

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Penyelidikan dan pengajaran ilmu hukum mencakup berbagai aspek. Salah satu aspek adalah mengenai sumber-sumber hukum. Penyelidikan sumber hukum akan memberikan petunjuk tentang bagaimana dan di mana hukum itu berada. Pengetahuan yang mendalam mengenai sumber hukum menjadi salah satu yang membedakan antara seorang ilmuwan di bidang hukum dengan seorang yang sekedar mengetahui (berpengetahuan) tentang hukum.

Seorang mahasiswa yang mempelajari ilmu hukum, apalagi sarjana hukum harus berusaha memahami secara baik dan mendalam seluk beluk sumber hukum. Keterampilan di bidang hukum akan ditentukan antara lain oleh tingkat penguasaan atas sumber-sumber hukum, penguasaan atas sumber hukum tidak kalah pentingnya dengan penguasaan atas konsep, teori atau analisis hukum.

Istilah sumber hukum dipergunakan dalam 3 (tiga) macam pengertian yang berbeda satu sama lainnya meskipun sebenarnya antara pengertian yang satu dengan pengertian yang lainnya mempunyai hubungan yang erat. Ketiga pengertian sumber hukum tersebut adalah sebagai berikut :

1. Sumber hukum dalam pengertian sebagai asalnya hukum positif.

2. Sumber hukum dalam pengertian sebagai bentuk-bentuk hukum yang sekaligus merupakan tempat ditemukannya aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan hukum positifnya.
3. Sumber hukum dalam pengertian sebagai hal-hal yang seharusnya menjadi isi hukum positif.

Di dalam Sumber Hukum Tata Negara dikenal adanya suatu kebiasaan ketatanegaraan yang dinamakan Konvensi. Kebiasaan ketatanegaraan ini mempunyai kekuatan yang sama dengan undang-undang karena diterima dan dijalankan. Konsepsi hukum dasar yang tidak tertulis ini, merupakan salah satu sumber Hukum Tata Negara yang tidak boleh bertentangan dengan Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia, dan sebagai falsafah Negara yang dapat merupakan sumber hukum dalam arti materiil yang tidak saja menjiwai bahkan harus dilaksanakan oleh setiap peraturan hukum serta tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi kriteria hukumnya. Pancasila merupakan alat penguji untuk setiap peraturan hukum yang berlaku sehingga suatu peraturan apabila bertentangan dengan Pancasila maka dapat dianggap tidak berlaku.

Adanya konvensi ketatanegaraan adalah karena kebutuhan akan adanya ketentuan-ketentuan untuk pelengkap (*supplement*) dasar hukum kontitusi. Hal tersebut sesuai dengan yang disebutkan dalam penjelasan umum Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), yang berbunyi sebagai berikut: "Undang-undang dasar suatu Negara ialah hanya sebagian dari dasar hukum Negara itu. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, disamping

undang-undang dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, yaitu aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan Negara meskipun tidak tertulis.<sup>1</sup>

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka ketatanegaraan Republik Indonesia menurut UUD 1945 dapat dilaksanakan berdasarkan kaidah-kaidah atau hukum yang tidak tertulis. Dalam Hukum Tata Negara, adanya kaidah-kaidah atau hukum tidak tertulis sangat lazim, bahkan merupakan satu kesatuan dalam Hukum Tata Negara. Dengan perkataan lain, Hukum Tata Negara sebagai satu subsistem hukum selalu dilengkapi dengan kaidah-kaidah atau hukum tidak tertulis. Pada setiap Negara kaidah-kaidah atau hukum tidak tertulis ini tumbuh dan berkembang berdampingan dengan kaidah-kaidah atau hukum tertulis, kehadiran kaidah-kaidah atau hukum tidak tertulis ini diakui sebagai salah satu sumber penting Hukum Tata Negara.<sup>2</sup>

Memperhatikan bunyi penjelasan di atas, pengertian hukum dasar tidak tertulis di sini lebih cenderung kepada pengertian konvensi bukan kepada hukum adat sebagaimana yang lazim kita kenal dalam masyarakat Indonesia maupun pelajaran hukum di Indonesia. Kecenderungan pengertian ini didasarkan pada aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan Negara meskipun tidak tertulis. Sedangkan hukum adat bukan hukum yang timbul dan terpelihara dalam praktek

<sup>1</sup> Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta, Penerbit Aksara Baru, 1986, hlm. 37

<sup>2</sup> Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, Bandung, Penerbit CV Armico, 1987, hlm. 17

yang mempunyai konstitusi tertulis pun terdapat konvensi, bahkan mungkin memegang peranan yang lebih penting.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka skripsi ini mencoba mengkaji lebih lanjut dan memberikan analisis mengenai tinjauan yuridis terhadap Konvensi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan yaitu : "Bagaimana Kedudukan Konvensi di dalam Sumber Hukum Tata Negara Republik Indonesia Berdasarkan Tinjauan Yuridis".

## C. Tinjauan Pustaka

Istilah konvensi berasal dari bahasa Inggris *convention*. Secara akademis seringkali istilah *convention* digabungkan dengan perkataan *constitution* atau *constitutional* seperti *Convention of the constitution*.

A. V. Dicey seorang sarjana Inggris yang mula-mula mempergunakan istilah konvensi sebagai ketentuan ketatanegaraan, menyatakan bahwa konvensi ketatanegaraan merupakan hal-hal sebagai berikut :

- a. Bagian dari ketatanegaraan (konstitusi) yang tumbuh, diikuti dan ditaati dalam praktek penyelenggaraan Negara.
- b. Bagian dari konstitusi yang tidak dapat dipaksakan oleh (melalui) pengadilan.
- c. Pentataan terhadap konvensi semata-mata didorong oleh tuntutan etika, akhlak ataupun politik di dalam penyelenggaraan Negara.
- d. Konvensi merupakan ketentuan-ketentuan tentang bagaimana seharusnya atau sebaliknya suatu "*discretionary power*" (kekuasaan untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan suatu tindakan yang semata-mata hanya didasarkan kepada kebijaksanaan atau pertimbangan dari pemegang kekuasaan itu sendiri) dilaksanakan.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Parlin M. Mangunsong, *Konvensi Ketatanegaraan sebagai salah satu sarana perubahan UUD*, Bandung, Penerbit ALUMNI, 1992, hlm. 42

Dengan demikian jelas bahwa suatu kebiasaan ketatanegaraan timbul dan berkembang disebabkan adanya klausul atau faktor yang dapat dipahami dan diterima secara umum dalam suatu keadaan tertentu. Senada dengan pandangan yang dikemukakan oleh A.V. Dicey, Jennings, K.C. Wheare mengemukakan pendapat bahwa konvensi merupakan kaidah-kaidah konstitusi yang "non legal" atau juga yang dimaksudkan tidak mempunyai daya paksa yang berlaku umum.

Lebih lanjut Wheare menyatakan bahwa konvensi terbentuk dengan dua cara, yaitu :

- Pertama : suatu praktek tertentu berjalan untuk jangka waktu yang semula bersifat persuasif, kemudian diterima sebagai suatu hal yang wajib (kewajiban). Konvensi yang terjadi dengan cara seperti ini dapat dikelompokkan sebagai suatu kebiasaan (*custom*).
- Kedua : konvensi terjadi melalui kesepakatan ataupun *agreement* di antara rakyat di dalam suatu Negara. Mereka sepakat melaksanakan sesuatu dengan cara-cara pelaksanaannya. Hal-hal yang disepakati tersebut, langsung menjadi konvensi tanpa dikaitkan dengan waktu tertentu, sebagaimana halnya konvensi yang terjadi ataupun yang tumbuh melalui suatu kebiasaan (*custom*).

Dikarenakan terdapat bentuk konvensi yang terjadi melalui suatu kebiasaan dan juga bentuk konvensi yang terjadi dengan berdasarkan kata sepakat (*agreement*) di antara rakyat, maka terbuka suatu kemungkinan adanya konvensi yang dibuat dalam bentuk tertulis. Kesepakatan-kesepakatan seperti itu dapat saja dilakukan oleh para pemimpin partai politik namun dalam bentuk "memorandum" sebagai hasil pertemuan atau forum diskusi diantara para menteri pada suatu Negara.<sup>5</sup>

Landasan konsepsional penjelasan umum Undang-Undang Dasar 1945 terdapat keterangan tentang diakuiinya hukum yang tidak tertulis.

- a. Undang-Undang Dasar suatu Negara ialah hanya sebagian dari hukum dasar Negara itu. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis.

<sup>5</sup> Bagir Manan, *Op. Cit.*, hlm. 29

Sedangkan disampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, yaitu aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan Negara meskipun tidak tertulis.

- b. Di dalam menyelidiki hukum dasar (*droit constitutionnel*) suatu Negara, tidak cukup hanya menyelidiki pasal-pasal Undang-Undang Dasarnya (*Loi constitutionnel*) saja, akan tetapi harus menyelidiki juga bagaimana prakteknya dan bagaimana suasana kebatinannya (*Geistlichen hintergrund*) dari Undang-Undang Dasar itu.

Setelah amandemen ke-3 UUD 1945 Pasal 1 ayat (3) menyebutkan "Negara Indonesia adalah Negara hukum. Pengertian Negara hukum di sini terdiri dari hukum tertulis dan hukum tidak tertulis.

Sehingga konvensi tersebut berkembang karena berbagai kebutuhan dalam praktek penyelenggaraan Negara. Konvensi dapat terjadi melalui suatu praktek secara berulang-ulang yang kemudian tumbuh menjadi suatu kewajiban yang harus ditaati oleh para penyelenggaraan Negara. Disamping itu, konvensi dapat pula terjadi melalui kesepakatan dalam bentuk tertulis.<sup>6</sup>

#### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini, yaitu :

1. Untuk mengetahui Sumber-sumber Hukum Tata Negara di Indonesia.
2. Untuk mengetahui kedudukan Konvensi sebagai salah satu Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia.

3. Untuk mengetahui sejauh mana peranan/kontribusi Konvensi di dalam praktek Ketatanegaraan Republik Indonesia.

#### **E. Manfaat Penelitian**

##### **1. Untuk Ilmu Pengetahuan**

Semoga dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam pembelajaran untuk menambah kekayaan pengetahuan di bidang ilmu hukum pada umumnya dan ilmu Hukum Tata Negara pada khususnya. Juga dapat memberikan gambaran tentang konvensi-konvensi yang ada di Indonesia.

##### **2. Untuk Pembangunan**

Hasil penelitian ini diharapkan untuk dapat lebih mengetahui letak kedudukan Konvensi Ketatanegaraan yang menjadi hukum tidak tertulis di dalam sumber Hukum Tata Negara di Indonesia.

#### **F. Metode Penelitian**

##### **1. Jenis Penelitian**

###### **Penelitian Kepustakaan**

Suatu penelitian yang dilakukan dengan cara membaca dan mempelajari bahan-bahan atau data tertulis, baik berupa Peraturan Perundang-undangan, literatur, ataupun makalah-makalah yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

##### **2. Teknik Pengumpulan Data**

###### **Studi Kepustakaan**

Studi ini dilakukan dengan cara menginventarisasi dan mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian. Yang

berupa data sekunder, yaitu data yang berasal dari buku, jurnal, koran, majalah, website, dan lain-lain. Data sekunder terdiri dari :

- 1). Bahan hukum primer : Yaitu terdiri dari peraturan perundang-undangan termasuk norma dasar dan peraturan dasar. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah UUD 1945, Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, UU No. 10 Tahu 2004.
- 2). Bahan hukum sekunder : Yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini yaitu seperti buku "Konvensi Ketatanegaraan" karya Bagir Manan, buku "Pergeseran Kekuasaan Eksekutif" karya Ismail Suny, dan buku-buku lainnya.

### 3. Teknik Pengolahan Data

Data yang diperoleh melalui studi kepustakaan, disusun secara sistematis dan logis untuk memperoleh gambaran yang senyatanya mengenai objek penelitian.

### 4. Analisis Data

Data yang diperoleh, dikumpulkan dan yang telah disusun secara sistematis, kemudian dianalisis secara yuridis kualitatif, dihubungkan dengan teori-teori yang di dapat dari studi pustaka sehingga dapat menjawab permasalahan yang diajukan.