

KONVENSI KETATANEGARAAN DALAM PRAKTIK KONSTITUSI DI INDONESIA

Oleh : Dadang Suprijatna, S.H., M.H.

Abstrak

Konvensi Ketatanegaraan mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan undang-undang, karena diterima dan dijalankan bahkan dapat menggeser peraturan hukum tertulis. Perubahan konstitusi salah satunya dapat ditempuh melalui konvensi, karena konstitusi terbuka untuk diadakan evaluasi dan disempurnakan dari waktu ke waktu melalui mekanisme politik. Untuk mengubah dan menyempurnakan konstitusi di samping bisa dikembangkan melalui amandemen atau perubahan sebagaimana diatur dalam Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 bisa juga dilakukan melalui konvensi ketatanegaraan. Konvensi oleh para ahli hukum ketatanegaraan diakui sebagai salah satu sumber hukum tata negara yang dapat dimanfaatkan dalam penyusunan sistem penyelenggaraan negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berkedaulatan rakyat. Hampir semua negara-negara modern di dunia di samping mempunyai konstitusi (Undang-Undang Dasar yang tertulis) dalam praktik penyelenggaraan negara mengakui juga adanya konvensi. Konvensi selalu ada pada setiap sistem ketatanegaraan, terutama pada negara-negara demokrasi. Untuk Indonesia, konvensi tumbuh menurut atau sesuai dengan kebutuhan negara Indonesia. Oleh karena itu perlu dipahami bahwa konvensi tidak dapat di "import" dari sistem ketatanegaraan negara lain yang mungkin berbeda asas dan karakternya dengan sistem ketatanegaraan Indonesia. Sistem parlementer yang telah berurat berakar dalam sistem ketatanegaraan di negara-negara barat, sudah barang tentu tak sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia di bawah Undang-Undang Dasar 1945.

I. Pendahuluan

Istilah konvensi berasal dari bahasa Inggris *convention*. Secara akademis seringkali istilah *convention* digabungkan dengan perkataan *constitution* atau *constitutional* seperti *convention of the constitution*.¹ Istilah konvensi, pertama kali dipergunakan oleh A.V. Dicey yaitu *the convention of the constitution* yang dihadapkan dengan sebutan *the law of the constitution*. Mill, mempergunakan istilah *unwritten maxism of the constitution*.

Anson mempergunakan istilah *the custom of the constitution*.²

Konvensi diumpamakan sebagai daging dan Undang-Undang Dasar/peraturan ketatanegaraan diumpamakan sebagai tulang. Konvensi adalah daging yang melekat dan membungkus peraturan hukum/Undang-Undang Dasar ketatanegaraan, agar peraturan ketatanegaraan berjalan sesuai dengan pertumbuhan atau perkembangan pemikiran baru. Peraturan ketatanegaraan merupakan instrumen yang mengatur kerjasama nasional sedangkan konvensi

¹ Soebagio, Catatan Kuliah Konvensi Ketatanegaraan pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Djuanda-Bogor, Januari 2009

² Ivor Jennings, *The Law of the Constitution*, 4 ed., University of London Press Ltd, London, 1959. hlm. 80.

mengatur agar kerjasama itu terlaksana secara efektif.

Konvensi Ketatanegaraan adalah kelaziman-kelaziman yang timbul dalam praktek hidup ketatanegaraan.³ Konvensi Ketatanegaraan juga dapat diartikan sebagai perbuatan ketatanegaraan yang dilakukan secara berulang-ulang sehingga dapat diterima dan ditaati dalam praktek ketatanegaraan, walaupun ia bukan hukum.⁴ Menurut C.F. Strong maupun K.C. Wheare cara perubahan konstitusi salah satunya dapat ditempuh melalui konvensi. Suatu konvensi atau *convention (of the convention)*, kerap diberi pengertian sebagai aturan hukum kebiasaan mengenai hukum publik; hukum kebiasaan yang tidak tertulis dibidang ketatanegaraan.⁵

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 amandemen atau perubahan sebagaimana diatur dalam Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945, bisa juga dilakukan melalui konvensi-konvensi ketatanegaraan, juga dengan melakukan *judicial interpretation* (penafsiran konstitusi). Maka, peranan Mahkamah Konstitusi dalam menafsirkan konstitusi melalui perkara-perkara konstitusi bisa membantu menyempurnakan kekurangan-kekurangan Undang-Undang Dasar 1945.⁶

Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, terdapat uraian yang menyatakan sebagai berikut :

"Undang-Undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar negara itu. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis sedang disampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis".⁷

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa kehidupan ketatanegaraan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945, selain dilaksanakan berdasarkan kaidah-kaidah hukum tertulis, harus pula memperhatikan dan mentaati kaidah-kaidah (hukum) yang tidak tertulis. Kecuali hukum pidana (Materiil) berdasarkan asas *nullum delictum noela puena sene lege ponale*, semua bidang hukum menerima kehadiran kaidah-kaidah (hukum) tidak tertulis.⁸ Dalam hukum tata negara, kehadiran kaidah-kaidah (hukum) tidak tertulis sangatlah lazim, bahkan merupakan satu kesatuan sistem hukum tata negara. Dengan perkataan lain, hukum tata negara sebagai satu subsistem hukum, selalu dilengkapi dengan kaidah-kaidah (hukum) tidak tertulis, itu tumbuh dan berkembang berdampingan dengan kaidah-kaidah hukum tertulis. Kehadiran kaidah-kaidah

³ A.K. Pringgodigdo, Kedudukan Presiden Menurut Tiga Undang-Undang Dasar Dalam Teori dan Praktek, Pembangunan, Jakarta, 1956, hlm. 48.

⁴ Ismal Suni, Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, Aksara Baru, Jakarta, 1983, hlm. 36.

⁵ Fockema Andreae, Kamus Istilah Hukum : Belanda-Indonesia, Binacipta, Bandung, 1983, hlm. 48.

⁶ Jimly Asshiddiqie, Dalam acara Temu Wicara Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan RI untuk Pimpinan dan Anggota

Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia (ADEKSI), Kamis (7/6), di Jakarta.

⁷ Semua Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 telah ditiadakan. Dalam Aturan Tambahan Pasal II yang baru (Perubahan Ke-IV, 2002) disebutkan : "Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal".

⁸ Hukum Pidana Materiil dalam Pasal 1 ayat (1) KUHPidana Indonesia.

(hukum) tidak tertulis ini diakui sebagai salah satu sumber penting hukum tata negara.

Memperhatikan bunyi penjelasan, pengertian hukum dasar tidak tertulis disini lebih cenderung kepada pengertian konvensi, bukan hukum adat sebagai yang lazim kita kenal dalam masyarakat Indonesia maupun pelajaran hukum di Indonesia, apalagi hukum yurisprudensi. Kecendrungan pengertian ini didasarkan pada anak kalimat yang berbunyi "aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek ketatanegaraan negara meskipun tidak tertulis". Sedangkan hukum adat berasal dari adat istiadat dan putusan-putusan penguasa adat.⁹ Walaupun demikian tidak atas kaidah hukum tertulis (peraturan perundangan-undangan) dan konvensi. Ketentuan hukum tata negara juga terdiri dari hukum adat maupun yurisprudensi.

Diakuinya konvensi sebagai salah satu sendi atau sumber hukum tata negara Republik Indonesia, menimbulkan kebutuhan untuk mengetahui hakekat dan seluk-beluknya. Sebagai negara yang penuh pergolakan, mengalami beberapa kali penggantian Undang-Undang Dasar Republik Indonesia belum pernah mempunyai kesempatan yang cukup dalam menyelenggarakan suatu pemerintahan negara yang benar-benar berlandaskan sistem konstitusional, sehingga terbentuk tradisi-tradisi tertentu yang menjadi sendi pemerintahan konstitusional yang kokoh. Karena itu dipandang perlu untuk menelaah tentang konvensi sebagai salah satu sumber hukum tata negara yang dapat dimanfaatkan dalam penyusunan sistem penyelenggaraan negara Republik

⁹ Bintang R. Saragih, Catatan Kuliah Negara Hukum dan Demokrasi pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Djuanda-Bogor, September 2008

Indonesia sebagai negara hukum konstitusional yang berkedaulatan rakyat. Pemahaman atas konvensi juga penting untuk dapat membedakannya dengan ketentuan hukum tata negara tidak tertulis seperti hukum tata negara adat, terutama perbedaan kekuatan mengikat dan tata cara penegakannya.¹⁰

II. Pembahasan

A. dan Fungsi Konvensi dalam Praktik Ketatanegaraan di Indonesia

Istilah konvensi berasal dari bahasa Inggris *convention*. Secara akademis seringkali istilah *convention* digabungkan dengan perkataan *constitution* atau *constitutional* seperti *convention of the constitution*.¹¹ Istilah konvensi, pertama kali dipergunakan oleh A.V. Dicey yaitu *the convention of the constitution* yang dihadapkan (*vis a vis*) dengan sebutan *the law of the constitution*. Mill, mempergunakan istilah *unwritten maxims of the constitution*. Anson mempergunakan istilah *the custom of the constitution*.¹² Selanjutnya A.V. Dicey yang mula-mula mempergunakan istilah konvensi sebagai ketentuan ketatanegaraan, menyatakan bahwa Hukum Tata Negara (*Constitutional Law*) yang terdiri atas dua bagian, yaitu :¹³

- a. Hukum Kontitusi (*The Law of the Constitution*) yang terdiri dari :
 - 1). Undang-Undang tentang Hukum Tata Negara (*Statuta Law*).
 - 2). *Common Law*, yang berasal dari keputusan-keputusan Hakim (*Judge-made maxims*) dan

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, Op., Cit.

¹¹ Soebagio, Loc., Cit.

¹² Ivor Jennings, Loc., Cit.

¹³ AV Dicey, *Introduction to the Study of the law Constitution*, 1959.

ketentuan-ketentuan dari kebiasaan serta adat temurun (tradisional).

- b. Konvensi-konvensi Ketatanegaraan (*Convention of the Constitution*) yang berlaku dan dihormati dalam kehidupan ketatanegaraan, walaupun tak dapat dipaksakan oleh pengadilan apabila terjadi pelanggaran terhadapnya.

Dari apa yang dikemukakan oleh A.V. Dicey tersebut jelaslah bahwa konvensi ketatanegaraan harus memenuhi ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Konvensi itu berkenaan dengan hal-hal dalam bidang ketatanegaraan.
- b. Konvensi tumbuh, berlaku, diikuti dan dihormati dalam praktik penyelenggaraan negara.
- c. Konvensi sebagai bagian dari konstitusi, apabila ada pelanggaran terhadapnya tak dapat diadili oleh badan pengadilan.

Adapun contoh konvensi ketatanegaraan (*Convention of the Constitution*) adalah meliputi :

- a. Raja harus mensahkan setiap rencana undang-undang yang telah disetujui oleh kedua majelis dalam parlemen.
- b. Majelis tinggi tidak akan mengajukan sesuatu rencana undang-undang keuangan (*money bill*).
- c. Menteri-menteri meletakkan jabatan apabila mereka tidak mendapat kepercayaan dari majelis rendah.

Semua contoh tersebut dalam kehidupan ketatanegaraan diterima dan ditaati, walaupun ia bukan hukum dalam arti sebenarnya. Dari ketentuan-ketentuan tersebut di atas dapat diketahui bahwa konvensi itu berkembang karena kebutuhan dalam praktik penyelenggaraan negara. Konvensi dapat terjadi melalui suatu praktik berulang-ulang yang tumbuh

menjadi kewajiban yang harus ditaati para penyelenggara negara.¹⁴

Adapun alasan-alasan kehadiran konvensi dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, didorong oleh :¹⁵

- a. Konvensi merupakan sub sistem konstitusi yang selalu ada pada setiap negara, tanpa melihat sistem konstitusi yang dianut;
- b. Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat. Konvensi merupakan salah satu sarana untuk menjamin pelaksanaan kedaulatan rakyat;
- c. Pada saat ini telah terdapat beberapa praktek ketatanegaraan yang oleh sebagian pengamat dipandang sebagai konvensi.

Ada beberapa praktek ketatanegaraan yang sudah menjadi konvensi, yaitu :¹⁶

1. Konvensi yang terbentuk berdasarkan ketentuan-ketentuan Tata Tertib DPR, MPR, (dan DPD).
2. Konvensi dalam pembuatan perjanjian internasional,
3. Pidato Presiden setiap tanggal 16 Agustus,
4. Pengesahan Rancangan Undang-undang yang telah disetujui DPR,
5. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden,
6. Agama yang dianut Presiden dan Wakil Presiden

Adapun praktek ketatanegaraan yang dikembangkan menjadi konvensi, yaitu :¹⁷

1. Pertanggungjawaban Wakil Presiden terhadap MPR,
2. Pertimbangan regional dalam pemilihan Presiden, Wakil Presiden dan Pengangkatan Menteri,

¹⁴ Soebagio, Loc., Cit.

¹⁵ Bagir Manan, Konvensi Ketatanegaraan, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2006, hlm. 98.

¹⁶ Ibid, hlm. 99-107

¹⁷ Ibid, hlm. 108-121

3. Keikutsertaan DPR dalam pengangkatan Menteri,
4. Wewenang Presiden dalam membuat atau memasuki persetujuan dengan Negara lain,
5. Masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden,
6. Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
7. Pelaksanaan perubahan UUD yang telah disetujui rakyat dalam suatu referendum,
8. Pengesahan undang-undang yang telah disetujui DPR,
9. Syarat tidak pernah dipidana penjara untuk menjadi calon atau memegang suatu jabatan,
10. Tentang asas tidak berlaku surut (asas *non retroaktif*)

Konvensi Ketatanegaraan mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan undang-undang, karena diterima dan dijalankan, bahkan sering kebiasaan (konvensi) ketatanegaraan menggeser peraturan-peraturan hukum yang tertulis.¹⁸

B. Kedudukan dan Fungsi Konvensi terhadap Undang-Undang Dasar 1945

Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945 secara tegas menyatakan bahwa :

"Undang-Undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar negara itu. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis sedang disampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek

penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis".¹⁹

Menggaris bawahi penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut dapat disimpulkan bahwa kehidupan ketatanegaraan Republik Indonesia selain dilaksanakan berdasarkan kaidah-kaidah hukum tertulis (Undang-Undang Dasar), juga memperhatikan kaidah-kaidah hukum yang tak tertulis. Kaidah-kaidah hukum yang tak tertulis itu tumbuh dan berkembang berdampingan secara paralel dengan kaidah-kaidah hukum yang tertulis.

Di dalam khasanah ilmu pengetahuan hukum tata negara aturan-aturan dasar yang tertulis itu disebut konvensi sebagaimana dijelaskan di atas. Sedangkan konstitusi dalam pengertian yuridis adalah suatu naskah tertulis yang mengatur keorganisasian negara yang didalamnya memuat semua bangunan negara, dan sendi-sendi Sistem Pemerintahan Negara.

Permasalahan yang sering dipertanyakan ialah bagaimana hubungan konstitusi atau Undang-Undang Dasar 1945 dengan konvensi. Mengapa ada konvensi di samping konstitusi (Undang-Undang Dasar 1945) ? Untuk menjawabnya perlu Undang-Undang Dasar 1945 dipahami dalam realita konstitusional, maka tak dapat tidak kehadiran konvensi merupakan kelengkapan bagi konstitusi atau Undang-Undang Dasar 1945 dalam rangka memenuhi tuntutan kebutuhan dan perkembangan zaman.²⁰

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

¹⁹ Semua Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, Loc., Cit.

²⁰ Soebagio, Loc., Cit.

¹⁸ Soebagio, Loc., Cit.

ada pada setiap sistem ketatanegaraan, terutama pada negara-negara demokrasi.²¹

Untuk Indonesia, konvensi tumbuh menurut atau sesuai dengan kebutuhan negara Indonesia. Oleh karena itu perlu dipahami bahwa konvensi tidak dapat di "import" dari sistem ketatanegaraan negara lain yang mungkin berbeda asas dan karakternya dengan sistem ketatanegaraan Indonesia. Sistem parlementer yang telah berurat berakar dalam sistem ketatanegaraan di negara-negara barat, sudah barang tentu tak sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia di bawah Undang-Undang Dasar 1945.

Di atas telah disinggung, Undang-Undang Dasar 1945 mengakomodasi adanya hukum-hukum dasar yang tak tertulis yang timbul dan terpelihara dalam praktik ketatanegaraan yang dinamakan konvensi. Hal ini tentunya tak lepas dari pandangan modern para penyusun Undang-Undang Dasar 1945 yang melihat hukum konstitusi dalam pengertian yang luas, yang mencakup baik hukum tertulis maupun hukum yang tidak tertulis.²²

Disamping itu keterikatan Undang-Undang Dasar 1945 pada konvensi dikarenakan sifat Undang-Undang Dasar 1945 itu sendiri sebagai "singkat dan supel". Dalam kaitan inilah Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 mengemukakan :

".....kita harus senantiasa ingat kepada dinamika kehidupan masyarakat dan negara Indonesia. Masyarakat dan negara Indonesia tumbuh, zaman berubah, terutama pada zaman revolusi lahir batin sekarang ini. Oleh karena itu, kita harus hidup secara dinamis, dan melihat segala gerak-gerik kehidupan masyarakat dan negara Indonesia....".

Dari bunyi penjelasan tersebut maka tidak dapat tidak, dalam rangka menampung dinamika tersebut dan melengkapi hukum dasar tertulis yaitu Undang-Undang Dasar 1945 yang singkat, maka kiranya konvensi merupakan salah satu alternatif rasional yang harus dan dapat diterima secara konstitusional dalam praktik penyelenggaraan negara Indonesia. Maka sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 kiranya tidak berlebihan apabila melalui konvensi-konvensi diharapkan dinamika kehidupan masyarakat Indonesia yang sedang membangun dan berkembang ke arah masyarakat modern dapat tertampung.²³

Dari pemikiran yang dipaparkan di atas dapat diketahui bagaimana peranan konvensi dalam praktik penyelenggaraan negara. Kehadiran konvensi bukan untuk mengubah Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, konvensi tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, konvensi berperan sebagai *partnership* memperkokoh kehidupan ketatanegaraan Indonesia di bawah sistem Undang-Undang Dasar 1945.

Jadi kehadiran konvensi bukan untuk mengubah sendi konstitusional yang sudah ada. Konvensi lebih berfungsi sebagai cara-cara untuk memungkinkan kehidupan konstitusional berjalan lebih pasti dan sesuai dengan tuntutan perkembangan keadaan. Konvensi yang nampaknya mengubah Undang-Undang Dasar seperti yang diutarakan Wheare adalah justru dalam rangka memperkokoh sendi-sendi yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar. Misalnya, Pengakuan Undang-Undang Dasar atas hak-hak prerogatif kepala negara atau kebebasan bertindak

²¹ Bagir Manan, Op., Cit. hlm. 64

²² Ibid, hlm. 65

²³ Usep Ranawidjaja, Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-dasarnya, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm 66

lainnya, kalau tidak disertai konvensi yang mengatur tata cara pelaksanaannya, dapat terjadi penyalahgunaan atas kekuasaan tersebut. Tidak kalah pentingnya, peranan konvensi dalam menyesuaikan peraturan hukum ketatanegaraan (terutama yang tertulis) dengan perkembangan atau perubahan pandangan politik dan sebagainya.

Demokratisasi baik dalam perwujudan maupun pengawasan pemerintahan dapat lebih dikembangkan melalui konvensi tanpa harus mengubah secara formal peraturan hukum ketatanegaraan yang berlaku. Konvensi yang menentukan bahwa kepala negara tidak akan menolak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui badan perwakilan rakyat (parlemen), adalah dalam rangka lebih memperkokoh pelaksanaan kedaulatan rakyat dan pengawasan terhadap kepala negara.²⁴

Konvensi pertama-tama berfungsi memelihara agar peraturan hukum ketatanegaraan dapat mengikuti perubahan masyarakat dan perubahan pandangan dalam bidang politik. Selanjutnya, konvensi berfungsi pula agar penyelenggaraan negara dapat menjalankan pemerintahannya. Karena itu sungguh tepat apabila A.V. Dicey menekankan bahwa konvensi itu menentukan tentang arah (mode), bukan pada isi atau substansi. Dalam arti luas, konvensi menentukan cara-cara melaksanakan berbagai peraturan hukum ketatanegaraan yang sudah ada. Atau lebih luas lagi, peninjauan terhadap konvensi tidak dapat terlepas dari paham tentang konstitusi atau konstitualisme.²⁵

C. Konvensi dalam Penyelenggaraan Negara Dewasa Ini

Dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia yaitu sejak ditetapkan Undang-Undang Dasar 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945, tercatat adanya beberapa konvensi dalam praktik penyelenggaraan negara. Dalam kurun waktu pertama berlakunya Undang undang Dasar 1945 yaitu sejak tanggal 18 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949, maupun kurun waktu kedua yaitu sejak Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 sampai sekarang, dapat kita telusuri terjadinya berbagai konvensi ketatanegaraan di Indonesia. Sebagaimana telah disinggung di atas hadirnya konvensi adalah hal yang wajar, karena Undang-Undang Dasar 1945 mengakomodasi adanya hukum dasar yang tak tertulis yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara. Dengan Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945, terjadi perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, yaitu dengan digantinya Kabinet Presidensial menjadi Kabinet Parlementer. Akibat perubahan itu kekuasaan eksekutif yang semula berada pada Presiden Soekarno beralih kepada Perdana Menteri (Syahrir). Terlepas dari adanya anggapan bahwa perubahan disebut adalah penyimpangan dari Kabinet Presidensial yang dianut oleh Undang undang Dasar 1945, namun menurut Menteri Penerangan RI pada waktu itu perubahan sistem tersebut adalah ditimbulkan dengan cara kebiasaan politik (*convention*). Perubahan ke arah sistem parlementer ini tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945, melainkan karena konvensi ketatanegaraan. Dalam bukunya Undang undang Dasar Sementara Republik Indonesia, Prof. Soepomo menyatakan dengan Kabinet Syahrir telah timbul konvensi

²⁴ Bagir Manan, Op., Cit, hlm. 84-85

²⁵ Ibid., hlm. 79-80

ketatanegaraan mengenai kabinet Parleментар.²⁶

Dalam kurun waktu berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945, yaitu sejak Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, sejarah ketatanegaraan Indonesia juga mencatat adanya konvensi-konvensi yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara. Seperti kita ketahui, pada priode Orde Lama, setiap tanggal 17 Agustus Presiden Republik Indonesia mempunyai kebiasaan untuk berpidato dalam suatu rapat umum yang mempunyai kualifikasi tertentu, seperti rapat raksasa, rapat samudra dan lainnya. Dalam pidato itu dikemukakan hal-hal dibidang ketatanegaraan. Namun dibawah Orde Baru kebiasaan di atas telah ditinggalkan, sebagai gantinya pada setiap tanggal 16 Agustus Presiden Republik Indonesia menyampaikan pidato kenegaraan dihadapan Sidang Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat.²⁷

Sebagaimana telah kita ketahui bahwa dibawah pemerintahan Orde Baru telah diikrarkan tekad untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen. Hal ini berarti juga Undang-Undang Dasar 1945 harus dilestarikan. Upaya pelestarian ditempuh antara lain dengan cara tidak memperkenankan Undang-Undang Dasar 1945 diubah. Untuk keperluan itu telah ditempuh upaya hukum antara lain :

- a. Melalui TAP No. I/MPR/1983, Pasal 104 : "Majelis berketetapan untuk mempertahankan Undang-Undang Dasar 1945, tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan terhadapnya serta akan melaksanakannya secara murni dan konsekuen".

- b. Diperkenankannya "Referendum" dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia lewat TAP No. IV/MPR/1983 untuk memperkecil kemungkinan mengubah Undang-Undang Dasar 1945.

Persoalan yang muncul ialah disatu pihak secara formal Undang-Undang Dasar 1945 harus dilestarikan dan dipertahankan dengan tidak mengubah kaidah-kaidah yang tertulis dalam Undang-Undang Dasar 1945 itu sendiri. Di pihak lain diakui, bahwa Undang-Undang Dasar 1945 seperti yang terdapat dalam penjelasan : "Memang sifat aturan itu singkat. Oleh karena itu, makin supel (*elastic*) sifat aturan itu makin baik. Jadi kita harus menjaga supaya sistem Undang-Undang Dasar jangan sampai ketinggalan zaman". Bagaimanakah mempertemukan kedua prinsip tadi ? Di satu pihak Undang-Undang Dasar 1945 tidak boleh diubah, dipihak lain harus dijaga supaya sistem Undang-Undang Dasar 1945 jangan sampai ketinggalan zaman.²⁸

Menghadapi kedua prinsip ini, jalan yang ditempuh adalah mengatur cara melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945. Salah satu bentuk ketentuan yang mengatur cara melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 adalah konvensi. Disinilah arti dinamik dari gagasan melestarikan Undang-Undang Dasar 1945, artinya mempertahankan agar Undang-Undang Dasar 1945 mampu menyesuaikan dengan perkembangan zaman.

D. Seputar Masalah Kedudukan Dan Fungsi Konvensi Di Masa Datang (Suatu Rekomendasi)

Bukanlah hal yang tidak mungkin bahwa persoalan-persoalan ketatanegaraan Indonesia yang akan datang bertambah

²⁶ Bintan R. Saragih, Loc., Cit.

²⁷ Soebagio, Loc., Cit.

²⁸ Soebagio, Loc., Cit.

kompleks sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan perkembangan zaman. Dinamika kehidupan kemasyarakatan akan membawa banyak konsekuensi dibidang politik dan ketatanegaraan Indonesia. Sejuahmana UUD 1945 dapat memberi alternatif jawaban terhadap hal ini, pokok ukurannya adalah UUD 1945 itu sendiri. Dengan demikian perlu sekali lagi ditegaskan penjelasan UUD 1945 yang menyatakan bahwa :²⁹

"...oleh karena itu, kita harus hidup secara dinamis, harus melihat segala gerak gerik kehidupan masyarakat dan negara Indonesia. Berhubung dengan itu janganlah tergesa-gesa memberi kristalisasi, memberi bentuk (*gestaltung*) kepada pikiran-pikiran yang masih mudah berubah, oleh karena itu, makin *soepel* sifatnya aturan itu, makin baik..."

Visi dari penyusun konstitusi kita yang sengaja membuat UUD 1945 bersifat "singkat dan *soepel*", tentunya mempunyai jangkauan yang luas dan jauh kedepan sebagai alternatif jawaban dalam rangka mengatur kehidupan ketatanegaraan Indonesia dengan memandang hukum konstitusi itu dalam arti yang luas (hukum dasar tertulis dan yang tidak tertulis).

Oleh karena itu, setelah dikemukakan beberapa praktik ketatanegaraan yang sudah berjalan, maka dalam proses penyelenggaraan negara yang akan datang beberapa hal yang mungkin dapat dikembangkan menjadi konvensi antara lain :³⁰

1. Pertanggungjawaban wakil presiden terhadap MPR

Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 hanya menyebutkan bahwa dalam menjalankan pemerintahan negara, presiden dibantu oleh wakil presiden. Secara konstitusional wakil

presiden adalah juga pembantu presiden di samping menteri-menteri. Kendatipun wakil presiden dipilih oleh MPR tetapi UUD 1945 secara eksplisit tidak mengatur pertanggungjawaban wakil presiden kepada MPR. Penjelasan Undang undang Dasar 1945 hanya memberi keterangan tentang pertanggungjawaban presiden yang "Bertunduk dan bertanggung jawab kepada majelis". Presiden adalah mandataris majelis. Karena kedudukan konstitusional wakil presiden adalah pembantu presiden, maka akhirnya presiden yang juga bertanggung jawab atas segala tindakan pemerintahan, termasuk pelanggaran haluan negara atau Undang undang Dasar 1945 oleh wakil presiden.

2. Komposisi menteri-menteri kabinet berdasarkan pertimbangan kekuatan Sospol

Pasal 17 UUD 1945 menyatakan bahwa menteri menteri adalah pembantu presiden. Dengan demikian presiden bebas untuk mengangkat dan memberhentikan menteri. Dalam mengangkat menteri, presiden adalah formatur tunggal. Ini sebagai salah satu konsekuensi dari asas yang dianut oleh UUD 1945 yakni kekuasaan dan tanggung jawab di tangan presiden. Namun demikian tanpa mengurangi wewenang tersebut, perlu juga dipikirkan agar dalam praktik ketatanegaraan yang akan datang penempatan menteri menteri kabinet disamping mementingkan unsur keahlian dan kesamaan pandangan politik, perlu pula dipertimbangkan basis politik menteri menteri yang mencerminkan kekuatan-kekuatan sosial/politik yang terdapat di dalam masyarakat. Sehingga dengan demikian pemerintah atau kabinet akan mendapat dukungan dari seluruh kekuatan sosial/politik yang diakui. Hal ini sesuai pula dengan konsep negara integralistik yang dicita-citakan.

²⁹ Bintan R. Saragih., Loc., Cit.

³⁰ Ibid

3. Sebuah undang undang sebelum disahkan presiden terlebih dahulu disampaikan kepada Mahkamah Agung.

Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 mengatur bahwa UUD 1945 merupakan produk bersama antara presiden dengan DPR. Persoalannya adalah terhadap sebuah undang undang yang telah diproduksi oleh presiden dan DPR, lembaga negara manakah yang mempunyai wewenang untuk mengujinya ? Terhadap persoalan semacam ini masing-masing negara mempunyai sistem atau cara sendiri-sendiri.

Undang undang Dasar 1945 tidak mengatur hak menguji material Mahkamah Agung. Hal ini dikarenakan UUD 1945 tidak mengenal teori Trias Politica, sedangkan hak menguji material hanya dijumpai dalam negara-negara yang menganut teori Trias Politica. Namun praktik ketatanegaraan yang akan datang untuk menjaga pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, agar tidak terjadi penyimpangan dalam pembuatan berbagai undang undang, maka kiranya perlu dipertimbangkan cara-cara untuk menjaga konstitusionalitas sebuah undang undang. Salah satu alternatif sebelum presiden mengundang suatu undang undang yang telah disetujui DPR, undang undang tersebut telah terlebih dahulu perlu disampaikan kepada Mahkamah Agung, untuk diperiksa ada tidaknya hal-hal yang bertentangan dengan UUD. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 11 ayat (2) TAP MPR No. III/MPR/1978 yang menyatakan : "Mahkamah Agung dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum baik diminta maupun tidak, kepada lembaga-lembaga tinggi negara".

Demikian beberapa praktik ketatanegaraan (konvensi) atau kemungkinan-kemungkinan yang dapat

tumbuh untuk menjadi konvensi dalam kehidupan ketatanegaraan Republik Indonesia.

III. Kesimpulan

Kehadiran konvensi bukan untuk mengubah Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, konvensi tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, konvensi berperan sebagai *partnership* memperkokoh kehidupan ketatanegaraan Indonesia di bawah sistem Undang-Undang Dasar 1945.

Jadi kehadiran konvensi bukan untuk mengubah sendi konstitusional yang sudah ada. Konvensi lebih berfungsi sebagai cara-cara untuk memungkinkan kehidupan konstitusional berjalan lebih pasti dan sesuai dengan tuntutan perkembangan keadaan. Konvensi yang nampaknya mengubah Undang-Undang Dasar seperti yang diutarakan Wheare adalah justru dalam rangka memperkokoh sendi-sendi yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar. Misalnya, Pengakuan Undang-Undang Dasar atas hak-hak prerogatif kepala negara atau kebebasan bertindak lainnya, kalau tidak disertai konvensi yang mengatur tata cara pelaksanaannya, dapat terjadi penyalahgunaan atas kekuasaan tersebut. Tidak kalah pentingnya, peranan konvensi dalam menyesuaikan peraturan hukum ketatanegaraan (terutama yang tertulis) dengan perkembangan atau perubahan pandangan politik dan sebagainya.

Konvensi pertama-tama berfungsi memelihara agar peraturan hukum ketatanegaraan dapat mengikuti perubahan masyarakat dan perubahan pandangan dalam bidang politik. Selanjutnya, konvensi berfungsi pula agar penyelenggaraan negara dapat menjalankan pemerintahannya. Karena itu sungguh tepat

apabila A.V. Dicey menekankan bahwa konvensi itu menentukan tentang arah (mode), bukan pada isi atau substansi. Dalam arti luas, konvensi menentukan cara-cara melaksanakan berbagai peraturan hukum ketatanegaraan yang sudah ada. Atau lebih luas lagi, peninjauan terhadap konvensi tidak dapat terlepas dari paham tentang konstitusi atau konstitualisme

Dalam kurun waktu pertama berlakunya Undang undang Dasar 1945 yaitu sejak tanggal 18 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949, maupun kurun waktu kedua yaitu sejak Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 sampai sekarang, dapat kita telusuri terjadinya berbagai konvensi ketatanegaraan di Indonesia.

Dengan Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945, terjadi

perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, yaitu dengan digantinya Kabinet Presidensial menjadi Kabinet Parlementer. Akibat perubahan itu kekuasaan eksekutif yang semula berada pada Presiden Soekarno beralih kepada Perdana Menteri (Syahrir). Terlepas dari adanya anggapan bahwa perubahan disebut adalah penyimpangan dari Kabinet Presidensial yang dianut oleh Undang undang Dasar 1945, namun menurut Menteri Penerangan RI pada waktu itu perubahan sistem tersebut adalah ditimbulkan dengan cara kebiasaan politik (*convention*). Perubahan ke arah sistem parlementer ini tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945, melainkan karena konvensi ketatanegaraan.

DAFTAR PUSTAKA

- A.K. Pringgodigdo, Kedudukan Presiden Menurut Tiga Undang-Undang Dasar Dalam Teori dan Praktek, Pembangunan, Jakarta, 1956.
- AV Dicey, *Introduction to the Study of the law Constitution*, 1959.
- Bagir Manan, Konvensi Ketatanegaraan, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2006.
- Bintang R. Saragih, Catatan Kuliah Negara Hukum dan Demokrasi pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Djuanda-Bogor, September 2008.
- Fockema Andrae, Kamus Istilah Hukum : Belanda-Indonesia, Binacipta, Bandung, 1983.
- Hukum Pidana Materiil dalam Pasal 1 ayat (1) KUHPidana Indonesia.
- Ismal Suni, Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, Aksara Baru, Jakarta, 1983.
- Ivor Jennings, *The Law of the Constitution*, 4 ed., University of London Press Ltd, London, 1959.
- Jimly Asshiddiqie, Dalam acara Temu Wicara Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan RI untuk Pimpinan dan Anggota Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia (ADEKSI), Kamis (7/6), di Jakarta.
- Soebagio, Catatan Kuliah Konvensi Ketatanegaraan pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Djuanda-Bogor, Januari 2009
- Undang-Undang Dasar 1945.
- Usep Ranawidjaja, Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-dasarnya, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.