BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Eksistensi Indonesia sebagai negara hukum secara tegas disebutkan dalam Penjelasan UUD 1945; "Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*) dan pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat absolitisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

Unsur-unsur yang berlaku umum bagi setiap negara hukum, yakni sebagai berikut :

1) Adanya suatu sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat.
2) Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.
3) Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara).
4) Adanya pembagian kekuasaan dalam negara.
5) Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (rechterlijke *controle*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif.
6) Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah.
7) Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumberdaya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.[1]

Unsur-unsur negara hukum ini biasanya terdapat dalam konstitusi. Oleh karena itu, keberadaan konstitusi dalam suatu negara hukum merupakan kemestian. Tidak ada satu negara pun di dunia ini yang tidak

[1] Lili Rasjidi, dan I.B. Wyasa Putra, 1993, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm 65

mempunyai konstitusi atau undang-undang dasar. Negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain.[2]

Sebagaimana telah diketahui hukum di Indonesia mengenal beberapa sumber hukum diantaranya adalah sumber hukum tata negara. Sumber hukum tata negara mencakup sumber hukum dalam arti materil dan sumber hukum dalam arti formil, yang berdasarkan dengan Pancasila yang dalam pelaksanaannya harus berdasarkan atas hukum tersebut.

> Lazimnya jika hendak membicarakan sumber hukum terlebih dahulu harus mengerti dan memahami arti sumber hukum itu sendiri, hal ini disebabkan karena istilah sumber hukum mempunyai arti yang bermacam-macam tergantung dari sudut mana orang melihatnya. [3]

Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia yang kemudian menjadi falsafah Negara, merupakan sumber hukun dalam arti materil yang tidak saja menjiwai bahkan harus dilaksanakan oleh setiap peraturan hukum, karena itu Pancasila merupakan alat penguji untuk setiap peraturan hukum yang berlaku, sehingga peraturan yang bertentangan dengan pancasila tidak boleh berlaku. Dalam hukum tata negara dikenal pula apa yang disebut kebiasaan ketatanegaraan (*Convention*), kebiasaan ketatanegaraan ini mempunyai kekuatan yang sama dengan Undang-Undang yang dijalankan bahkan seringkali kebiasaan hukum ketatanegaraan ini dapat menggeser peraturan-peraturan yang tertulis. [4]

---

[2] Mahfud MD.Moh, 1999, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara,* Yogayakarta, UII-Press, hlm 67

[3] M.Kusnardi, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Sinar Bakti, hlm, 44-46.

[4] *Ibid,* hlm 46

Konvensi ketatanegaraan dalam bentuk tidak tertulis tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum, karena tidak ada sanksi hukum untuk menindak pelanggaran atau yang dianggap melanggar. Dalam kenyataan konvensi ketatanegaraan ditaati dan berlaku efektif, namun sulit karena konvensi ketatanegaraan tidak memiliki daya paksa hukum, atau lenbaga yang dapat secara langsung digunakan untuk mendorong atau memaksakan penataan terhadapnya. Berdasarkan uraian di atas, telah kita ketahui bahwa konvensi atau kebiasaan dalam bentuk tidak tertulis diakui keberadaanya. Konvensi ketatanegaraan yang tertulis dihasilkan melalui kesepakatan atau *agreement* dan dalam pelaksanaannya sesuai dengan cara tertentu yang telah ditetapkan oleh penyelenggara negara.

Menurut Bagir Manan, konvensi ketatanegaraan memiliki enam faktor untuk ditaati yaitu:

1. Dalam rangka memelihara dan mewujudkan kedaulatan rakyat konvensi merupakan salah satu upaya mewujudkan dan memelihara demokrasi.
2. Adanya hasrat atau keinginan untuk memelihara tradisi pemerintahan konstitusional.
3. Di karnakan setiap pelanggaran akan membawa dan mengakibatkan terjadinya pelanggaran terhadap kaedah-kaedah hukum.
4. Adanya hasrat atau keinginan agar mekanisme pemerintahan negara yang kompleks tetap berjalan dengan tertib.
5. Adanya perasaan takut atau kehawatiran menghadapi ancaman hukuman tertentu, ataupun takut terkena sanksi politik tertentu.
6. Dikarenakan adanya pengaruh pendapat umum(*Publik opinion*)yang menganggap bahwa pelanggaran terhadap konvensi akan menimbulkan reaksi tertentu dari masyarakat.[5]

[5] Bagir Manan, 1987, *Konvensi Ketatanegaraan*, Bandung, Armico, hlm 54.

Melihat konvensi ketatanegaraan tidak memiliki sanksi hukum yang nyata bagi pelanggarnya, maka seringkali kedudukan konvensi ketatanegaraan menjadi lemah. Ketentuan konvensi ketatanegaraan tidak lagi ditaati dan tidak ada sanksi hukum yang akan menindak para pelanggar dengan suatu keputusan pengadilan, maka peranan yang dapat ditimbulkan dari pelanggaran dalam hal ini penguasa yang berwenang yang mempunyai kekuasaan.

Menurut Bagir Manan bahwa ketaatan seseorang terhadap konvensi akan dipengaruhi oleh hal-hal berikut:

1. Sikap etis para pelaku.
2. Kemampuan publik untuk bersikap dan menyatakan sikap atas kegiatan pemerintahan dan politik.
3. Kepentingan yang diperhatikan.[6]

Kenyataannya bahwa konvensi ketatanegaraan tidak mempunyai kedudukan hukum yang kuat dan tidak dapat dipaksakan berlakunya melalui keputusan pengadilan, ini menyebabkan ketaatan konvensi benar-benar tergantung pada tiga kaedah di atas. Tiga kaedah tersebut itupun tidak mudah untuk diwujudkan. Hambatan dalam menciptakan suatu konvensi ketatanegaraan yang harus ditaati seringkali terdapat pada faktor moral para penguasa itu sendiri yang tidak mau mematuhi ketentuan yang ada di samping itu masyarakat yang pasif dan tidak mau melakukan teguran dan himbauan pada jalannya pemerintahan juga menjadi hambatan tersendiri.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dalam rangka menampung dinamika tersebut dan melengkapi salah satu alternatife rasional yang

---

[6] *Ibid*, hlm 54

harus dan dapat diterima kiranya konvensi ketatanegaraan dalam praktek penyelenggaraan negara, maka sesuai dengan amanah UUD 1945, kiranya tidak berlebihan apabila melaui konvensi-konvensi diharapkan dinamika kehidupan masyarakat Indonesia yang sedang membangun dan berkembang kearah masyarakat yang lebih baik bisa tertampung. Kehadiran konvensi ketatanegaraan bukan untuk merubah UUD 1945, terlebih lagi bertentangan dengan UUD 1945, tetapi konvensi ketatanegaraan berperan sebagai pelengkap bersama aturan lain untuk memperkokoh kehidupan ketatanegaraan Indonesia dibawah sistem UUD 1945.

B. Rumusan Masalah

Konvensi-konvensi apakah yang masih berlaku sebagai sumber Hukum Tata Negara di Indonesia?

C. Tinjauan Pustaka

Penjelasan Umum Angka I UUD 1945 amandemen, dikatakan bahwa UUD hanyalah sebagian dari hukum dasar negara itu. UUD ialah hukum dasar tertulis, sedang di samping UUD itu berlaku juga hukum dasar tidak tertulis, yaitu aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis. Penjelasan ini memberikan landasan konstitusional bahwa konvensi ketatanegaraan merupakan bagian dari hukum dasar. Artinya, Indonesia menganut

pemahaman hukum dasar tertulis dan tidak tertulis, yang dituangkan ke dalam konstitusi. Konstitusi tertulis adalah UUD 1945, sedangkan yang tidak tertulis, misalnya adalah pidato Presiden dihadapan DPR setiap tanggal 16 Agustus dan pemisahan pengertian *treaty* dan *agreement* yang (sekarang tidak lagi). Menurut Sri Soemantri konstitusi adalah sama dengan UUD.[7]

> Sementara menurut Dahlan Thaib, Konstitusi adalah suatu naskah yang memuat suatu bangunan negara dan sendi-sendi sistem pemerintahan negara, dikatakan pula bahwa konstitusi dapat dirumuskan sebagai suatu kerangka negara yang terorganisir dengan dan melalui hukum menetapkan pengaturan mengenai pendirian lembaga-lembaga yang permanen, fungsi dari alat-alat kelengkapan, dan hak-hak yang telah ditetapkan.[8]

Negara dan konstitusi merupakan satu pasangan yang tidak dapat dipisahkan. Setiap negara mempunyai konstitusi, meskipun mungkin tidak tertulis. Konstitusi mempunyai arti dan fungsi yang sangat penting bagi negara, baik secara formil, materiil, maupun konstitusionil.

Konstitusi merupakan sumber utama hukum tata negara suatu negara. Oleh sebab itu, setiap konstitusi selalu mempunyai corak nasional dan berfungsi sebagai dokumen nasional. Konstitusi juga berfungsi sebagai alat untuk membentuk sistem politik dan sistem hukum suatu negara, yakni di negara itu sendiri.

Kansil dalam pandangannya mengenai sumber hukum bahwa yang dimaksud sumber hukum ialah segala apa saja yang menimbulkan aturan-

---

[7] A. Hamid, SA, 1982, *Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan*, dalam Himpunan Bahan Penataran, Latihan Tenaga Teknis Perancang Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, hlm. 59-60

[8] Dahlan Thaib, 1993, *Implemtasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Yogyakarta, Liberty, hlm 16.

aturan yang kalau dilanggar menimbulkan sanksi yang tegas dan nyata. Sumber hukum yang berlaku dan memiliki peranan yang penting dalam kehidupan bernegara dan berbangsa.[8]

> Menurut Utrecht yang dikutip oleh M. Kusnardi bahwa sumber hukum dalam arti formil adalah sumber hukum yang dikenal dari bentuknya. karena bentuknya itu menyebabkan hukum berlaku umum, diketahui dan ditaati dalam pelaksanaannya. Disini suatu kaidah memperoleh kualifikasi sebagai kaidah hukum dan oleh yang berwenang merupakan petunjuk hidup yang harus diberi perlindungan.[9]

Sumber hukum dalam arti formil menurut Bagir Manan terdiri dari

1. Hukum perundang-undangan ketatanegaraan.
2. Hukum adat ketatanegaraan.
3. Hukum kebiasaan ketatanegaraan, atau konvensi ketatanegaraan.
4. Yuris prudensi ketatanegaraan.
5. Hukum perjanjian internasional ketatanegaraan
6. Doktrin ketatanegaraan.[10]

Penyelidikan sumber hukum menurut Bagir Manan akan memberikan petunjuk bagaimana dan hukum itu berada. Menelaah dan mempelajari sumber hukum memerlukan kehati-hatian, karena istilah sumber hukum mengandung berbagai pengertian, tanpa kehati-hatian dan kecermatan yang mendalam mengenai apa yang dimaksud dengan sumber hukum dapat menimbulkan kekeliruan. Sedangkan sumber hukum formal dalam hukum tata Negara tidak hanya terbatas pada sumber hukum formil tertulis saja. Undang-undang dasar Negara hanya sebagian dari hukum dasar Negara yang tertulis, disamping itu berlaku pula hukum dasar yang

---

[8] Kansil, 1986, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, hlm 46.
[9] Kusnardi, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Sinar Bakti, hlm 45.
[10] Widodo, dkk, 2001,, *Sumber Hukum Tata Negara Formal di Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm 8.

tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan Negara meskipun tidak tertulis.

Di dalam khasanah ilmu pengetahuan hukum tata Negara aturan-aturan dasar yang tidak tertulis disebut konvensi, sedangkan konvensi dalam pengertian yuridis adalah suatu naskah tertulis yang mengatur keorganisasian negara yang didalamnya memuat semua bangunan negara, dan sendi-sendi pemerintahan negara. Apabila penjelasan umum Undang-Undang Dasar 1945, sebelum amandemen dipahami dalam realitas konstitusi maka dapat dikatakan kehadiran konvensi merupakan kelengkapan bagi konstitusi atau UUD 1945 dalam langkah memenuhi tuntutan kebutuhan dan perkembangan zaman. Perlu diketahui bahwa hampir semua negara-negara modern di dunia disamping mempunyai konstitusi (UUD) dalam praktek penyelenggaraan negara mengakui adanya apa yang disebut konvensi. Konvensi selalu ada pada setiap sistem ketatanegaraan terutama pada negara-negara demokrasi. Istilah konvensi, pertama kali digunakan oleh *Dicey* yaitu" *The convention of the constitution*".

Melihat dan menggarisbawahi dari apa yang tersirat dalam UUD 1945 dapat disimpulkan bahwa dalam kehidupan ketatanegaraan Republik Indonesia, aturan-aturan hukum tersebut selain dilaksanakan berdasarkan kaidah-kaidah hukum tertulis (UUD1945) juga memperhatikan kaidah-kaidah hukum tidak tertulis. Kaidah hukum tidak tertulis, berkembang dan saling berhubungan dengan kaidah hukum yang tertulis. Kaidah hukum

yamg tidak tertulis menjadi pelengkap dari UUD 1945, sehingga hukum yang tertulis dengan hukum yang tidak tertulis berjalan berdampingan dan beriringan serta saling melengkapi satu sama lain.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan menyatakan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah:

a. Undang-Undang Dasar 1945.
b. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
c. Peraturan Pemerintah.
d. Peraturan Presiden.
e. Peraturan Daerah.

Konvensi ketatanegaraan di Indonesia tumbuh dan berkembang menurut atau sesuai dengan kebutuhan dalam penyelenggaraan negara Indonesia, oleh karena itu perlu dipahami bahwa konvensi tidak dapat di '*import*' dari sistem ketatanegaraan yang lain yang mungkin berbeda asas dan karakternya dengan sistem ketatanegaraan Indonesia. tetapi sistem ketatanegaraan tersebut dapat menjadi rujukan atau patokan bagi sistem ketatanegaraan yang dianut oleh negara lain.

Menurut *Dicey* yang sebagaimana dikutip oleh Dahlan Thaib, ketentuan-ketentuan ketatanegaraan dibagi atas dua bagian yaitu:

1. Hukum tata negara (*The law of the constitution*). Hukum tata negara ini terdiri atas dua golongan, ialah:
   a. Hukum tata negara tertulis.
   b. Hukum tata negara tidak tertulis (*Statute law*) yang terdiri atas keputusan-keputusan hakim (*Judge made maxims*) dan ketentuan-ketentuan yang dapat disimpulkan dari kebiasaan serta adat turun-temurun (*tradition*).
2. Kebiasaan-kebiasaan ketatanegaraan (*Convention of Constitution*) yang berlaku dan dihormati didalam kehidupan ketatanegaraan walaupun tidak dapat dipaksakan oleh pengadilan bilamana terjadi pelanggaran terhadapnya.[11]

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis tertarik untuk mengetahui dan mengkaji konvensi ketatanegaraan yang diberlakukan di Indonesia.

D. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui dan mengkaji konvensi ketatanegaraan yang masih berlaku sebagai salah satu sumber hukum tata negara di Indonesia

E. Manfaat Penelitian

1. Bagi Pengetahuan

   Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan data yang akurat mengenai konvensi ketatanegaraan yang masih berlaku sebagai salah satu sumber hukum di Indonesia sebagai bahan dasar penyusunan penulisan hukum sebagai syarat memperoleh gelar sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

---

[11] Dahlan Thaib, 2004, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm 129.

2. Bagi Pembangunan

   Untuk menambah bahan bacaan di bidang Hukum Tata Negara khususnya mengenai konvensi ketatanegaraan yang masih berlaku sebagai sumber hukum tata negara di Indonesia.

F. Metode Penulisan

Metode penulisan yang digunakan dalam penulisan skripsi ini yaitu sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

   Penelitian kepustakaan yaitu dengan cara membaca, peraturan perundang-undangan, buku-buku, surat kabar, majalah yang kesemuanya berhubungan dengan penelitian. Untuk mendukung pengumpulan data juga dilakukan pendapat ahli.

2. Metode Pengumpulan Data

   a. Penelitian Kepustakaan, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara melakukan studi pustaka.

      1) Bahan hukum primer dari ketentuan perundang-undangan yang berkaitan dengan studi ini;

         a) Undang-Undang Dasar 1945

         b) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

         c) Konvensi

      2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu berupa teori dan literatur yang berkaitan dengan permasalahan.

3) Bahan hukum tertier sebagai bahan yang menjelaskan mengenai bahan hukum sekunder, berupa kamus, artikel dan literatur lainnya yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

4. Teknik Pengolahan Data

Pengolahan data dilakukan dengan cara melakukan klasifikasi data, dengan cara data yang telah terkumpul lalu diklasifikasikan, sehingga konvensi ketatanegaraan yang masih berlaku sebagai salah satu sumber hukum di Indonesia dapat diikuti dengan cermat, sistematis dan logis.

5. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian baik dari penelitian kepustakaan dengan menggunakan metode diskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh disusun secara sistematis setalah diseleksi berdasarkan permasalahan dan dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku, selanjutnya disimpulkan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan