasar tertulis. Seperti dikatakan oleh K.C. Where:<sup>30</sup>

*“in all contries, usuge and convention are importante and.... in many contries which have Constitutions usage and convention play as important a part as they do in England”.*

Konvensi memfasilitasi evolusi dan perubahan dalam diri konstitusi itu sendiri, sementara bentuk hukumnya tetap tidak berubah (*convention facilitate evolution and change within the constitution while the legal form remain unchanged*).<sup>31</sup> Dalam paraktek, konvensi ketatanegaraan dikembangkan untuk keperluan mengatur kewenangan dikresi yang bersifat terbuka tidak diaatur , kebijakan kenegaraan (*state policy*) akan ditetapkan berdasarkan *discretionary power* yang akan sangat mungkin tidak terkendali. Hal demikian tentu akan rawan terhadap penyalahgunaan semata-mata untuk kepentingan kekuasaan itu sendiri. Oleh karena itu, pengertian konvensi dapat

---

<sup>29</sup>*Ibid.*, p.54

<sup>30</sup>K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, Oxford University Press, Oxford,1966, p. 122.

<sup>31</sup> *Ibid.*

dikaitkan dengan fungsinya, yaitu untuk membatasi penggunaan diskresi konstitusional (*constitutional discretion*).

Konvensi merupakan *non-legal rules* yang mengatur bagaimana *legal rules* diterapkan dalam praktek. Hubungan antara hukum dan konvensi tidak dapat dikatakan sangat penting dan mempunyai karakteristik yang jelas dalam sistem dan struktur ketatanegaraan. Bahkan, dalam penyelenggaraan negara konstitusional di seluruh dunia, konvensi ketatanegaraan terus tumbuh dan berkembang dalam praktek. Penyelenggaraan negara hanya mengandalkan rujukan kepada norma hukum (*it is impossible to settle constitutional disputes merely by reference to the state of the law*). Meskipun pengadilan tidak dapat menerapkan atau menentukan sanksi atas pelanggaran terhadap ketentuan konvensi ketatanegaraan, pengakuan pengadilan terhadap adanya konvensi ketatanegaraan tersebut tetap mempunyai arti penting bagi hakim dalam menjatuhkan putusan atas perkara konstitusi yang dijatuhkan kepadanya. Konvensi dapat dipakai sebagai alat penunjang penafsiran terhadap persauran tertulis atau untuk mendukung keputusan-keputusan hakim (*an aid to statutory interpretation or to support judicial decisions*).

## 2. Praktek Konvensi di Indonesia

Pelaksanaan Undang-Undang Dasar, banyak perubahan yang terjadi terhadap norma yang terkandung di dalamnya tanpa melalui perubahan formal, melainkan hanya terjadi begitu saja melalui kebiasaan ataupun konvensi ketatanegaraan. Menurut Professor Ismail Suny, perubahan yang terjadi dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945, yakni dengan dipraktikkannya sistem pertanggung jawaban menteri sebabgaimana termuat dalam maklumat pemerintah tanggal 14 November 1945, Contoh mengenai konvensi ketatanegaraan yang telah menjadi kebiasaan dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia, sebagaimana telah disinggung sebelumnya, yaitu bahwa pada setiap tanggal 16 Agustus, Presiden selalu megucapkan pidato kenegaraan didepan rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat.

Pidato kenegaraan tersebut pada hakikatnya merupakan lebih dari suatu laporan tahunan yang bersifat informatoris dari Presiden karena didalamnya juga dimuat suatu rencana mengenai kebijakan-kebijakan yang akan ditempuh pada yang akan datang. Pada masa Presiden Soekarno, pidato semacam itu disampaikan secara langsung dihadapan rakyat di depan Istana, pada tiap agustus, yang disebut sebagai "Amanat 17 Agustus". Menurut Presiden Soekarno, pidatonya merupakan pidato pertanggung jawaban sebagai presiden.

Pidato lainnya yang juga dianggap sebagai konvensi ketatanegaraan adalah pidato yang diucapkan sebagai keterangan pemerintah tentang rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara pada minggu pertama bulan Januari setiap tahunnya. Sisinya berupa hasil-hasil kegiatan nasional serta hasil penilaian tahun yang lalu dan rencana anggaran pendapatan dan belanja negara untuk tahun yang akan datang.

### **3. Konvensi sebagai Sumber Hukum di Indonesia**

Ilmu hukum tata negara adalah salah satu cabang ilmu hukum. Dengan sendirinya sumber-sumber hukum tata negara tidak terlepas dari pengertian sumber hukum pandangan ilmu hukum pada umumnya. Sumber hukum tatanegara juga mencakup sumber hukum dalam arti materil dan sumber hukum dalam arti formal.

Sumber hukum materil tatanegara adalah sumber yang menentukan isi kaedah hukum tata negara. Termasuk kedalam sumber dalam arti materil misalnya: daasr dan pandangan hidup bernegara, kekuatan-kekuatan politik yang berpengaruh pada saat merumuskan kaiddah-kaidah hukum tata negara, doktrin-doktrin ketatanegaraan. Simber hukum dalam arti formal terdiri dari:

#### **a. Hukum Perundang-Undangan Ketatanegaraan**

Hukum perundang-undangan ketatanegaraan meliputi UUD, undang-undang, dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. Undang-Undang Dasar adalah sumber tertinggi hukum tata negara dengan beberapa pengecualian. Pertama; negara-negara yang tidak mengatur kaidah konstitusi dalam UUD, seperti Inggris dan Israel. Di Inggris, kaidah konstitusi didapati dalam "Common Law" dan Undang-undang (parliament act), atau konvensi. Kedua, negara-negara Eropa menempatkan perjanjian Internasional (treaty, convention) di atas UUD.

Menempatkan UUD atau konstitusi sebagai sumber tertinggi hukum tatanegara sejalan dengan pengertian hukum tata negara yaitu hukum tentang bentuk, susunan, dan isi organisasi negara atau secara singkat, hukum tentang organisasi negara. Undang-Undang Dasar atau Konstitusi adalah tempat pertama dan utama yang mengatur (memuat ketentuan-ketentuan) mengenai bentuk, susunan, dan isi organisasi negara. Karena itu tidak satupun kajian hukum tatnegara dapat mengabaikan UUD atau Konstitusi. Kaidah-kaidah atau ketentuan-ketentuan lain

semua bersumber pada UUD atau Konstitusi, berada di bawah tingkat UUD atau Konstitusi.

#### **b. Hukum Adat Ketatanegaraan.**

Hukum adat ketatanegaraan adalah bagian dari hukum adat yaitu tidak tertulis yang bersumber dari adat istiadat dan atau putusan penguasa adat. Sejak kemerdekaan telah terjadi perubahan-perubahan mengenai bentuk, susunan, dan isi organisasi negara yang diatur dalam bermacam-macam peraturan perundang-undangan. Hukum adat ketatanegaraan sangat menyurut, dan tinggal pada penyelenggaraan satuan pemerintahan asli yaitu desa dan yang dipersamakan dengan desa. Sampai tahun 1979 pemerintahan desa yang dijalankan menurut hukum adat didasarkan pada IGO dan IGOB. Sejak tahun 1979 diatur menurut UU No. 5 Tahun 1979, kemudian oleh UU No. 22 Tahun 1999. Sekarang diatur oleh UU No. 32 Tahun 2004. Walaupun berbagai undang-undang tersebut mengakui dan membiarkan hukum adat ketatanegaraan tetap berlaku, tetapi dengan berbagai pembatasan yaitu sepanjang belum diatur oleh peraturan perundang-undangan.

Sebenarnya UUD 1945 memberi tempat yang layak bagi hukum adat, termasuk hukum adat ketatanegaraan, sebelum perubahan, UUD 1945, pasal 18 memuat ketentuan bahwa pemerintahan daerah diselenggarakan dengan “mengingat dasar” permusyawaratan... dan hak-hak usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

#### **c. Yurisprudensi Ketatanegaraan.**

Kaidah-kaidah hukum tatanegara dapat lahir dan “dimatikan” oleh hukum yurisprudensi ketatanegaraan. Pada saat ini, Mahkamah Konstitusi berperan besar melahirkan dan mematikan suatu kaidah hukum ketatanegaraan terutama yang berkaitan dengan wewenang ketatanegaraan, hubungan antar alat kelengkapan negara, dan pengisian jabatan ketatanegaraan. Peradilan umum berperan untuk hal-hal yang berkaitan dengan perlindungan hak asasi manusia. Dalam keadaan tertentu, melalui hak menguji peraturan perundangan tingkat lebih rendah dari undang-undang, dan pemeriksaan sengketa hasil pemilihan kepala daerah, peradilan umum dapat melahirkan kaidah ketatanegaraan.

#### **d. Hukum Perjanjian Internasional Ketatanegaraan.**

Hukum perjanjian Internasional ketatanegaraan dapat dilihat pada perjanjian yang melahirkan misalnya Uni Eropa atau perikatan regional lainnya. Hukum-hukum Uni Eropa mengingat negara anggota termasuk di bidang hukum ketatanegaraan. Konvensi atau (hukum) kebiasaan tatanegaraan adalah (hukum) yang tumbuh dalam praktek penyelenggaraan negara, untuk melengkapi, menyempurnakan, menghidupkan (mendingamisasi) kaidah-kaidah hukum perundang-undangan atau hukum adat ketatanegaraan.

#### **D. Penutup**

Dari uraian yang sebagaimana telah dijelaskan di atas, maka dapat diambil sebuah kesimpulan dalam makalah ini sebagai berikut: *Pertama*, konvensi ketatanegaraan merupakan salah satu sarana untuk melakukan evaluasi dan penyempurnaan Konstitusi. Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa Konvensi Ketatanegaraan mempunyai kedudukan yang sangat kuat dalam sistem hukum Indonesia. Konvensi Ketatanegaraan merupakan bagian dari norma Hukum Konstitusi tidak tertulis yang berfungsi melengkapi, menyempurnakan atau bahkan merubah dan menyatakan tidak berlaku substansi Konstitusi tertulis (UUD 1945) sebagai norma hukum tertinggi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Kedua*, konvensi bukan hanya bersifat kebiasaan yang dilakukan oleh aparat pemerintah tapi sejatinya konstitusi merupakan bentuk dari konstitusi tidak tertulis yang memiliki fungsi sebagai sumber Hukum Tata Negara dan sebagai praktek kenegaraan didalam sebuah negara, hal ini dapat dilihat dari praktek yang telah dilakukan oleh para pemimpin bangsa dan lembaga-lembaga negara. Sehingga kehadiran konvensi telah memperkaya khasanah keilmuan dalam praktek dan sumber ketatanegaraan serta menutupi kelemahan dari konstitusi tertulis.

### Daftar Pustaka

- A.V. Dicey, *An Introduction to the study of the law of the constitution*, EL and S and Macmillas, London, 1967.
- Ardilafiza dan Husni Tamrin, *Kedudukan Konvensi Ketatanegaraan Pasca Terbentuknya Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi Edisi Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum Univeristas Bengkulu Volume III Nomor 1 Juni 2010 .
- Bagir, Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, Armico, Bandung, 1987.
- Dahlan, Thaib, dkk, 2008. *Konvensi Dan Konstitusi Dalam Praktik Ketatanegaraan Di Indonesia*. [www. Google.com](http://www.Google.com). Konvensi Ketatanegaraan. Diakses pada tanggal 05 Mei 2016 Jam 15.30 WIB.
- Dekrit dan Maklumat yang pernah ada*. <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0106/27/nasional/dekr08.htm>. Diunduh pada tanggal 02 Mei 2016 Pukul 20.08 WIB.
- Ismail, Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986.
- Ivor, Jennings, *The Law of the Constitution*, University of London Press Ltd, London, 1956.
- Jimly, Asshiddiqie, “Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, *Bahan ceramah pada Pendidikan Sespati dan Sespim Polri*, Bandung, 19 April 2008. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Jimly, Asshiddiqie, *Gagasan Dasar Tentang Konstitusi Dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2011.
- Jimly, Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.
- K.C, Wheare, *Modern Constitutions*, Oxford University Press, Oxford, 1966.
- O. Philipps, Hood, paul Jackson, dan Patricia Leopold, *Constitutional Administrative Law*. swet and Maxwell, 2001.
- Soerjono, Soekanto, *Sosiologi Suatu Penantar*, Yayasan Penerbit UI, Jakarta, 1975.