

PERANAN KONVENSI KETATANEGARAAN DALAM PENGEMBANGAN HUKUM TATA NEGARA INDONESIA

Oleh : Nike K Rumokoy.*

A. PENDAHULUAN.

Hasil kajian teoritis dibidang ilmu hukum ketatanegaraan telah terakumulasi dalam suatu lingkup yang amat luas dengan diterimanya berbagai unsur diantaranya berupa asas, teori, paradigma, hukum, dan dalil-dalil, kemajuan ilmu ketatanegaraan banyak ditentukan oleh intensitas, kuantitas, dan kwalitas kontribusi para ahli (hukum ketatanegaraan), negarawan, politisi, dan pemerhati lain yang telah membangun struktur ilmu hukum ketatanegaraan hingga mencapai bentuk yang ada saat ini. Kajian-kajian yang bersifat khusus melalui suatu penelitian ilmiah yang cermat semakin penting terutama dalam rangka pengembangan struktur ilmu hukum ketatanegaraan yang kokoh dan dinamis. Untuk kepentingan itulah para ahli hukum ketatanegaraan mencoba memberikan gambaran guna menjelaskan apa yang menjadi lingkup dan obyek penyeldikan ilmu hukum ketatanegaraan. Logeman misalnya merumuskan hukum ketatanegaraan yang mengatur organasasi Negara, sedangkan hukum tata Negara (dalam arti sempit) dirumuskannya sebagai rangkaian kaidah hukum yang mengatur :

- a. susunan dari jabatan-jabatan;
- b. penunjukan mengenai pejabat-pejabat;
- c. tugas dan kewajiban yang melekat jabatan itu;
- d. kekuasaan dan wewenang yang melekat pada jabatan;
- e. batas wewenang dan tugas dari jabatan terhadap daerah dan orang-orang yang dikuasainya;
- f. hubungan antarjabatan;
- g. penggantian jabatan;
- h. hubungan antara jabatan dan pejabat.

Menurut Savornin Lohman, sebagaimana dikutip oleh Solly Lubis, konstitusi-konstitusi dalam arti undang-undang dasar sekarang ini mengandung tiga unsur yang dapat ditemukan di dalamnya, yaitu :

- (1). Konstitusi dipandang sebagai perwujudan perjanjian masyarakat (kontrak sosial), sehingga menurut pengertian ini, konstitusi-konstitusi yang ada adalah hasil atau konklusi dari kesepakatan masyarakat untuk membina Negara dan pemerintahan yang akan mengatur mereka.
- (2). Konstitusi sebagai piagam yang menjamin hak-hak asasi manusia berarti perlindungan dan jaminan atas hak-hak manusia dan warga Negara yang

* Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi.

sekaligus penentuan batas-batas hak dan kewajiban baik warganya maupun alat alat pemerintahannya.

- (3) Sebagai *forma regiminis*, berarti sebagai kerangka bangunan pemerintahan, dengan kata lain sebagai gambaran struktur pemerintahan Negara.

Mengenai hal itu, Sri Soemantri mengemukakan bahwa pada umumnya undang-undang dasar atau konstitusi sekarang ini berisi tiga hal pokok yaitu :

Pertama, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga Negara;

Kedua, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan yang

Ketiga, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Pada kenyataannya konstitusi yang dikenal sekarang dibedakan atas ketentuan-ketentuan yang terhimpun dalam suatu naskah (undang-undang dasar) dan kaidah-kaidah pokok penyelenggaraan Negara lainnya yang digolongkan juga sebagai konstitusi. Sebab itu apabila pengertian undang-undang dasar harus dihubungkan dengan pengertian konstitusi, maka arti undang-undang dasar itu baru merupakan sebagian dari pengertian konstitusi yaitu konstitusi yang tertulis (*Die geschriebene Verfassung*). Jadi studi tentang hukum tata negara suatu Negara tertentu tidak mungkin dilakukan tanpa mempelajari konstitusi Negara yang bersangkutan. Dengan demikian hukum konstitusi menjadi salah-satu bagian dari Hukum Tata Negara.

Dalam sistem ketatanegaraan, konvensi ketatanegaraan cenderung melengkapi konstitusi. Konvensi ketatanegaraan bukan saja berfungsi melengkapi kaidah-kaidah hukum ketatanegaraan yang ada, melainkan untuk menjadikan kaidah hukum terutama undang undang dasar (UUD) dapat berjalan sesuai dengan perkembangan masa. Ketatanegaraan merupakan faktor dinamik sistem ketatanegaraan suatu Negara.

Dengan demikian konvensi ketatanegaraan sekedar berguna melengkapi UUD yang berlaku tetapi sekaligus dapat dimanfaatkan untuk mengatasi berbagai kekurangan dalam UUD. Undang-undang dasar merupakan sarana untuk menjadi dasar bagi penyelenggaraan Negara. Melalui UUD dirumuskan berbagai kepentingan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Meski demikian, akibat perubahan yang berlangsung cepat tidak semua kepentingan masyarakat terserap kedalam UUD; maka dari itu konvensi ketatanegaraan diharapkan akan tampil untuk mengatasi segala kekurangan tersebut.

Uraian di atas secara umum menunjukkan hubungan fungsional yang terjalin secara positif antara UUD dengan konvensi ketatanegaraan.

B. PENGEMBANGAN HUKUM TATA NEGARA INDONESIA.

Membahas mengenai pengembangan Hukum Tata Negara Indonesia berarti memasuki suatu wilayah yang sangat luas di mana batas-batasnya sukar diidentifikasi. Sekalipun sulit untuk menggambarannya namun suatu asumsi yang kiranya dapat diterima selama ini Hukum Tata Negara Indonesia telah mengalami perkembangan baik secara konseptual maupun dalam praktek bernegara. Perkembangan tersebut berlangsung terus menerus, sehingga menampilkan wujudnya sebagaimana yang nampak sekarang ini.

Sebetulnya secara teoritis sudah banyak ahli yang mencoba memberikan pengertian atau batasan terhadap ruang lingkup hukum tata negara. Upaya itu dimaksudkan agar setiap pemerhati dengan mudah akan mendapatkan gambaran apa sesungguhnya Hukum Tata Negara itu. Namun karena luasnya lapangan hukum tata negara, maka dengan cara bagaimanapun merumuskannya senantiasa masih akan mengandung kekurangan-kekurangan. Malah di antara sarjana ada yang menganggap tidak perlu memberikan rumusan, sebab dengan kata-kata yang singkat justru sukar diperoleh makna yang jelas tentang apa yang dimaksud dengan hukum tata negara.

Kekuatiran tersebut tidak mengurangi minat para ahli hukum tata negara untuk mencoba menggambarkan pengertian hukum tata negara melalui rumusan pengertian-pengertian atau definisi-definisinya. Masing-masing penulis ilmu hukum tata negara mengajukan definisi yang relatif berbeda satu dengan yang lain sebagai identitas keilmuan yang hendak diperlihatkannya. Pada bab pertama telah disinggung pandangan Logemann mengenai persoalan tersebut, sedangkan beberapa penulis lain akan dikemukakan berikut ini. Definisi Van Vollenhoven dan Van Der Pot dikutip dari Moh. Kusnardi (et. al.), sedangkan yang ketiga diambil dari pendapat Kusumadi Pudjosewojo dalam karyanya *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*.

Van Voolenhoven mengemukakan :

Hukum Tata Negara mengatur semua masyarakat hukum atas dan masyarakat hukum bawah menurut tingkatannya dan dari masing-masing itu menentukan wilayah lingkungan rakyatnya dan akhirnya menentukan badan-badan dan fungsinya masing-masing yang berkuasa dalam lingkungan masyarakat itu, serta menentukan susunan dan wewenangnya dari badan – badan tersebut.

Van Der Pot menyatakan :

Hukum Tata Negara adalah peraturan-peraturan yang menentukan badan-badan yang diperlukan serta wewenangnya masing-masing, hubungannya satu dengan yang lainnya dan hubungan dengan individu-individu (dalam kegiatannya). Kusumadi Pudjosewojo merumuskan lebih panjang, yaitu :

Hukum Tata Negara ialah hukum yang mengatur bentuk negara (kesatuan atau federal), dan bentuk pemerintahan (kerajaan atau republik), yang menunjukkan masyarakat-masyarakat hukum yang atasan maupun yang bawahan beserta tingkatan imbungannya (hirarkhi), yang selanjutnya menegaskan wilayah dan lingkungan rakyat dari masyarakat-masyarakat hukum itu dan akhirnya menunjukkan alat-alat perlengkapan (yang memegang kekuasaan penguasa) dari masyarakat-masyarakat hukum itu beserta susunan (terdiri dari seorang atau sejumlah orang), wewenang, tingkatan-tingkatan dari dan antara alat-alat perlengkapan itu.

Pendefinisian hukum tata negara itu sekarang-kurangnya mengandung berbagai unsur yang bersifat *mengatur* yang terdapat di dalam negara, antara lain :

- 1) Organisasi negara (bentuk negara, bentuk pemerintahan, dan sistem pemerintahan);
- 2) Lembaga-lembaga negara atau supra struktur politik (fungsi, ruang lingkup kewenangan, dan hubungan kerja antar lembaga);
- 3) Hubungan warganegara dengan negara termasuk hak dan kewajibannya;

Mengamati unsur-unsur utama hukum tata negara berdasarkan definisi-definisi yang dikemukakan di atas, kelihatannya tidak ada perbedaan prinsipil dengan undang-undang dasar (konstitusi tertulis). Sebagai perbandingan dikemukakan definisi konstitusi yang dikemukakan Soetandyo Wingjosoebroto yang menyatakan bahwa,

“Konstitusi sebagai sejumlah ketentuan hukum yang disusun secara sistematis untuk menata dan mengatur pada pokok-pokok struktur dan fungsi lembaga-lembaga pemerintahan, termasuk dalam hal ikhwal kewenangan dan batas kewenangan lembaga-lembaga itu”.

Unsur-unsur yang dikandung dalam pengertian konstitusi ini tidak jauh berbeda dengan unsur-unsur yang membentuk hukum tata negara sebagaimana diuraikan sebelumnya. Masalah mengapa terjadi demikian ? Pasalnya karena sebenarnya yang menjadi objek utama hukum tata negara adalah undang-undang dasar (konstitusi). Aturan-aturan ketatanegaraan yang lain di luar undang-undang dasar pada hakikatnya juga menjadi objek pengkajian hukum tata negara, tetapi umumnya peraturan-peraturan tersebut merupakan penjabaran lebih lanjut dari undang-undang dasar. Oleh karenanya pengembangan hukum tata negara senantiasa harus bertumpu pada undang-undang dasar atau konstitusi. Pengembangan ini dimaksudkan untuk menciptakan berbagai ketentuan berupa peraturan-peraturan ketatanegaraan yang bersumber pada undang-undang dasar. Jadi jika hendak memahami perkembangan, termasuk perubahan-perubahan – hukum tata negara di Indonesia tentunya akan senantiasa beranjak dari diterapkannya beberapa undang-undang dasar di Indonesia sejak awal kemerdekaan, serta perubahan-

perubahan ketika mengimplementasikan UUD 1945. Jadi, kajian historis terhadap pelaksanaan undang-undang dasar masih tetap dibutuhkan.

Perkembangan atau perubahan susunan dan sistem ketatanegaraan telah dialami dari permulaan sejarah Republik Indonesia. Pertama kali, perubahan terjadi pada bulan Nopember 1945 yang mengubah kedudukan menteri-menteri sebagai pembantu presiden (Pasal 17 UUD 1945) menjadi menteri-menteri yang bertanggung jawab. Selanjutnya perubahan susunan dan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia terjadi pada tahun 1949 yaitu dengan terbentuknya Republik Indonesia Serikat berdasarkan konstitusi RIS. Kurang-lebih 8 bulan kemudian bentuk negara RIS kembali ke Negara Kesatuan dengan berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Pada era Undang-Undang Dasar Sementara berlaku juga sistem pemerintahan parlementer. Karena susunan ketatanegaraan berdasarkan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 dipandang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan zaman, maka pemerintah kemudian menganjurkan untuk menyusun UUD baru; dan untuk keperluan itu dibentuklah badan Konstituante. Badan ini gagal menyusun UUD baru. Karena jalan konstitusional untuk menyatakan berlakunya kembali UUD 1945 juga mengalami kesulitan, maka ditempuh dengan melalui Dekrit Presiden pada 5 Juli 1959. Sejak itu UUD 1945 berlaku kembali di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Pada masa-masa awal setelah kembali ke UUD 1945 kaidah-kaedah konstitusi belum ditetapkan secara konsekuen. Penyimpangan mendasar banyak terjadi dalam praktek bernegara. Beberapa di antaranya Presiden dipilih oleh MPR(S) untuk seumur hidup, pimpinan MPR (S) merupakan bagian dari lembaga eksekutif, Presiden pernah membubarkan DPR (S), di bidang peradilan, dengan alasan demi kepentingan revolusi, kehormatan negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat yang sangat mendesak, Presiden dapat turut campur tangan dalam soal-soal pengadilan dan lain sebagainya di mana semuanya itu sangat bertentangan dengan UUD 1945. Namun sejak pemerintahan beralih ke tangan Orde Baru Hukum Ketatanegaraan Indonesia dikembangkan dengan upaya agar berjalan di atas aturan-aturan yang ditetapkan dalam UUD 1945. Perbaikan dan penyempurnaan pelaksanaan terus dilakukan sebagai langkah meningkatkan kualitas hidup bernegara.

Bahwa masa Orde Baru diawali oleh adanya tekad segenap bangsa Indonesia untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Kehendak politik ini ditandai terjadinya perubahan-perubahan seperti dengan merestorasi lembaga-lembaga negara untuk kembali kepada fungsi konstitusional di dalam UUD 1945, wujudnya pada institusi ketatanegaraan antara lain adalah menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, Presiden sebagai mandataris MPR dipilih sekali dalam setiap lima tahun, DPR tidak bisa dibubarkan dan senantiasa mengontrol jalannya pemerintahan yang dilaksanakan Presiden, DPR dibentuk melalui pemilihan umum,

lembaga peradilan dinyatakan bebas dari campur tangan kekuasaan manapun, membentuk BPK, dan DPA seturut dengan kehendak UUD 1945. Kualitas fungsi lembaga-lembaga negara ditingkatkan. Disusun tatanan mengenai hubungan kerja antara lembaga tertinggi negara MPR dengan lembaga-lembaga tinggi negara dan antar lembaga tinggi negara. Perubahan-perubahan itu merupakan isyarat bagaimana tekad segenap bangsa Indonesia berupaya secara maksimal melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Pengembangan Hukum Tata Negara Indonesia sebenarnya tidak terbatas pada apa yang dikemukakan di atas, tetapi sejauh mungkin secara konkret nampak nyata dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Sebagai implikasi dari penataan kehidupan ketatanegaraan yang hendak menyesuaikan dengan perkembangan masyarakat negara-negara modern, maka UUD 1945 yang memuat kaidah-kaidah dasar ketatanegaraan yang berlaku, mengisyaratkan adanya kekurangan di dalamnya. Artinya, pembentukan aturan-aturan ketatanegaraan - termasuk yang mengatur supra struktur politik – tidak sempurna dan belum lengkap serta ketinggalan zaman dibandingkan perkembangan kebutuhan pelaksanaan fungsi lembaga-lembaganya. Celah itulah yang antara lain dimanfaatkan konvensi ketatanegaraan (*convention of the constitution*) untuk ikut melengkapi tatanan di bidang ketatanegaraan itu selama ini.

C. PERANAN KONVENSI KETATANEGARAAN DALAM PENGEMBANGAN HUKUM TATA NEGARA INDONESIA.

Apabila diteliti sejak awal, tulisan ini telah mengandung muatan yang menggambarkan bagaimana peran atau fungsi konvensi ketatanegaraan dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia. Pada bagian ini secara umum akan dianalisis berbagai fungsi yang telah diperlihatkan konvensi ketatanegaraan di bidang Hukum Tata Negara Indonesia. Menurut pandangan para ahli hukum tata negara dasar hukum berperan atau berfungsinya konvensi ketatanegaraan bertolak dari pernyataan Penjelasan UUD yang menyatakan ada dan diakuinya *hukum dasar tidak tertulis* dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia di samping hukum dasar tertulis yaitu UUD 1945. Dengan sendirinya konvensi ketatanegaraan dianggap sebagai sebutan lain dari hukum dasar tidak tertulis.

Walaupun pandangan demikian dianut oleh para ahli hukum, namun jika dianalisis lebih jauh sebenarnya masih menyisahkan persoalan yang perlu diselesaikan secara tuntas. Masalahnya adalah apakah sudah tepat menyamakan konvensi ketatanegaraan dengan hukum dasar tidak tertulis ? Kalau jawabannya bahwa keduanya sama, maka konvensi ketatanegaraan juga harus sama dengan aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis. Tetapi persoalannya tidak sesederhana itu. Menurut penulis istilah yang digunakan

pada Penjelasan UUD tidak cocok bila dikaitkan dengan makna dan hakikat yang terkandung dalam konvensi ketatanegaraan (*convention of the constitution*). Sebab konvensi ketatanegaraan bukan merupakan hukum dasar yang tidak tertulis melainkan kebiasaan-kebiasaan ketatanegaraan yang sifatnya mendasar. Jika diberi predikat “hukum dasar” (yang tidak tertulis), maka seyogianya setiap aktivitas bernegara yang tergolong demikian harus ada instrumen pemaksa, dan diikuti oleh sanksi-sanksi hukum yang dapat dijatuhkan seandainya hal itu dilanggar. Namun begitu menurut penulis persoalan itu semata-mata hanya menyangkut penggunaan istilah, sebab substansi dari apa yang dikemukakan pada Penjelasan UUD maksudnya adalah konvensi ketatanegaraan.

Di samping dasar berpijak itu, sebenarnya masih dijumpai petunjuk lain yang memberi peluang dapat digunakannya konvensi ketatanegaraan dalam kehidupan bernegara. Indikator tersebut terdapat dalam penjelasan UUD yang menyebutkan :

”Yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hidupnya negara ialah semangat, semangat para penyelenggara negara, para pemimpin negara, pemerintahan ... meskipun undang-undang dasar itu tidak sempurna, akan tetapi jikalau semangat para penyelenggara pemerintahan baik, undang-undang dasar itu tentu tidak akan merintangai jalannya negara. Jadi yang penting ialah semangat.”

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa yang terpenting adalah semangat para penyelenggara negara. Undang-Undang Dasar 1945 tidak merintangai jalannya pemerintahan bilamana ada kebutuhan penyelenggaraan negara mendesak yang harus dilakukan. Langkah-langkah apapun yang hendak dilakukan kalau demi kelancaran jalannya roda pemerintahan, untuk kesejahteraan rakyat, untuk kepentingan negara, maka segala sesuatu dapat ditempuh, termasuk melalui konvensi ketatanegaraan.

Bahwa konvensi ketatanegaraan yang berlaku dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia. Beberapa di antaranya telah dipraktikkan sejak awal kemerdekaan, sementara ada pula hal-hal baru yang mulai menjelma menjadi konvensi ketatanegaraan. Selain yang sudah dan yang sedang menjelma menjadi konvensi ketatanegaraan tersebut, tidak sedikit pula usulan-usulan para ahli hukum tata negara yang menghendaki pembentukan konvensi ketatanegaraan karena dianggap untuk mengatasi kebutuhan hidup bernegara. Gagasan-gagasan yang mengusulkan dibentuknya konvensi ketatanegaraan tidak semuanya tergolong fenomena baru, tetapi ada juga gejala lama yang hendak dijadikan konvensi ketatanegaraan. Di samping yang telah terbentuk atau yang dapat dikembangkan menjadi konvensi ketatanegaraan seperti dikemukakan sebelumnya masih ada hal-hal lain yang perlu dipertimbangkan untuk dikembangkan menjadi konvensi ketatanegaraan. Misalnya hal itu menyangkut :

- 1) Pertanggungjawaban Wakil Presiden terhadap MPR
Persoalannya berawal dari bagaimana kalau wakil presiden yang melanggar “haluan negara” atau undang-undang dasar. Apakah wajar apabila tindakan wakil presiden yang menyimpang itu harus dipertanggungjawabkan oleh presiden padahal wakil presiden sama seperti presiden diangkat oleh MPR ? Apabila presiden harus diberhentikan karena bertanggung jawab atas perbuatan wakil presiden itu, apakah dibenarkan wakil presiden tersebut yang akan menggantikan presiden. Sebab itu sangat wajar apabila wakil presiden sendiri yang mempertanggungjawabkan pelanggaran haluan negara dan/atau undang-undang dasar kepada MPR.
- 2) Keikutsertaan DPR dalam pengangkatan Menteri
Tanpa mengurangi kebebasan presiden untuk mengangkat dan memberhentikan menteri, perlu dipikirkan cara yang akan memperkokoh hubungan menteri dengan rakyat. Menteri adalah jawaban politik, karena itu disamping keahlian, kesamaan pandangan politik, basis politik seorang menteri perlu menjadi pertimbangan pula.
Soal pemberhentian menteri pun – tanpa mengurangi hak presiden untuk itu – perlu dikembangkan peran DPR dalam menilai dan mengusulkan kepada presiden agar seorang menteri diberhentikan. Mengenai hal ini R.O. Tambunan mengemukakan :
“Saya ingin DPR itu punya bobot. Walaupun melihat menteri ini nggak bener misalnya DPR tidak pernah punya keberanian menyatakan menteri itu tidak benar. Kita boleh membikin konvensi ketatanegaraan yang tidak melanggar UUD 1945, misalnya DPR berhak menyatakan bahwa seorang menteri tak becus dan mengusulkan kepada presiden agar menteri itu diganti.”
- 3) Hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan
Pasal 23 UUD 1945 menyatakan bahwa hasil pemeriksaan BPK diberitahukan kepada DPR. Ketentuan serupa dimuat juga dalam Pasal 2 ayat (4) Undang-undang No. 5 Tahun 1973 tentang BPK. Menurut Pasal 3 UU No. 5/1973 apabila suatu pemeriksaan mengungkapkan hal-hal yang menimbulkan sangkaan tindak pidana atau perbuatan yang merugikan negara, BPK memberitahukan persoalan itu kepada pemerintah. Yang perlu dikembangkan adalah pengumuman kepada rakyat mengenai hasil pemeriksaan BPK, karena yang diperiksa uang rakyat baik itu yang berasal dari kekayaan alam maupun berupa pajak dan pungutan-pungutan lainnya. Karena itu rakyat berhak mengetahui penggunaan uang tersebut. Meskipun UUD 1945 atau peraturan perundang-undangan lainnya tidak mewajibkan kepada BPK mengumumkan hasil-hasil pemeriksaannya, tetapi dapat ditumbuhkan praktek agar rakyat mengetahui hasil-hasil pemeriksaan tersebut. Praktek semacam ini akan mengundang berbagai segi positif.

Pertama : akan lebih memperkuat kepercayaan rakyat kepada BPK.

Kedua : pemberitahuan hasil-hasil pemeriksaan itu kepada masyarakat akan mendorong orang atau badan yang mengelola keuangan negara untuk lebih berhati-hati.

Ketiga : akan mendorong anggota DPR atau DPR secara keseluruhan untuk benar – benar memperhatikan dan mempergunakan hasil pemeriksaan baik dalam melaksanakan hak budget maupun tugas-tugas pengawasan umumnya.

- 4) Pelaksanaan perubahan UUD yang telah disetujui rakyat dalam suatu referendum.

Berbeda dengan yang berlaku di beberapa negara seperti Prancis (1958), referendum di Indonesia memiliki sifat khas karena bukan menjadi syarat berlaku (efektif) suatu perubahan UUD 1945. Referendum Indonesia hanya sekedar menyetujui atau tidak menyetujui “kehendak MPR untuk mengusulkan perubahan UUD 1945”. Bahkan apabila MPR hendak diadakan referendum kemudian kehendaknya untuk mengubah UUD 1945 dibatalkan, maka terbuka kemungkinan MPR menolak hasil referendum tersebut.

Persoalannya adalah bagaimana caranya agar referendum yang berisi persetujuan perubahan UUD 1945 tidak dikesampingkan oleh MPR. Untuk itu perlu dipertimbangkan menumbuhkan kebiasaan agar MPR selalu menerima hasil referendum. Konvensi ketatanegaraan ini dengan sendirinya mengandung makna yang membatasi wewenang MPR sebagaimana yang diatur dalam Pasal 37 UUD 1945.

Dengan demikian jika diteliti lebih lanjut penyelenggaraan negara selama ini ada berbagai kemungkinan yang dapat dikembangkan menjadi konvensi ketatanegaraan. Dan menjadikan berbagai aspek tersebut sebagai konvensi ketatanegaraan pada masa-masa yang akan datang berarti memperkuat peran dan fungsi dalam pengembangan Hukum Tata Negara Indonesia. Kelemahan utama yang nampak pada bekerjanya konvensi ketatanegaraan dalam praktek bernegara adalah soal kepatuhan terhadapnya. Aturan-aturan kebiasaan ketatanegaraan yang terpelihara melalui konvensi ketatanegaraan dapat digolongkan sebagai kaidah politik yang menghendaki moralitas penyelenggara negara menaatinya jika konvensi ketatanegaraan masih dibutuhkan.

Berdasarkan uraian-uraian sebelumnya membuktikan bahwa konvensi ketatanegaraan sangat dibutuhkan dalam penyelenggaraan negara, antara lain :

- 1) melengkapi, mendinamisasi, bahkan dapat mengubah undang-undang dasar,
- 2) mengisi kekosongan aturan-aturan ketatanegaraan lainnya,
- 3) mengefektifkan peran dan fungsi lembaga-lembaga negara sesuai dengan kebutuhan perkembangan, dan

4) memperlancar jalannya roda penyelenggaraan negara.

Dengan fungsi-fungsi tersebut diharapkan bahwa konvensi ketatanegaraan akan tetap menduduki tempat tersendiri dalam pelaksanaan UUD 1945 khususnya, dan penyelenggaraan negara pada umumnya.

D. PENUTUP.

Konvensi ketatanegaraan dapat diartikan sebagai segenap kebiasaan atau tindakan ketatanegaraan yang bersifat mendasar (dengan materi muatan konstitusi), yang dilakukan dalam penyelenggaraan negara, baik yang belum diatur maupun yang mungkin menyimpang dari undang-undang dasar (konstitusi) dan peraturan ketatanegaraan lain, dengan maksud untuk melengkapi atau memperbaiki ketentuan-ketentuan ketatanegaraan yang bersifat mendasar atau sebagai faktor pendinamisasi pelaksanaan konstitusi.

Fungsi konvensi ketatanegaraan dalam penyelenggaraan negara dapat berupa: melengkapi/menambah atau mengurangi makna, serta mendinamisasi pelaksanaan undang-undang dasar; mengisi kekosongan aturan-aturan ketatanegaraan lainnya; mengefektifkan peran dan fungsi lembaga-lembaga negara sesuai dengan kebutuhan perkembangan; dan memperlancar jalannya roda penyelenggaraan negara.

Kendala utama dalam menerapkan konvensi ketatanegaraan adalah tidak adanya sanksi yang mewajibkan lembaga-lembaga/ pejabat negara untuk senantiasa metuhi kebiasaan-kebiasaan ketatanegaraan yang berlaku. Pelanggaran terhadap konvensi ketatanegaraan tidak dapat dipaksakan oleh atau melalui pengadilan. Sifat demikian memang menyerupai hukum tata negara yang banyak hal tidak diikuti dengan sanksi yang tegas. Oleh karena itu sering disebut *lex imperfecta*, yaitu hukum yang tidak mempunyai sanksi.

DAFTAR PUSTAKA

Alrasyid H., 1998, Jika Presiden Istirahat, (Catatan Hukum), Harian Kompas, 13 Januari.

Black, 1990, Henry Campbell., Black's Law Dictionary, With Pronunciation, Sixth Edition, West Publishing Co., St. Paul, Minnesota.

Finer H., 1962, The Major Government of Modern Europe, Harper & Row Publisher, New York, Evanston, and London.

Harian Kompas Minggu, 2 November 1997.

- Irish Mariah D., 1960, *The Politics of American, Democracy*, Prentice Hall Inc., New Jersey.
- Jennings Ivor., 1956, *The Law and the Constitutions*, University of London Press Ltd. Wardwick Square, London.
- Kusnardi M., dan Harmaily I, 1988 *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi HTN-FH-UI dan Sinar Bakti*, Jakarta.
- Kusumaatmadja M., 1978, *Pengantar Hukum Internasional*, Binacipta, Bandung.
- Logemann J.H.A., 1955, *Over de Theorie van een Stelling Staatsrecht, Mahabarata*, Amsterdam.
- ., 1954, *Het Staatsrecht van Indonesie, van Hoeve's Grovenhage*, Bandung.
- Lubis S., 1976, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung,.
- Manan B., 1987, *Konvensi Ketatanegaraan*, Armico, Bandung,.
- ., 1990 *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, UNPAD, Bandung.
- ., 1993, *Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden Menurut UUD 1945*, dimuat dalam : Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tatanegara Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Pringgodigdo A.K., 1956, *Kedudukan Presiden Menurut Tiga Undang-undang Dasar Dalam Teori dan Praktek*, Pembangunan, Djakarta.
- Pudjosewojo K., 1976, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta.
- Soekanto S., 1981, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- Soemantri S., 1986, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung.
- Suny I., 1981, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta.

Turpin C., 1990, *British Government and the Constitution*, Second Edition, Weidenfeld and Nicolson, London.

Wade E.C.S., dan Godfrey P, 1971, *Constitutional Law*, Eight Edition, English Language Book Society and Longman Group Ltd., London.

Where K.C., 1975, *Modern Constitutions*, Oxford University Press, London.

Wignjosoebroto S., *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, 1991, dimuat dalam Benny K. Karman dan Hendarji, (Ed.), *Konstitusionalisme, Peran DPR dan Judicial Review*, YLBHI dan JARIM, Jakarta.

Wolhoff G.J., 1955, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Timun Mas, Makassar.