

Perkembangan Konseptual dan Eksistensi Konvensi Ketatanegaraan Pasca-Perubahan Konstitusi

Mei Susanto

Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

m.susanto@unpad.ac.id

Abstract

The existence of constitutional conventions in Indonesia after the Amendment of the 1945 Constitution is problematic due to the abolition of the Explanation of the Constitution. Through a conceptual approach, this article answers its problem that constitutional conventions still exist because conventions are sub-systems that are always attached and present in the state constitutional system everywhere, including Indonesia. This article further discusses the development of constitutional conventions starting from the doctrine presented by Dicey in 1885 to current opinions by classifying the development of the term, source/rise, function, binding and obedience, mode of change, and the role of the court. From these developments, the understanding of constitutional conventions in Indonesia cannot be based on old doctrines or examples that tend to be out of date because conventions adapt like 'amoeba', not only in the context of carrying out the constitutional process but also filling in the gaps to complete the constitutional law supposed to be filled in by written law. Therefore, there are two important urgencies: first, academic urgency in the form of enrichment and deepening of conventions through teaching and research; second, the urgency of the constitutional practice of the Indonesian constitutional system, especially conventions that strengthen the principle of the constitution, democracy, and political accountability, both in executive institutions, the legislature, including the courts. The constitutional practice is not enough just to look at the written constitutional law, but also the principles, ethics, and morality accompanying the Indonesian constitutional system.

Keywords: constitutional conventions; constitutional customs; constitutional practice; the 1945 Constitution after Amendment.

Abstrak

Eksistensi konvensi ketatanegaraan di Indonesia Pasca-Perubahan Konstitusi UUD 1945 kerap dipersoalkan sebagai dampak dihapuskannya bagian Penjelasan. Melalui pendekatan konseptual, artikel ini menjawab persoalan tersebut bahwa konvensi ketatanegaraan tetaplah eksis karena konvensi merupakan sub-sistem yang selalu melekat dan hadir pada sistem ketatanegaraan negara di mana-pun termasuk Indonesia. Artikel ini lebih jauh membahas perkembangan konvensi ketatanegaraan mulai dari doktrin yang disampaikan Dicey pada 1885 sampai dengan pendapat-pendapat kontemporer, dengan mengelompokkan pada perkembangan istilah, awal mula terbentuk, fungsi, daya ikat dan kepatuhan, cara perubahan, serta peranan pengadilan. Dari perkembangan tersebut, maka pemahaman terhadap konvensi ketatanegaraan di Indonesia tidak dapat disandarkan pada doktrin maupun contoh-contoh lama yang cenderung *out of date*, karena konvensi beradaptasi layaknya 'amoeba', tidak hanya dalam rangka menjalankan proses ketatanegaraan, namun juga mengisi kekosongan guna menyempurnakan hukum ketatanegaraan yang seharusnya diisi oleh hukum tertulis. Karena itu, terdapat dua urgensi penting: pertama urgensi akademik berupa pengayaan dan pendalaman konvensi melalui pengajaran dan penelitian; kedua, urgensi praktik penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia khususnya konvensi yang memperkuat sendi konstitusi, demokrasi dan akuntabilitas politik, baik pada lembaga eksekutif, legislatif, termasuk pengadilan. Penyelenggaraan negara sejatinya tidak cukup hanya dengan melihat hukum ketatanegaraan tertulis semata, melainkan dibutuhkan juga prinsip, etika dan moralitas yang membersamai ketatanegaraan Indonesia.

Kata kunci: konvensi ketatanegaraan; kebiasaan ketatanegaraan; praktik ketatanegaraan; UUD 1945 setelah Perubahan.

A. Pendahuluan

Artikel ini membahas perkembangan konsep konvensi ketatanegaraan secara umum dan urgensi memahaminya, baik dalam dunia akademik maupun dalam penyelenggaraan negara di Indonesia. Pembahasan ini menjadi perlu karena pasca-perubahan Konstitusi Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 terkadang muncul pertanyaan tentang eksistensi konvensi ketatanegaraan di Indonesia. Hal ini karena pada Konstitusi sebelum perubahan terdapat bagian Penjelasan yang

selama ini dipahami mengakui keberadaan konvensi ketatanegaraan di Indonesia, namun bagian Penjelasan ini kemudian dihapus seiring amandemen. Untuk kebutuhan menjawab persoalan eksistensi konvensi ketatanegaraan pasca-perubahan Konstitusi, artikel ini akan mengelaborasinya dari perkembangan konsep konvensi ketatanegaraan hingga perkembangan terkini, untuk selanjutnya dikaitkan dengan konteks Indonesia.

Apabila merujuk UUD 1945 sebelum perubahan, memang terbaca di sana adanya pernyataan yang kemudian dipahami sebagai pengakuan terhadap konvensi ketatanegaraan. Disebutkan dalam bagian Penjelasan,

“Undang-Undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar negara itu. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang di sampingnya 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 ditulis. Memang untuk menyelidiki hukum dasar (*droit constitutionnel*) suatu negara, tidak cukup hanya menyelidiki pasal-pasal Undang-Undang Dasarnya (*loi constitutionnelle*) saja, akan tetapi harus menyelidiki juga bagaimana prakteknya dan bagaimana suasana kebatinan (*geistlichen Hintergrund*) dari Undang-Undang Dasar itu.”¹

Dari Penjelasan Konstitusi tersebut dapat dilihat bahwa aturan yang timbul dari praktik penyelenggaraan negara sekalipun tidak tertulis memiliki kedudukan penting dalam penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia. Aturan tersebut dapat dikualifikasi sebagai konvensi ketatanegaraan. Namun demikian, berdasarkan Aturan Tambahan Pasal II Perubahan UUD 1945, Penjelasan telah dihapuskan.² Karena itulah, timbul pertanyaan, apakah dengan dihapuskannya Penjelasan UUD 1945 menjadikan konvensi ketatanegaraan juga dihapuskan dalam ketatanegaraan Indonesia. Demikian pula, apakah aturan tidak tertulis yang berasal dari praktik bernegara dalam perjalanan Indonesia merdeka lebih dari 76 tahun tetap dapat atau

1 Garis bawah dari penulis.

2 Aturan Tambahan Pasal II UUD 1945 setelah Perubahan: “Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal”.

tidak dikualifikasikan sebagai konvensi ketatanegaraan.

Konvensi ketatanegaraan atau *constitutional convention* sendiri secara konseptual sebetulnya adalah warisan (*legacy*) dari professor hukum di Oxford Inggris, Albert Van Dicey melalui buku *Introduction to the Study the Law of the Constitution* yang pertama terbit pada 1885.³ Dalam buku tersebut, Dicey menjelaskan bahwa *constitutional law, as the term is used in England, appears to include all rules which directly or indirectly affect the distribution or the exercise of the sovereign power in the state.*⁴ Kata *rules* dan bukan *laws* yang digunakan Dicey di sini merujuk pada fakta bahwa *rules* atau aturan yang membentuk kaidah hukum ketatanegaraan di Inggris mencakup dua prinsip (*maxims*) yang memiliki karakter berbeda.⁵

Rules pertama disebut sebagai hukum atau *laws* yang dapat ditegakkan di pengadilan, mencakup kaidah hukum tertulis (seperti *Magna Charta, Bill of Rights, Parliament Act*), dan kaidah hukum tidak tertulis yang berasal dari *common law* yakni hukum yang tumbuh dari putusan hakim. Aturan pertama ini kemudian disebut sebagai *the law of the constitution*. Sementara itu, *rules* kedua adalah seperangkat aturan berupa konvensi, pemahaman (*understandings*), kebiasaan (*habits*), atau praktik (*practices*) yang berasal dari perilaku penguasa. *Rules* kedua ini bukanlah hukum yang sebenarnya, sehingga tidak

3 Brian Galligan dan Scott Brenton (“Constitutional Conventions,” dalam *Constitutional Conventions in Westminster System: Controversies, Changes and Challenges*, ed. Brian Galligan dan Scott Brenton [Cambridge: Cambridge University Press, 2015], hlm. 11) menyebut konvensi ketatanegaraan sebagai warisan (*legacy*) dari Dicey. Sementara O Hood Phillips (“Constitutional Conventions: Dicey’s Predecessors”, *The Modern Law Review*, 29, 2 [1966], hlm. 137-48) menggunakan istilah *Dicey predecessors*, dan mengatakan bahwa ulasan mengenai pentingnya konvensi dalam memahami ketatanegaraan Inggris baru berkembang oleh Dicey, sekalipun sebelumnya sejak awal abad 19 telah mendapat perhatian, misalnya oleh E.A. Freeman dalam *Growth of the English Constitution* pada 1872 atau John Stuart Mill’s dalam *Consideration on Representative Government* pada 1861. Sementara itu, A.W. Bradley dan K.D. Ewing (*Constitutional and Administrative Law* [Harlow, England: Pearson Longman, edisi 14, 2007], hlm. 20) menyebut “*under Dicey’s influence, the most common name given to this phenomenon is constitutional convention*”.

4 A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of The Constitution* (London & Basingstoke: The Macmillan Press, edisi 10, 1979) hlm. 23.

5 Dicey, *Introduction to the Study*, hlm. 23.

dapat ditegakkan oleh pengadilan. Aturan kedua ini disebut sebagai *the convention of the constitutions*.⁶

Dengan pertimbangan perkembangan awal tersebut penting bagi pemahaman selanjutnya, maka pembahasan artikel ini akan terlebih dahulu memaparkan perkembangan konsep dan doktrin konvensi ketatanegaraan mulai dari tulisan Dicey sampai dengan tulisan-tulisan terbaru. Untuk itu artikel ini akan menyajikan perkembangan istilah konvensi ketatanegaraan, bagaimana terbentuk, fungsi, daya ikat dan kepatuhan, cara perubahan, serta peranan pengadilan. Dengan pemaparan perkembangan konsep demikian, bagian artikel berikutnya ingin mengaitkannya dengan konteks Indonesia sekaligus untuk menjawab eksistensinya pasca-perubahan UUD. Pada saat membahas eksistensinya di Indonesia, artikel ini juga akan menjelaskan urgensi memahami dan mengembangkan konvensi ketatanegaraan baik secara akademis maupun praktik penyelenggaraan negara.

Artikel ini secara umum memiliki kemiripan dengan tulisan lain yang membahas konvensi ketatanegaraan, misalnya buku Bagir Manan *Konvensi Ketatanegaraan*,⁷ ataupun uraian konvensi ketatanegaraan oleh Jimly Asshiddiqie dalam buku *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*.⁸ Demikian juga artikel Ahmad Gelora Mahardika “Konvensi Ketatanegaraan dalam Sistem Hukum Nasional di Indonesia pasca-Era Reformasi”⁹ dan Weldy Agiwinata “Konvensi Ketatanegaraan sebagai Batu Uji dalam Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi”.¹⁰ Namun demikian, artikel ini berbeda pada sisi pendalaman perkembangan doktrin konvensi ketatanegaraan.

6 Dicey, *Introduction to the Study*, hlm. 23.

7 Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2006).

8 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 236-71.

9 Ahmad Gelora Mahardika, “Konvensi Ketatanegaraan dalam Sistem Hukum Nasional di Indonesia Pasca Era Reformasi”, *Jurnal Recthsvinding*, 8, 1 (2019): 55-68.

10 Weldy Agiwinata, “Konvensi Ketatanegaraan sebagai Batu Uji dalam Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi”, *Yuridika*, 29, 2 (2014): 149-67.

Karena itu, sebagai kajian konseptual, artikel ini hendak melengkapi dan memperkaya perkembangan konsep konvensi ketatanegaraan yang belum disinggung dalam buku atau artikel tersebut, serta penekanan pada implementasi dalam dunia akademik dan praktik ketatanegaraan Indonesia kontemporer.

B. Perkembangan Konsep dan Doktrin Konvensi Ketatanegaraan

Sebelum membahas lebih jauh mengenai perkembangan konsep dan doktrin konvensi ketatanegaraan, perlu dipahami penggunaan istilah “konvensi” itu sendiri. Dalam *Black’s Law Dictionary*, konvensi atau *convention* tidak hanya dipakai dalam hukum tata negara, melainkan juga digunakan dalam hukum internasional, hukum perdata, bahkan hukum Romawi (*Roman Law*).¹¹ Dalam hukum perdata, konvensi diartikan sebagai “*the agreement between the two parties to a contract upon the sense of the contract purpose*”¹² yakni persetujuan antara dua pihak terhadap perjanjian yang disepakati. Dalam hukum Romawi, konvensi diartikan sebagai “*... informal agreement of the parties, which formed the basis of contract ..*”,¹³ sementara dalam hukum internasional, konvensi diartikan sebagai “*a pact or agreement between states or nations in the nature of a treaty*”.¹⁴ Penggunaan konvensi dalam hukum internasional ini cukup sering digunakan, misalnya Konvensi Jenewa, Konvensi Wina, Konvensi Den Haag, Konvensi Hukum Laut, dan lain sebagainya.

Khusus untuk hukum tata negara, istilah “konvensi” juga tidak memiliki makna yang tunggal. Istilah konvensi digunakan untuk menjelaskan kegiatan politik dalam rangka nominasi kandidat untuk pemilihan yang akan datang,¹⁵ seperti dalam Konvensi Partai Demokrat dan Konvensi Partai Republik di Amerika Serikat untuk

11 Henry Campbell Black, *Black’s Law Dictionary* (St. Paul Minn: West Publishing Co., edisi lima, 1979), hlm. 299-300.

12 Black, *Black’s Law Dictionary*, hlm. 299-300.

13 Black, *Black’s Law Dictionary*, hlm. 299-300.

14 Black, *Black’s Law Dictionary*, hlm. 299-300.

15 Black, *Black’s Law Dictionary*, hlm. 299-300.

nominal calon presiden. Selain itu, istilah konvensi juga digunakan untuk menjelaskan sebuah majelis yang berisi delegasi atau perwakilan yang dipilih oleh rakyat dalam rangka pembentukan hukum yang khusus seperti dalam pembentukan atau perubahan konstitusi.¹⁶ Konvensi ini disebut juga sebagai *constitutional convention* yang menurut *Oxford Companion* diartikan dengan “*a representative body convened to draw up or propose changes to a country’s constitution*”.¹⁷

Adapun istilah konvensi dalam hukum tata negara yang terakhir adalah konvensi ketatanegaraan sebagaimana yang dimaksud Dicey, yaitu aturan yang berasal dari praktik penyelenggaraan negara sebagaimana telah disinggung dalam Pendahuluan. Istilah konvensi ketatanegaraan ini juga menggunakan istilah “*constitutional convention*”. Dalam *A Dictionary of Law*, istilah ini diartikan sebagai “*practices relating to the exercise of their functions by the Crown, the government, Parliament, and the judiciary that are not legally enforceable but are commonly followed as if they were*”.¹⁸

Uraian tersebut menunjukkan perlunya kehati-hatian dalam menggunakan istilah konvensi ketatanegaraan. Ketidaktepatan penggunaan istilah tentu akan berakibat pada pemahaman yang berbeda bahkan kesalahan. Dalam artikel ini, konvensi ketatanegaraan yang dimaksud adalah *constitutional convention* yang berasal dari praktik penyelenggaraan negara yang menurut Dicey tidak dapat ditegakkan di pengadilan.

Lalu bagaimana perkembangan konsep konvensi ketatanegaraan tersebut? Setidaknya terdapat enam perkembangan penting, yakni penggunaan istilah, awal mula terbentuknya, fungsi, daya ikat dan kepatuhan, cara perubahan, dan peranan pengadilan dalam kaitannya dengan sengketa konvensi ketatanegaraan.

16 Black, *Black’s Law Dictionary*, hlm. 299-300.

17 P. Cane, dan J. Conaghan, *The New Oxford Companion to Law* (Oxford: Oxford University Press., 2009), tersedia pada <https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780199290543.001.0001/acref-9780199290543-e-426?rskey=FmI625&result=427>, diakses 20/12/2020.

18 Elizabeth A. Martin, ed. *A Dictionary of Law* (Oxford: Oxford University Press, edisi lima, 2003), hlm. 108.

1. Perkembangan Istilah Konvensi Ketatanegaraan

Dicey sebagai pencetus doktrin konvensi ketatanegaraan, menggunakan beberapa istilah, di antaranya *the convention of the constitution*, *understandings of the constitutions*, *constitutional ethics*, *political ethics*, dan *constitutional morality*.¹⁹ Dalam perkembangan, John Stuart Mill menyebut konvensi dengan istilah “*the unwritten maxims of the constitutions*” dan “*the positive political morality*”.²⁰

Jika dicermati, penggunaan istilah-istilah tersebut secara umum memiliki relevansi dengan pengertian konvensi ketatanegaraan yang dirumuskan sebagai *non-legal rules of constitutional behaviour*,²¹ yakni aturan non hukum yang berasal dari perilaku ketatanegaraan. Selain itu, juga sesuai dengan karakter konvensi sebagaimana dikatakan Dicey, yakni tidak dapat ditegakkan oleh pengadilan, sehingga istilah yang digunakan pun juga berkaitan dengan etika dan moralitas.

Menarik istilah yang digunakan oleh Mill, *the positive political morality*, sama dengan Geoffrey Marshall menyebut konvensi sebagai *positive morality* alias moralitas positif.²² Hal ini ada kaitannya dengan perkataan Dicey yang menyebut bahwa konvensi bukanlah hukum (*not law*), sehingga tidak dapat ditegakkan di pengadilan. Meski bukanlah hukum, konvensi menurut K.C. Wheare mengandung kewajiban “*convention is meant a binding rule, a rule of behaviour accepted as obligatory by those concerned in working of the constitution*”.²³ Hal tersebut sejalan juga dengan O. Hood Phillips yang mengatakan bahwa konvensi adalah aturan dalam praktik politik yang bersifat mengikat bagi mereka yang menerapkannya.²⁴

Dengan demikian penambahan kata ‘positif’ dalam frasa “moral-

19 Dicey, *Introduction to the Study*, hlm. 439, 449, 417, dan 443.

20 John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government* (London: The Electric Book Company, 2001), hlm. 88.

21 Geoffrey Marshall, *Constitutional Conventions: The Rules and Forms of Political Accountability* (Oxford: Oxford University Press, 1984), hlm. 3.

22 Marshall, *Constitutional Conventions*, hlm. 11.

23 K.C. Wheare, *Modern Constitutions* (London: Oxford University Press, 1951), hlm. 179.

24 O Hood Phillips, *Constitutional and Administrative Law* (London: Sweet & Maxwell, edisi enam, 1978), hlm. 104-05.

itas positif”, memiliki maksud dan tujuan yang dapat dianggap tepat. Ini menunjukkan, walau dianggap sebagai pedoman moral ataupun etika dalam penyelenggaraan negara, konvensi ketatanegaraan memiliki kualifikasi kewajiban dan daya ikat sebagaimana layaknya hukum. Hal yang akan lebih dijelaskan dalam perkembangan daya ikat dan kepatuhan konvensi ketatanegaraan.

Selain itu, penggunaan kata “*unwritten*” juga menunjukkan bahwa secara umum konvensi ketatanegaraan adalah aturan tidak tertulis, walaupun dalam ketatanegaraan Inggris harus dibedakan dengan beberapa aturan hukum *Common Law* yang juga tidak tertulis karena berasal dari putusan hakim. Penggunaan *unwritten* secara umum digunakan di negara yang menganut hukum tertulis dalam tradisi ketatanegaraan (bukan tradisi hukum), sehingga di Amerika Serikat *unwritten constitutional* digunakan untuk merujuk istilah konvensi ketatanegaraan.²⁵

Bagaimana dengan penggunaan istilah ini di Indonesia? Beberapa ahli menggunakan istilah yang berbeda. Usep Ranawidjaja menggunakan istilah “hukum adat ketatanegaraan”,²⁶ sedangkan Abu Daud Busroh dan Abubakar Busro menggunakan istilah “konvensi”.²⁷ Keduanya juga menggunakan istilah “kebiasaan ketatanegaraan”. Namun demikian, secara umum dapat dikatakan istilah “konvensi ketatanegaraan” itu sendiri yang lebih sering dipakai di Indonesia, sebagaimana pula digunakan oleh dua pakar hukum tata negara Indonesia terkemuka, Bagir Manan dan Jimly Asshiddiqie.

2. Perkembangan Bagaimana Konvensi Terbentuk

Dicey tidak menjelaskan secara rinci bagaimana konvensi ketatanegaraan itu pertama kali terbentuk. Dia hanya mengungkapkan bahwa konvensi terbentuk dari *customs* (adat istiadat), *practices* (praktik),

25 Whittington, “The Status of Unwritten Constitutional”: 101-24.

26 Usep Ranawidjaja, *Hukum Tata Negara Indonesia: Dasar-Dasarnya* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 22.

27 Abu Daud Busroh dan Abubakar Busro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 60.

maxims (prinsip), atau *precepts* (kaidah).²⁸ Keterangan yang lebih jelas diberikan oleh K.C. Wheare, yang menyebut konvensi dapat timbul dari dua-dua hal, yakni “*a course of conduct may be persisted in over a long period of time and gradually attain first persuasive and then obligatory force*”²⁹, suatu tindakan/praktik yang berjalan untuk jangka waktu yang lama, diterima secara bertahap dan persuasif, dan kemudian menjadi kewajiban yang mengikat. Praktik ini yang kemudian disebut sebagai *customs*. Namun demikian, menurut Wheare sebuah konvensi sangat mungkin muncul lebih cepat, yakni kesepakatan di antara rakyat untuk bekerja dengan cara tertentu dan mengadopsi aturan perilaku tersebut.³⁰ Ketentuan seperti ini langsung mengikat sebagai konvensi (*immediately binding and it is a convention*), tanpa perlu dikaitkan dengan waktu sebagaimana *customs*.³¹ Dari Wheare pula dapat diketahui bahwa konvensi ketatanegaraan tidak selalu berasal dari aturan yang tidak tertulis, melainkan dapat juga berasal dari yang tertulis.

Menurut Andrew Heard, selain bersumber dari praktik dan kesepakatan, konvensi dalam perkembangannya juga mungkin dapat berasal dari deklarasi dan prinsip-prinsip bernegara.³² Konvensi yang berasal dari deklarasi oleh aktor politik yang otoritatif, misalnya perdana menteri karena posisinya membuat deklarasi yang memaksakan kewajiban pada dirinya sendiri atau terhadap menteri-menteri yang ada di kabinet.³³ Sementara itu, konvensi yang berasal dari prinsip-prinsip bernegara muncul pada saat situasi baru muncul, sementara belum ada preseden, dan tidak ada juga kesepakatan ataupun deklarasi sebelumnya yang membuka jalan bagi pembentukan konvensi secara jelas.³⁴

28 Dicey, *Introduction to the Study*, hlm. 417.

29 Wheare, *Modern Constitutions*, hlm. 180.

30 Wheare, *Modern Constitutions*, hlm. 180.

31 Wheare, *Modern Constitutions*, hlm. 180.

32 Andrew Heard, “Constitutional Conventions: The Heart of the Living Constitution”, *Journal of Parliamentary and Political Law*, 6 (2012), hlm. 335-337.

33 Heard, “Constitutional Conventions”, hlm. 335.

34 Heard, “Constitutional Conventions”, hlm. 336.

3. Perkembangan Fungsi Konvensi Ketatanegaraan

Dicey tidak secara eksplisit menyebutkan fungsi konvensi ketatanegaraan. Namun demikian, ada kalimatnya yang dapat menjadi petunjuk, yakni “*constitutional conventions are mainly rules for governing exercise of prerogative*”,³⁵ konvensi ketatanegaraan merupakan kaidah yang mengatur hak prerogatif. Dicey mengungkap, *prerogative* ekuivalen atau sepadan dengan *discretionary authority*.³⁶ Menurut Bagir Manan, dalam kekuasaan diskresi terkandung kebebasan untuk berbuat atau bertindak, sehingga timbul kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan.³⁷ Sejalan pula dengan Jimly Asshiddiqie menyebut kewenangan diskresi yang bersifat terbuka sangat mungkin tidak terkendali.³⁸ Dari sini dapat disimpulkan bahwa fungsi konvensi adalah dalam rangka membatasi kekuasaan yang bersifat diskresional agar tidak sewenang-wenang dan disalahgunakan.³⁹

Dalam perkembangannya, karena berasal dari kaidah praktik, Andrew Hard menyebut konvensi ketatanegaraan sebagai jantungnya kehidupan bernegara (*the heart of the living constitution*). Sebagai demikian, konvensi ketatanegaraan memainkan peran kunci secara aktual dalam bekerjanya praktik ketatanegaraan, termasuk mendefinisikan kembali proses pelaksanaan aturan hukum.⁴⁰ Dari sini dapat pula disimpulkan bahwa fungsi konvensi adalah dalam rangka menjalankan dan bahkan mengisi kekosongan hukum dalam penyelenggaraan negara.

Sementara itu, Geoffrey Marshall mengungkap bahwa konvensi ketatanegaraan memiliki peranan penting bagi bekerjanya mesin akuntabilitas politik,⁴¹ seperti dalam pertimbangan Ratu dan Kement-

35 Dicey, *Introduction to the Study*, hlm. 423.

36 Dicey, *Introduction to the Study*, hlm. 426.

37 Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, hlm. 66.

38 Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, hlm. 255.

39 Bagir Manan (*Konvensi Ketatanegaraan*, hlm. 66-67) mengungkap bahwa konvensi tumbuh sebagai pengendali agar tidak terjadi penyalahgunaan atau kesewenang-wenangan dalam menjalankan prerogatif atau *discretionary powers*.

40 Heard, “Constitutional Conventions”, hlm. 319.

41 Marshall, *Constitutional Conventions*, hlm. 210.

terian, etika konstitusional untuk menggantung parlemen jika pemilihan umum tidak menghasilkan mayoritas partai (*coventions for hung parliaments*), pertanggungjawaban individual menteri, dan pertanggungjawaban kolektif.⁴² Dari sini fungsi konvensi adalah dalam rangka menjaga akuntabilitas politik bernegara.

Fungsi konvensi ketatanegaraan lainnya yang juga dikenal adalah melakukan perubahan konstitusi melalui *usage and convention*. Sebagaimana disebutkan K.C. Wheare, fungsi perubahan konstitusi pada konvensi ketatanegaraan ini dapat berwujud dalam tiga model. Pertama, “*convention show their effects is in nullifying a provision a constitution*”, konvensi menghapuskan ketentuan konstitusi. Penting ditekankan bahwa menghapus di sini bukan berarti mengubah atau membatalkan ketentuan konstitusi, tidak pula mengamputasi, melainkan menjadikannya tidak dapat digunakan secara efektif, atau tidak dapat dilaksanakan menurut bunyi atau arti yang terkandung di dalam aturan tersebut,⁴³ seperti dalam veto yang dimiliki oleh kepala negara terhadap rancangan undang-undang yang telah disetujui badan perwakilan. Melalui konvensi, ketentuan tersebut menjadi tidak berjalan. Kedua, “*convention, ..., transfers powers granted in a constitution from one person to another*”,⁴⁴ konvensi mengalihkan kekuasaan yang telah ditetapkan konstitusi dari satu orang kepada pihak lain, seperti dalam pemilihan Presiden Amerika melalui *electoral college* yang secara aturan dalam konstitusi bebas memilih presiden yang dikehendaki, namun melalui konvensi, anggota *electoral college* harus memilih calon presiden sesuai kehendak suara terbanyak pemilih. Ketiga, “*supplement the law*”,⁴⁵ yakni konvensi menjadi pelengkap hukum, misalnya saja ketentuan pengangkatan menteri oleh Presiden Amerika yang tidak memerlukan pertimbangan kewilayahan, namun melalui konvensi ketatanegaraan hal tersebut selalu dilakukan.

42 Marshall, *Constitutional Conventions*, hlm. 218-29.

43 Wheare, *Modern Constitutions*, hlm. 181.

44 Wheare, *Modern Constitutions*, hlm. 186.

45 Wheare, *Modern Constitutions*, hlm. 191.

4. Perkembangan Daya Ikat dan Kepatuhan Konvensi Ketatanegaraan

Dicey mengatakan, sebagai kaidah yang dianggap bukan hukum melainkan sebatas moralitas atau etika konstitusional, konvensi ketatanegaraan tidak memiliki kualifikasi kekuatan mengikat sebagaimana hukum dan tidak dapat ditegakkan melalui pengadilan.⁴⁶ Dari pandangan Dicey ini, Bagir Manan menyebut kepatuhan terhadap konvensi ketatanegaraan didasarkan pada kesukarelaan dan karena dorongan etika atas dasar keyakinan bahwa menaati konvensi sebagai kewajiban yang timbul dari tuntunan politik penyelenggaraan negara.⁴⁷

Walau konvensi tidak mengikat layaknya hukum, dalam perkembangannya, John Alder memperluas makna daya ikat konvensi sebagai daya ikat dalam arti politik yang didasarkan pada penerimaan mereka yang berkuasa, “*convention are rules that are politically but not legally binding. They are binding primarily by virtue of their acceptance by those in power*”.⁴⁸ Dari sini pula Bagir Manan mengingatkan bahwa dalam kenyataan, kekuatan mengikat secara politik mendorong ketaatan yang tidak kalah dari kekuatan mengikat secara hukum.⁴⁹ Hal ini tidak lain karena hukum tata negara adalah hukum yang erat kaitannya dengan politik, mengingat obyek hukum tata negara adalah organisasi kekuasaan, yang tidak hanya terbatas pada kelembagaan, melainkan proses dan cara memperoleh, menjalankan, serta mempertahankan kekuasaan itu sendiri.⁵⁰ Karena itu, walaupun *not legally binding*, konvensi sebenarnya adalah *politically binding*.

Bagaimana dengan sanksi guna menjaga kepatuhan yang dapat ditegakkan konvensi ketatanegaraan? Menurut Dicey, kerap kali disarankan bahwa ketaatan terhadap konvensi ketatanegaraan pada akhirnya ditegakkan karena adanya sanksi berupa ketakutan

46 Dicey, *Introduction to the Study*, hlm. 439.

47 Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, hlm. 41.

48 Joh Alder, *Constitutional & Administrative Law* (London: Palgrave, edisi 10, 2015), hlm. 60.

49 Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, hlm. 41.

50 Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, hlm. 41.

terhadap *impeachment* “... more often suggested ..., is that obedience to the conventions of the constitution is ultimately enforced by the fear of *impeachment*”. Terhadap hal ini, Dicey memberikan catatan bahwa *fear of impeachment* tidaklah tepat dianggap sebagai dasar ketaatan terhadap konvensi. *Fear of impeachment* justru menunjukkan instrumen hukum. Selain itu, menurut Dicey, ada juga yang menyarankan bahwa ketaatan terhadap konvensi adalah karena ketakutan terhadap opini publik (*the force of public opinion*). Namun Dicey juga memberikan catatan dengan mengajukan pertanyaan, mengapa opini publik tersebut dianggap cukup atau memadai untuk memaksa kepatuhan terhadap konvensi. Tidak ada jawaban terhadap hal ini, justru tercatat banyak aturan yang didukung oleh opini publik namun tetap dilanggar setiap harinya.⁵¹

Apabila dua alasan tersebut tidak dapat menjawab pertanyaan mengenai kepatuhan terhadap konvensi ketatanegaraan, lalu bagaimana menjawab persoalan kepatuhannya. Pada akhirnya Dicey berpendapat kepatuhan terhadap konvensi ketatanegaraan tidak lain adalah daya paksa dari hukum. Dicey mengatakan, pelanggaran terhadap prinsip konstitusi dan konvensi hampir selalu membawa secara langsung pelanggar ke dalam konflik dengan pengadilan dan hukum negara.⁵²

E.C.S. Wade saat memberikan pengantar buku Dicey mengungkap motif yang mendorong kepatuhan terhadap konvensi ketatanegaraan. Pertama, keinginan meneruskan tradisi pemerintahan konstitusional. Kedua, keinginan mempertahankan jalannya roda pemerintahan yang rumit tetap berjalan secara teratur. Ketiga, keinginan mempertahankan kepercayaan publik dan kekuasaan.⁵³

Sementara itu Hilaire Barnett mengatakan, pelanggaran terhadap konvensi akan menimbulkan kritik legitimasi yang secara umum dapat membawa pada perilaku yang tidak konstitusional.⁵⁴ Tidak jauh

51 Dicey, *Introduction to the Study*, hlm. 442-4.

52 Dicey, *Introduction to the Study*, hlm. 445-6.

53 E.C.S. Wade, *Introduction to A.V. Dicey*, dalam *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (London: Mc. Millan, edisi 10, 1979), hlm. clxxxviii.

54 Hilaire Barnett, *Constitutional & Administrative Law* (London: Cavendish

berbeda, Max Vetzo juga mengungkapkan bahwa pelanggaran terhadap konvensi sama inkonstitusionalnya dengan pelanggaran konstitusi karena keduanya sama-sama merupakan aturan dasar bernegara.⁵⁵

Secara lebih lengkap Alex Carrol menyebut lima alasan kepatuhan terhadap konvensi. Pertama, *moral opprobrium* atau keburukan moral dikarenakan konvensi diadakan sebagai prinsip ideologis dalam menjalankan konstitusi, sehingga akan menimbulkan prasangka buruk bagi perilaku yang tidak sesuai konvensi. Kedua, *breach of law* atau pelanggaran hukum, karena pelanggaran konvensi akan membawa pelaku ke dalam konflik dengan pengadilan dan hukum negara. Ketiga, *political difficulties* atau kesulitan politik, karena sangat mungkin terjadi konstitusional sebagai akibat pelanggaran konvensi. Keempat, *result in legislation*, yakni kemungkinan konvensi akan diberikan kekuatan hukum dengan dimasukkan dalam undang-undang agar tidak dilanggar. Kelima, *self interest* atau minat pribadi, yakni ambisi jabatan publik yang membuat setiap orang harus mematuhi konvensi sebagai etika dalam sistem politik bernegara, tanpa itu, keinginan menjadi pejabat akan terganjal karena dianggap tidak beretika.⁵⁶ Untuk alasan kelima dari Carrol tersebut mirip dengan yang disampaikan oleh Wade dan Phillips, rasa takut kehilangan jabatan atau reputasi menyebabkan para menteri mematuhi konvensi dan hukum ketatanegaraan, bukan karena denda atau karena penjara.⁵⁷

Dari berbagai pandangan mengenai kepatuhan terhadap konvensi ketatanegaraan, Bagir Manan menyebut faktor yang secara ensensial akan berpengaruh terhadap kepatuhan yakni sikap etis para pelaku, kemampuan publik untuk bersikap dan menyatakan sikap atas kegiatan pemerintahan dan politik, serta kepentingan

Publishing Limited, edisi 14, 2002), hlm. 31.

55 Vetzo, "The Legal Relevance", hlm. 146.

56 Alex Carrol, *Constitutional and Administrative Law* (Harlow, England: Pearson, edisi sembilan, 2017), hlm. 92-3.

57 E.C.S. Wade dan Geoffrey G. Phillips, *Constitutional Law: An Outline of the Law and Practice of the Constitution, including Central and Local Government, the Citizen and the State, and Administrative Law* (London: Longman, edisi sembilan, 1970), hlm. 62.

yang dipertahankan.⁵⁸ Dari faktor esensial ini dapat dilihat bahwa kepatuhan terhadap konvensi ketatanegaraan tidak hanya dari sikap pelaku penyelenggara negara, melainkan juga sikap publik, sehingga kepatuhan terhadap konvensi bersifat dua arah, yakni pejabatnya itu sendiri dan publik yang seharusnya aktif menyuarakan pentingnya menyelenggarakan negara secara baik.

5. Perkembangan Konsep Perubahan Konvensi Ketatanegaraan

Dacey tidak secara tegas menyebutkan bagaimana konvensi ketatanegaraan dapat berubah. Soal perubahan konvensi ini salah satunya dapat dilihat dalam tulisan Geoffrey Marshall yang mengatakan bahwa perubahan konvensi tidak akan sama dengan aturan hukum ataupun pedoman moral biasa. Menurut Marshall, perbedaan perubahan tersebut dikarenakan konvensi bukanlah produk badan perwakilan maupun pengadilan yang menghasilkan hukum, juga tidak sama dengan perubahan pedoman moral biasa karena secara umum membutuhkan kesepakatan antar pihak.⁵⁹

Marshall mengungkap bahwa perubahan konvensi dapat melalui pembatalan yang disengaja atas konvensi yang lama, atau pembuatan konvensi baru dengan persetujuan, terutama jika konvensi yang lama dirasa ketinggalan jaman atau dirasa sudah tidak cocok lagi. Selain itu, Marshall juga menambahkan bahwa konvensi dapat saja berkembang atau memperluas cakupan terhadap keadaan politik baru.⁶⁰

Sementara itu, Hillaire Barnett menyebut konvensi ketatanegaraan dapat saja berubah sebagai akibat perubahan keadaan, dapat juga beradaptasi untuk memenuhi kebutuhan ketatanegaraan tertentu, atau berubah karena adanya pelanggaran sehingga kemudian ditempatkan dalam undang-undang. Di sinilah Barnett mengatakan bahwa konvensi dapat berkembang bahkan beradaptasi layaknya 'amuba' untuk memenuhi kebutuhan konstitusional sesuai perkembangan waktu (*they evolve, adapt in amoeba-like fashion to meet*

58 Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, hlm. 41.

59 Marshall, *Constitutional Conventions*, hlm. 216.

60 Marshall, *Constitutional Conventions*, hlm. 217.

the constitutional needs of the time).⁶¹

6. Perkembangan Peranan Peradilan terhadap Konvensi Ketatanegaraan

Sebagaimana telah berulang kali disebutkan, Dicey menyebut salah satu karakter utama konvensi ketatanegaraan adalah tidak dapat ditegakkan oleh pengadilan. Dalam perkembangannya, karakter ini banyak dipersoalkan ahli, misalnya Phillips, Jackson dan Leopold, yang mengatakan hal itu tidak berarti pengadilan tidak dapat mengakui keberadaan konvensi. Konvensi mungkin saja dipergunakan pengadilan sebagai sarana menafsirkan suatu ketentuan undang-undang atau sebagai sarana pengadilan menemukan pembenaran untuk tidak mencampuri suatu keputusan pemerintah.⁶²

Sementara itu, Ahmed, Albert, dan Perry mengatakan, keterlibatan pengadilan terhadap konvensi ketatanegaraan adalah suatu yang alamiah, mengingat hakim sejatinya terikat oleh banyak aturan. Selain aturan yang bersifat hukum (*legal rules*) seperti *domestic laws*, *foreign laws*, dan *rules of international law*, hakim juga terikat aturan yang bersifat non hukum (*non-legal rules*) seperti *lex mercatoria* (aturan dalam perdagangan/komersial), *rules of professional, religious, sporting bodies*, dan *moral rules*. Konvensi ketatanegaraan dapat dikategorikan berada dalam *non-legal rules*, sehingga untuk kepentingan peradilan, hakim dapat mempergunakannya baik dalam bentuk penghargaan, mengkritik, mengikuti atau menolak, mempromosikan, mengadopsi, mendukung dan lain sebagainya.⁶³

Dengan melakukan riset di Kanada, India, dan Inggris, Ahmed, Albert, dan Perry mengelompokkan tiga model peran pengadilan terhadap konvensi ketatanegaraan. Pertama, *recognition*, yakni mengakui eksistensi konvensi sebagai sumber hukum bagi

61 Barnett, *Constitutional & Administrative Law*, hlm. 36-7.

62 O H. Phillips, P. Jackson, dan P. Leopold, *Constitutional and Administrative Law* (London: Sweet & Maxwell, 2001), hlm. 138-9.

63 Farrah Ahmed, Richard Albert, dan Adam Perry, "Judging Constitutional Conventions", *International Journal of Constitutional Law*, 17, 3 (2019), hlm. 789.

hakim. Kedua, *employment*, yakni kemungkinan menggunakan, misalnya, sebagai dasar penafsiran hukum, dasar penerapan atau pengembangan hukum, atau dasar untuk tidak mengembangkan *common law*. Ketiga, *enforcement*, yakni menegakkan, yang dapat berbentuk pengenaan tugas (*imposition of duties*), pemberlakuan hukuman secara tegas (*harsh treatment*), deklarasi (*declaration*), dan pembatalan (*nullification*).⁶⁴

Dalam artikel lainnya, Ahmed, Albert, dan Perry mengevaluasi empat tipe ideal yang dapat memungkinkan pengadilan memainkan peranan dalam persoalan konvensi ketatanegaraan. Pertama, *quarantine courts*, yakni pengadilan tidak menggunakan konvensi ketatanegaraan, melainkan hanya menggunakan hukum, dengan alasan kehati-hatian terhadap suatu perkara, misalnya saja di Amerika dikenal dengan doktrin *political question* (peradilan menahan diri untuk tidak mencampuri persoalan-persoalan politik), atau juga karena keterbatasan peradilan (*lack of expertise*) dalam memahami persoalan yang diajukan. Kedua, *bystander courts*, yakni pengadilan hanya sebagai pengamat, yang merupakan respon ketidakpraktisan terhadap peran *quarantine courts*, sehingga pengadilan percaya bahwa aturan politik harus tetap menjadi urusan para aktor politik, dan pengadilan hanya memperhatikan persoalan berkenaan dengan hukum. Peran *bystander court* ini memungkinkan pengadilan mengakui bahwa persoalan hukum terkadang membutuhkan pengakuan yudisial dan penggunaan konvensi ketatanegaraan. Namun demikian, pengadilan hanya terlibat sejauh itu saja, tidak lebih, dan tidak mau mendeklarasikan apalagi menegakkan. Ketiga, *advisor courts*, yakni pengadilan sebagai pemberi saran/pertimbangan. Keempat, *guardian courts*, yakni pengadilan berperan sebagai penjaga konstitusi (*guardian of the constitution*) sehingga mungkin terlibat dalam penyelesaian masalah berkenaan konvensi ketatanegaraan, dikarenakan adanya pelanggaran terhadap komitmen inti dari konstitusi.⁶⁵

64 Ahmed, Albert, dan Perry, "Judging Constitutional Conventions", hlm. 792-4.

65 Farrah Ahmed, Richard Albert, dan Adam Perry, "Enforcing Constitutional Conventions", *International Journal of Constitutional Law*, 17, 4 (2019), hlm.

Ahmed, Albert, dan Perry juga memperkenalkan model baru dari peran pengadilan, yakni sebagai *executor courts* yang menunjukkan fungsi sebagai penegak konvensi ketatanegaraan. *Executor courts* dilakukan melalui peran pengadilan dalam proses pengalihan kekuasaan (*power-shifting conventions*), penegakan harapan yang sah (*enforcing legitimate expectations*), dan penegakan pengalihan kekuasaan (*enforcing power-shifting conventions*). Adapun gambaran *executor courts* seperti penolakan dan reservasi, dan pengakuan konvensi yang tidak digunakan.⁶⁶

C. Eksistensi Konvensi Ketatanegaraan Pasca-Perubahan UUD 1945 dan Urgensi Memahami Konvensi Ketatanegaraan

Dari uraian perkembangan konvensi ketatanegaraan yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya, maka pertanyaan awal pada artikel ini “apakah dengan dihapuskannya Penjelasan UUD 1945 menjadikan konvensi ketatanegaraan di Indonesia juga menjadi terhapuskan?” akan dapat terjawab dari dua pemahaman berikut ini.

Pertama, pemahaman bahwa konvensi memiliki peranan penting dalam memahami bekerjanya konstitusi dalam praktik ketatanegaraan. Sebagaimana telah dikutip, konvensi merupakan jantungnya kehidupan bernegara (*the heart of the living constitution*), karena secara aktual bekerja dalam praktik, bahkan dalam beberapa hal mengisi kekosongan hukum.⁶⁷ Whittington menyebut konvensi hadir untuk mengisi ruang kosong yang seharusnya diisi oleh konstitusi tertulis dalam rangka membentuk sekaligus menjaga pembatasan kekuasaan dan tata pemerintahan yang baik.⁶⁸

Hal tersebut sejalan dengan pendapat Jonathan Stephens, bahwa dalam negara hukum yang demokratis, hukum dan lembaga lembaga

1149-54.

66 Ahmed, Albert, dan Perry, “Enforcing Constitutional Conventions”, hlm. 1155-60.

67 Heard, “Constitutional Conventions”, hlm. 319.

68 Keith E. Whittington, “The Status of Unwritten Constitutional Conventions in the United States”, *University of Illinois Law Review*, 5 (2013): 105. 101-24. Whittington, “The Status of Unwritten Constitutional Conventions”, hlm. 101-24.

formal tidaklah cukup, melainkan juga diperlukan penghormatan terhadap etika termasuk konvensi ketatanegaraan.⁶⁹ Untuk itu, relasi antara konvensi ketatanegaraan dan hukum ketatanegaraan sejatinya adalah relasi yang simbiotik dan bukan saling berhadapan.⁷⁰ Tidaklah tepat jika banyak pihak, apalagi penyelenggara negara, hanya melandaskan jalannya ketatanegaraan atas dasar hukum yang tertulis semata tanpa memperhatikan praktik, termasuk prinsip-prinsip bernegara yang dapat dikategorisasikan sebagai konvensi ketatanegaraan.⁷¹ Misalnya saja, atas dasar tidak adanya larangan mencalonkan diri bagi keluarga kepala daerah, bukan berarti hal tersebut diperbolehkan begitu saja, tanpa memperhatikan etika dan moralitas yang ada.

Kedua, pemahaman mengenai masih adanya kontroversi khususnya mengenai penerapan dan validitas konvensi ketatanegaraan. John Alder menyebut, tidak adanya lembaga yang otoritatif untuk mengatur perselisihan soal makna dan penerapan sebuah konvensi membuat konvensi menjadi tidak jelas (*vague*) dan tidak pasti (*uncertain*).⁷² Hal sama diungkapkan Geoffrey Marshall dengan mengatakan ketidakjelasan konvensi sebagai panduan melaksanakan sesuatu, namun keberadaan panduan tersebut tidak jelas, sehingga tidak dapat diketahui dengan pasti.⁷³

Sementara itu, mengenai validitas konvensi, Alder mengatakan,

69 Jonathan Stephens, "Rule of Beliefs: Constitutional Conventions and the Rule of Law", *UNSW Law Journal Student Series*, 13, 2 (2013), hlm. 3-11.

70 James G. Wilson, "American Constitutional Conventions: The Judicially Unenforceable Rules that Combine with Judicial Doctrine and Public Opinion to Regulate Political Behavior", *Buffalo Law Review*, 40, 3 (1992): 652.

71 Kanada mengalami situasi yang ironis sebagai negara yang menggunakan konstitusi tertulis, karena di satu sisi *rule of law* diharapkan dihargai namun di sisi lain aktor kerap melanggar hukum. Karena itu Andrew Heard mengungkap pentingnya aturan dan prinsip yang tidak tertulis, yang tidak lain adalah konvensi ketatanegaraan, dalam menjalankan konstitusi formal. Andrew Heard, "Constitutional Conventions and Written Constitutions: The Rule of Law Implications in Canada", *Dublin University Law Journal*, 38, 2, (2015), hlm. 331.

72 Alder, *Constitutional & Administrative Law*, hlm. 61.

73 Marshall, *Constitutional Conventions*, hlm. 211.

ketiadaan proses pengambilan keputusan yang otoritatif, atau bahkan diskusi publik yang tersistematis, menunjukkan tidak adanya legitimasi konvensi yang demokratis.⁷⁴ Di sinilah Bagir Manan menyebut legitimasi demokratik suatu konvensi ketatanegaraan dipertanyakan.⁷⁵ Menurut Alder, tidak seperti hukum yang memperoleh validitas karena dibuat oleh publik melalui proses yang diakui, seperti undang-undang ataupun putusan pengadilan, validitas konvensi hanya dilihat karena secara umum dihormati saja, yang dapat dibuktikan dari pendapat mereka yang memiliki posisi yang berpengaruh, baik dalam catatan pemerintah, tulisan akademisi ataupun biografi politisi masa lalu.⁷⁶

Uraian mengenai kontroversi dari konvensi ketatanegaraan tersebut justru menjadikan pelajaran pemahaman penting, bahwa ketidakjelasan sumber maupun validitas demokratik konvensi bukan berarti menjadikan penyelenggaraan negara mengabaikan apalagi melupakan konvensi ketatanegaraan itu sendiri. Sesuai dengan pendapat Barnett yang menyebut konvensi beradaptasi layaknya 'amuba' guna memenuhi kebutuhan konstitusional sesuai perkembangan waktu,⁷⁷ maka pemahaman pentingnya konvensi ketatanegaraan sepatutnya tidak terpaku pada satu bentuk/model saja.

Dari uraian tersebut dapat dikatakan, walaupun Penjelasan UUD 1945 yang mengakui eksistensi konvensi ketatanegaraan telah dihapuskan, sejatinya konvensi ketatanegaraan di Indonesia tidak turut hilang (hapus). Sebab, konvensi bergerak dalam praktik penyelenggaraan negara di Indonesia, bahkan dapat saja mengisi kekosongan hukum yang ada, sebagai kaidah moral, prinsip dan etika penyelenggaraan negara. Eksistensi konvensi dalam ketatanegaraan Indonesia yang telah lebih dari 76 tahun, tetaplah ada sebagai bentuk adaptasi terhadap kebutuhan ketatanegaraan Indonesia.

Menurut Bagir Manan, konvensi adalah sub-sistem yang selalu

74 Alder, *Constitutional & Administrative Law*, hlm. 61.

75 Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, hlm. 63.

76 Alder, *Constitutional & Administrative Law*, hlm. 60-1.

77 Barnett, *Constitutional & Administrative Law*, hlm. 36.

melekat dan hadir pada sistem ketatanegaraan, tidak terkecuali Indonesia.⁷⁸ Karena itu, patut dicatat bahwa sekalipun perbedaan *the law of the constitutions* dan *the convention of the constitutions* oleh Dicey dimaksudkan untuk memahami ketatanegaraan Inggris, doktrin ini secara teoretikal dan praktik juga berpengaruh pada ketatanegaraan negara-negara di dunia. Lebih khusus mengenai *the convention of the constitutions* yang menjadi fokus artikel ini, secara umum terdapat di negara-negara jajahan Inggris yang mengadopsi model *Westminster parliamentary system* (sistem pemerintahan parlementer) seperti Kanada, Australia, dan Selandia Baru.⁷⁹ Bahkan Amerika Serikat yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial pun mengakui adanya konvensi ketatanegaraan.⁸⁰ Demikian juga beberapa negara Eropa dengan tradisi hukum berbeda seperti Belanda⁸¹ dan Jerman⁸² juga mengenal konvensi ketatanegaraan.

Dari uraian yang telah disampaikan tersebut, artikel ini juga mengemukakan dua urgensi memahami konvensi ketatanegaraan bagi lingkungan akademik dan praktik penyelenggaraan negara. Pertama, urgensi akademik. Dalam konteks akademik, secara umum dipahami bahwa konvensi ketatanegaraan sangat penting dalam pengajaran dan penelitian, mengingat memahami hukum tata negara tidaklah cukup membahas hukumnya saja, melainkan juga praktik penyelenggaraan negara yang di dalamnya terdapat konvensi ketatanegaraan.

Dalam konteks urgensi akademik, Bagir Manan juga menyebut konvensi ketatanegaraan sebagai salah satu sumber hukum, sehingga siapapun yang mempelajari hukum tata negara sebagai ilmu, wajib mempelajari seluk beluk konvensi.⁸³ Bahkan Barnett

78 Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, hlm. viii.

79 Galligan dan Brenton, "Constitutional Conventions", hlm. 9 dan 11.

80 Wilson, "American Constitutional Conventions", hlm. 645-738; Whittington, "The Status of Unwritten Constitutional Conventions", hlm. 101-24.

81 Max Vetzo, "The Legal Relevance of Constitutional Conventions in the United Kingdom and the Netherlands", *Utrecht Law Review*, 14, 1 (2018): 143-56.

82 Greg Taylor, "Convention by Consensus: Constitutional Conventions in Germany", *International Journal of Constitutional Law*, 12, 2 (2014): 303-29.

83 Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, hlm. viii.

pada saat menjelaskan konvensi beradaptasi layaknya ‘amuba’ juga mengatakan, konvensi menghadirkan tantangan yang sangat menarik kepada mahasiswa tata negara.⁸⁴

Dari sini dapat dilihat bahwa terdapat urgensi secara akademik untuk mengembangkan pengajaran dan penelitian secara lebih mendalam dan luas terhadap konvensi ketatanegaraan. Sering kali dijumpai pembelajaran konvensi ketatanegaraan hanya merupakan salah satu pokok bahasan mata kuliah Hukum Tata Negara, tidak berdiri sebagai mata kuliah tersendiri atau setidaknya tidak menjadi kajian yang dibahas secara lebih mendalam dan dengan waktu yang proporsional, tidak hanya sekedar pengantar dan pengenalan saja.⁸⁵ Akibatnya, mahasiswa tidak dapat memahami secara mendalam seluk beluk konvensi yang berkembang termasuk adaptasinya. Kerap kali mahasiswa tidak dapat membedakan antara konvensi ketatanegaraan dan konvensi dalam hukum internasional. Bahkan, konvensi ketatanegaraan sering dipahami sekedar sebagai kebiasaan ketatanegaraan. Padahal, sebagaimana telah disinggung, konvensi tidak hanya berasal dari kebiasaan yang secara umum tidak tertulis dan membutuhkan waktu yang lama, melainkan juga dapat berasal dari kesepakatan yang mungkin dilakukan secara cepat dan tertulis, termasuk juga deklarasi dan prinsip.

Kedua, urgensi praktik penyelenggaraan negara. Dengan mendasarkan pendapat bahwa konvensi hadir untuk mengetahui bagaimana praktik penyelenggaraan negara berjalan, bahkan dalam hal tertentu mengisi ruang kosong yang seharusnya diisi oleh konstitusi tertulis, yang kesemuanya adalah dalam rangka pembatasan kekuasaan dan tata pemerintahan yang baik, maka secara praktik terdapat urgensi untuk menekankan pentingnya para penyelenggara negara dalam memahami hakikat dan fungsi konvensi ketatanegaraan. Dengan demikian, bernegara tidak hanya sebatas aturan-aturan tertulis semata, melainkan juga mengembangkan

84 Barnett, *Constitutional & Administrative Law*, hlm. 36.

85 Di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, misalnya, konvensi ketatanegaraan merupakan salah satu pokok bahasan Hukum Tata Negara yang dalam pengajaran hanya sebagai pengenalan.

praktik-praktik yang dapat mendukung demokrasi konstitusional. Hal ini sejalan dengan pendapat Bagir Manan bahwa peranan konvensi adalah dalam rangka memantapkan dan memperkokoh kehidupan konstitusional suatu negara, bukan untuk mengubah sendi konstitusional yang sudah ada, melainkan sebagai cara yang memungkinkan kehidupan konstitusional berjalan lebih pasti dan sesuai perkembangan keadaan.⁸⁶

Karena itu, dalam ketatanegaraan Indonesia, sudah seharusnya penyelenggara negara mempraktikkan pentingnya konvensi yang memperkuat sendi-sendi kehidupan konstitusional. Konvensi ketatanegaraan tidak hanya berkuat pada Pidato Presiden pada 16 Agustus, tidak hanya mengenai upacara bendera setiap 17 Agustus, tidak hanya seputar pemilihan menteri dan jabatan tertentu oleh Presiden, tidak hanya mengenai pemasangan foto Presiden dan Wakil Presiden di kantor pemerintahan, tidak hanya mengenai program 100 hari kerja, tidak hanya mengenai pengambilan keputusan melalui suara terbanyak di MPR⁸⁷, ataupun praktik-praktik lainnya⁸⁸ yang secara umum berkaitan dengan tata pemerintahan yang baik namun belum tentu bertalian dengan pembatasan kekuasaan.

Penting bagi penyelenggara negara untuk membentuk konvensi ketatanegaraan yang memperkuat sendi ketatanegaraan lebih khusus yang berkaitan dengan pembatasan kekuasaan. Misalnya Presiden tidak memasukkan seluruh atau sebagian besar partai politik yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam koalisi pemerintahan guna memperoleh suara mayoritas dalam badan perwakilan. Sebab, memasukkan sebagian besar partai politik dalam pemerintahan justru dapat berakibat pada melemahnya fungsi pengawasan DPR. Sayangnya, praktik penyelenggaraan negara pasca-reformasi justru menunjukkan kecenderungan Presiden selalu membuat koalisi “ge-

86 Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, hlm. 84.

87 Pengambilan keputusan melalui suara terbanyak di MPR tergolong dalam konvensi yang mengubah (*amend*) konstitusi, yakni ketentuan dalam Pasal 2 ayat (3) UUD 1945 “Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak”.

88 Terhadap praktik konvensi ketatanegaraan ini dapat dilihat dalam Mahardika, “Konvensi Ketatanegaraan”, hlm. 57-62.

muk” guna “memuluskan” agenda pemerintahan.⁸⁹ Untuk itu, perlu juga dikembangkan sikap penghormatan dan pemberian posisi yang terhormat bagi partai politik yang tidak masuk dalam koalisi pemerintahan atau “oposisi”. Bahkan, jika diperlukan, partai politik yang menjadi “oposisi” tersebut diberikan fasilitas dan pembiayaan tertentu,⁹⁰ sehingga tidak selalu harus masuk ke dalam koalisi pemerintahan untuk sekadar mengejar fasilitas dan pembiayaan guna memperoleh simpati rakyat.⁹¹ Jika model konvensi ini dipraktikkan, maka termasuk ke dalam konvensi yang melengkapi konstitusi yang sudah ada, mengingat Pasal 20A UUD 1945 menyebut salah satu fungsi DPR adalah pengawasan. Dengan demikian, cita-cita menghadirkan *checks and balances* sebagaimana tujuan Perubahan UUD 1945 dapat terwujud.⁹²

Bentuk konvensi ketatanegaraan lain yang berkaitan dengan penguatan sendi konstitusional berdemokrasi adalah sikap menahan diri bagi keluarga pejabat publik untuk tidak mencalonkan diri dalam kontestasi suatu pemilihan sebagaimana telah disinggung. Pasca-reformasi, fakta menunjukkan banyak kepala daerah yang membentuk dinasti di daerah, dalam bentuk pencalonan keluarga

89 Soal dampak koalisi gemuk terhadap melemahnya fungsi pengawasan DPR ini lihat Idul Rishan, “Risiko Koalisi Gemuk dalam Sistem Presidensial di Indonesia”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 27, 2, (2020), hlm. 219–240.

90 Mei Susanto, “Pelembagaan Oposisi dalam Badan Perwakilan Rakyat Indonesia”, dalam *Interaksi Konstitusi dan Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri*, ed. Harijanti, S.D. dkk. (Bandung: PSKN FH Unpad, 2016), hlm. 90. Lihat juga Gregoire Webber, “Loyal Opposition and the Political Constitution”, *Oxford Journal of Legal Studies*, 37, 2 (2017), hlm. 24.

91 Kuskridho Ambardi sebagaimana dikutip *Kompas.com* mengatakan, selain faktor prestise dan publikasi, partai politik ramai-ramai mengejar jatah menteri untuk meraih pundi-pundi uang. Pasalnya saat ini partai politik menghadapi problem pendanaan untuk menjalankan organisasi dan mesin partai. Lihat *Kompas.com*, “Saat Kursi Menteri Jadi Rebutan”, <https://www.kompas.com/tren/read/2019/10/15/121052765/saat-kursi-menteri-jadi-rebutan-partai-politik?page=all>, 15/10/2019, diakses 20/12/2020.

92 Lihat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2007), hlm. 8.

kepala daerah sebagai pejabat publik.⁹³ Tidak sedikit, calon kepala daerah yang merupakan keluarga kepala daerah sebelumnya (misalnya terjadi di Bantul).⁹⁴ Bahkan ada kepala daerah yang istrinya menjadi ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).⁹⁵ Karena tidak ada undang-undang yang melarangnya, maka secara hukum memang tidak ada yang dilanggar. Namun demikian, dari segi moralitas dan etika pemerintahan, hal demikian itu rentan menimbulkan konflik kepentingan atau bahkan korupsi karena pemerintahan diselenggarakan oleh keluarga sendiri.⁹⁶

Sayangnya, praktik dinasti politik yang terjadi di daerah justru merambah di tingkat nasional. Pada 2020 misalnya, untuk pertama kali dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, anak dan menantu seorang presiden mencalonkan diri menjadi kepala daerah dan kemudian terpilih.⁹⁷ Secara hukum ketatanegaraan, tidak ada larangan. Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyebut “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu tidak ada kecualinya”, serta Pasal 28D ayat (3) mengatakan “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”. Namun demikian, cara membaca kedua ketentuan tersebut seharusnya tidak secara *expressis verbis*, sama persis dengan bunyi pasal tersebut. Perlu juga dibaca moralitas yang terkandung dalam ketatanegaraan Indonesia, khususnya salah satu amanat reformasi

93 Lihat Budhy Prianto, “Partai Politik, Fenomena Dinasti Politik dalam Pemilihan Kepala Daerah, dan Desentralisasi”, *Publisia Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 1, 2 (2016), hlm. 105-17.

94 Martien Herna Susanti, “Dinasti Politik dalam Pilkada di Indonesia”, *Journal of Government and Civil Society*, 1, 2 (2017), hlm. 111–19.

95 Kompas.com, “Cerita di Balik Suami Jabat Bupati Kutai Timur dan Istri Jadi Ketua DPRD”, <https://regional.kompas.com/read/2019/10/12/10010091/cerita-di-balik-suami-jabat-bupati-kutai-timur-dan-istri-jadi-ketua-dprd?page=all>, 12/10/2019, diakses 20/12/2020.

96 Didik Gunawan Suharto, dkk., “Pilkada, Politik Dinasti, dan Korupsi,” dalam *Prosiding Konferensi Perkumpulan Dekan Ilmu-Ilmu Sosial PTN Se-Indonesia*, ed. Irman dkk. (Tanjung Pinang: FISIP Umrah, 2017), hlm. 30.

97 Kompas.com, “Jokowi Presiden Pertama Anak dan Menantunya Jadi Wali Kota”, <https://www.kompas.tv/article/129856/jokowi-presiden-pertama-anak-dan-menantunya-jadi-wali-kota>, 11/12/2020, diakses, 21/12/2020.

“penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia, serta pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN)”. Bahkan mengenai yang terakhir telah ditetapkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme serta Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VIII/MPR/2002 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Adanya ikatan keluarga antara satu pejabat dan pejabat lainnya, memungkinkan potensi kolusi dan nepotisme bahkan korupsi⁹⁸, atau setidaknya kecenderungan keberpihakan yang berakibat pada sikap tidak fair dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam rangka membaca moralitas konstitusi tersebut, ketiadaan larangan bagi keluarga pejabat untuk mencalonkan diri dalam jabatan tertentu, seharusnya dijadikan konvensi ketatanegaraan dalam kerangka memperkuat sendi pembatasan kekuasaan dan demokrasi dalam bentuk konvensi untuk tidak mencalonkan diri. Keluarga tersebut dapat saja mencalonkan diri setelah sang pejabat selesai masa jabatannya, bahkan jika perlu menunggu beberapa waktu guna memastikan tidak ada kolusi dan nepotisme.⁹⁹

Selain berkenaan dengan praktik pada penyelenggaraan negara pada badan eksekutif dan legislatif, konvensi ketatanegaraan juga penting dikembangkan di pengadilan. Misalnya Mahkamah Konstitusi

98 Robertus Belarminus, “6 Dinasti Politik dalam Pusaran Korupsi Suami Istri Hingga Anak-Orang Tua”, <https://nasional.kompas.com/read/2018/03/02/07292391/6-dinasti-politik-dalam-pusaran-korupsi-suami-istri-hingga-anak-orangtua?page=all>, 02/03/2018, diakses 21/12/2020.

99 Di Amerika Serikat, Presiden Donald Trump dianggap melanggar norma politik (*political norm*), karena mencampuradukkan kepentingan bisnis dengan pemerintahan, mengisi istana negara yang berasal dari anggota keluarga, termasuk memasukkan anggota kabinet secara tidak biasa yang berasal dari para pengusaha kaya dan lain sebagainya. Harus dipahami, *political norms* ini bersanding dengan *constitutional conventions*. Lihat Neil S. Siegel, “Political Norms, Constitutional Conventions, and President Donald Trump”, *Indiana Law Journal*, 93, 1 (2018), hlm. 177-205.

dapat dikatakan telah menjadi *the guardian courts* dengan model *employment* dalam Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 mengenai uji materi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, karena menggunakan *desuetudo* atau kebiasaan (konvensi ketatanegaraan), sehingga pelaksanaan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden setelah Pemilihan DPR, DPD, dan DPRD disebut tidaklah bertentangan dengan konstitusi. Sayangnya, Mahkamah tidak konsisten atas pendapatnya, karena melalui Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013, pemilihan umum yang tidak dilakukan serentak dinyatakan inkonstitusional. Dari sini Mahkamah Konstitusi selain tidak konsisten, juga mengabaikan pertimbangan konvensi ketatanegaraan yang telah dibuatnya.¹⁰⁰

Sementara itu, Mahkamah Konstitusi juga dapat dikatakan sebagai *the guardian courts* dalam Putusan Nomor 49/PUU-VIII/2010 mengenai uji materi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan. Mahkamah menggunakan dasar praktik ketatanegaraan bahwa Jaksa Agung adalah jabatan politik setingkat menteri sehingga masa jabatannya harus sudah berakhir bersamaan dengan masa jabatan Presiden yang mengangkatnya. Selain itu, dapat dikatakan Mahkamah menerapkan model *enforcement* karena menyatakan, apabila tidak memenuhi ketentuan tersebut, maka jabatan Jaksa Agung dapat dianggap ilegal.

Mahkamah Konstitusi juga pernah berperan sebagai *bystander courts* dalam Putusan Nomor 73/PUU-XII/2014 mengenai uji materi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD berkenaan dengan mekanisme pemilihan pimpinan DPR berdasarkan perolehan kursi terbanyak di DPR atau berdasarkan sistem paket gabungan partai politik. Dalam putusan tersebut, Mahkamah di satu sisi mengakui keberadaan konvensi sebagai

100 Ketidakkonsistenan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menjadikan Mahkamah bergerak dari tipologi *unconstrained court* dalam arti terbebas dari intervensi politik menjadi *political court* yakni mempertimbangkan implikasi politis yang ditimbulkan putusannya. Lihat Lailani Sungkar dan Abdurrachman Satrio, "Tipologi Mahkamah Konstitusi Indonesia dalam Pusaran Politik dan Hukum: Kajian pada Putusan tentang Pemilu Serentak", *Jurnal Majelis*, 7 (2018). hlm. 30-36.

sumber hukum, namun sayang tidak mengelaborasi terhadap praktik perkembangan pemilihan pimpinan DPR yang memiliki relevansi dalam rangka penguatan sendi demokrasi dan ketatanegaraan. Karenanya mekanisme pemilihan pimpinan DPR dianggap sebagai kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*). Dari putusan ini, terlihat Mahkamah tidak melakukan penggalian perkembangan doktrin konvensi, khususnya mengenai bagaimana konvensi berubah dan bagaimana konvensi memperkuat sendi konstitusional.¹⁰¹

Mahkamah Konstitusi juga dapat dikategorikan sebagai *quarantine court* dalam Putusan Nomor 34/PUU-XIII/2015 mengenai uji materi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah berkenaan klausul syarat calon kepala daerah tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana. Mahkamah berpendapat klausul tersebut bersifat politis dan asumtif seolah-olah setiap calon yang mempunyai hubungan darah maupun perkawinan dengan petahana kepala daerah, dipastikan akan membangun dinasti politik yang merusak tatanan kebangsaan. Mahkamah pada akhirnya membatalkan klausul yang sebenarnya dapat mencegah dinasti politik di daerah. Sebagaimana telah disinggung, persoalan dinasti politik sangat mungkin berkaitan dengan persoalan kolusi dan nepotisme, bahkan korupsi. Karena itu, dapat dikatakan Mahkamah dalam putusan tersebut tidak melakukan penggalian terhadap nilai-nilai dan prinsip yang terkandung dalam penyelenggaraan negara Indonesia, khususnya pasca-reformasi.

Terbaru, pada saat artikel ini ditulis, ialah perkara pengujian UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja di Mahkamah Konstitusi. Salah satu ahli yang dihadirkan DPR, I Gde Pantja Astawa, menyebut metode *omnibuslaw* dalam pembentukan UU Cipta Kerja dapat

101 Praktik pemilihan pimpinan DPR berdasarkan raihan kursi berdasarkan hasil pemilihan umum adalah praktik yang memperkuat sendi konstitusional demokrasi, karena memberikan penghormatan terhadap kedaulatan rakyat, memberikan kecenderungan pimpinan DPR diisi oleh partai politik yang berasal dari satu kelompok/koalisi saja, dan dapat memberikan jaminan stabilitas politik di badan perwakilan. Lihat Mei Susanto, "Mekanisme Pemilihan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat", *Jurnal Legislasi*, 16, 2 (2019), hlm. 276.

dipandang semacam konvensi yang berfungsi melengkapi UU P3 (Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan) yang tidak responsif.¹⁰² Hal yang dipertanyakan oleh Hakim Konstitusi Saldi Isra dengan mengingatkan bahwa konvensi ketatanegaraan hadir untuk mengisi kekosongan yang tingkatnya sama dengan konstitusi, tapi tidak diatur dalam konstitusi.¹⁰³ Atas dasar hal tersebut, Astawa menjawab dengan menyitir pendapat Robert Carr dalam bukunya *Democracy American in Theory and Praticice* yang mengatakan “ketika satu konstitusi berdiam diri, tidak bisa merespons perkembangan keadaan, di situ konvensi ketatanegaraan menjadi sebuah jawaban, dalam arti dia melengkapi keberadaan konstitusi”.¹⁰⁴

Contoh terbaru ini menunjukkan bahwa konvensi ketatanegaraan menjadi salah satu cara dalam rangka menafsirkan persoalan ketatanegaraan di pengadilan. Patut ditunggu apakah Mahkamah Konstitusi akan mempergunakan konvensi ketatanegaraan dalam menjustifikasi praktik *omnibuslaw* dalam pembentukan UU Cipta Kerja atau sebaliknya tidak menggunakan. Sekadar komentar terhadap argumentasi ahli dalam perkara tersebut, artikel ini memandang tepat untuk menempatkan konvensi sebagai cara menyelesaikan persoalan pada saat konstitusi berdiam diri. Namun demikian, ahli tampaknya tidak mengkontekstualisasi dari segi fungsi, bahwa konvensi ketatanegaraan muncul dalam kerangka memperkuat sendi konstitusi dan demokrasi. Dengan demikian, secara ideal harus juga dipertimbangkan apakah praktik pembentukan undang-undang

102 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Risalah Sidang Perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020, 103/PUU-XVIII/2020, 105/PUU-XVIII/2020, 107/PUU-XVIII/2020, 4/PUU-XIX/2021, 6/PUU-XIX/2021 perihal Pengujian Formil dan Materiil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Acara Mendengarkan Keterangan Ahli DPR (XIII) dan (XII), 13/10/2021, hlm 10.

103 Risalah Sidang Perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020, 103/PUU-XVIII/2020, 105/PUU-XVIII/2020, 107/PUU-XVIII/2020, 4/PUU-XIX/2021, 6/PUU-XIX/2021, hlm. 40.

104 Risalah Sidang Perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020, 103/PUU-XVIII/2020, 105/PUU-XVIII/2020, 107/PUU-XVIII/2020, 4/PUU-XIX/2021, 6/PUU-XIX/2021, hlm. 43.

melalui metode *omnibuslaw* memperkuat sendi konstitusi dan demokrasi seperti partisipasi publik yang luas dan berarti (*meaning full participation*) sehingga dapat memperkuat demokrasi partisipatoris dan substantif, atau justru mengeliminasi partisipasi publik dan hanya menjadikan demokrasi elitis semata yang menisbikan peran masyarakat.¹⁰⁵

D. Kesimpulan

Pasca-perubahan Konstitusi UUD 1945, eksistensi konvensi ketatanegaraan di Indonesia tetaplah ada dan tidak hilang begitu saja, sekalipun Penjelasan Konstitusi yang sebelumnya mengakui secara eksplisit keberlakuan hukum dasar tidak tertulis yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara telah dihapuskan dalam perubahan atau amandemen ini. Hal ini didasarkan pada pemahaman bahwa konvensi ketatanegaraan merupakan sub-sistem yang selalu melekat dan hadir pada sistem ketatanegaraan di setiap negara, termasuk Indonesia. Pemahaman terhadap doktrin dan konsep konvensi ketatanegaraan sendiri tidak dapat disandarkan pada doktrin dan contoh-contoh lama dan cenderung *out of date*, mengingat konsep dan doktrin konvensi berkembang sedemikian rupa, baik dalam rangka menjalankan proses dan ketatanegaraan maupun dalam rangka mengisi kekosongan dan menyempurnakan hukum ketatanegaraan. Karena itu terdapat urgensi akademik untuk melakukan pengajaran dan penelitian secara lebih mendalam terhadap konvensi ketatanegaraan sebagai upaya memperkaya dan memperkuat pemahaman akan konvensi ketatanegaraan itu sendiri. Selain itu, juga urgen untuk mengembangkan konvensi dalam praktik penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia, lebih khusus untuk memperkuat sendi konstitusi dan demokrasi, baik oleh lembaga eksekutif, legislatif, maupun pengadilan.

105 R. B. Gibson, "The Value of Participation", dalam *Environmental Management and Public Participation*, ed. P.S. Elder (Toronto: Canadian Environmental Law Research Foundation, 1975), hlm. 22-23.

Daftar Pustaka

Artikel, Buku, dan Laporan

- Agiwinata, Weldi. "Konvensi Ketatanegaraan sebagai Batu Uji dalam Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi". *Yuridika*, 29, 2, (2014): 149-67. DOI: 10.20473/ydk.v29i2.364.
- Ahmed, Farrah, Richard Albert, dan Adam Perry. "Enforcing Constitutional Conventions". *International Journal of Constitutional Law*, 17, 4 (2019): 1146-65. DOI: 10.1093/icon/moz061.
- Ahmed, Farrah, Richard Albert, dan Adam Perry. "Judging Constitutional Conventions". *International Journal of Constitutional Law*, 17, 3 (2019): 787-806. DOI: 10.1093/icon/moz060.
- Alder, John. *Constitutional & Administrative Law*. London: Palgrave, edisi 10, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.
- Barnett, Hillaire. *Constitutional & Administrative Law*. London: Cavendish Publishing Limited, edisi 14, 2002.
- Belarminus, Robertus. "6 Dinasti Politik dalam Pusaran Korupsi Suami Istri Hingga Anak-Orang Tua". <https://nasional.kompas.com/read/2018/03/02/07292391/6-dinasti-politik-dalam-pusaran-korupsi-suami-istri-hingga-anak-orangtua?page=all,02/03/2018>. Diakses 21/12/2020.
- Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*. St. Paul Minn: West Publishing Co, edisi lima, 1979.
- Bradley, A.W. dan K.D. Ewing. *Constitutional and Administrative Law*. Harlow, England: Pearson Longman, edisi 14, 2007.
- Bramasta, Dandy Bayu. "Saat Kursi Menteri Jadi Rebutan." <https://www.kompas.com/tren/read/2019/10/15/121052765/saat-kursi-menteri-jadi-rebutan-partai-politik?page=all,15/10/2019>. Diakses 20/12/2020.
- Busroh, Abu Daud, dan Abubakar Busro. *Asas-Asas Hukum Tata Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.

- Cane, P. dan J. Conaghan. *The New Oxford Companion to Law*. Oxford: Oxford University Press, 2009. <https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780199290543.001.0001/acref-9780199290543-e-426?rskey=FmI625&result=427>. Diakses 20/12/2020.
- Carrol, Alex. *Constitutional and Administrative Law*. Harlow, England: Pearson, edisi sembilan, 2017.
- Dicey, Albert Van. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London & Basingstoke: The Macmillan Press, edisi 10, 1979.
- Galligan, Brian dan Scott Brenton. "Constitutional Conventions." Dalam *Constitutional Conventions in Westminster System: Controversies, Changes and Challenges*, diedit oleh Brian Galligan dan Scott Brenton, 8-23. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. DOI: 10.1017/cbo9781316178560.002.
- Gibson, R. B. "The Value of Participation". Dalam *Environmental Management and Public Participation*, diedit oleh P.S. Elder, 7-39. Ottawa: Canadian Environmental Law Research Foundation, 1975.
- Heard, Andrew. "Constitutional Conventions: The Heart of the Living Constitution". *Journal of Parliamentary and Political Law*, 6 (2012): 319-38.
- Heard, Andrew. "Constitutional Conventions and Written Constitutions: The Rule of Law Implications in Canada". *Dublin University Law Journal*, 38, 2 (2015): 331-61.
- Kompas.com. "Cerita di Balik Suami Jabat Bupati Kutai Timur dan Istri Jadi Ketua DPRD". <https://regional.kompas.com/read/2019/10/12/10010091/cerita-di-balik-suami-jabat-bupati-kutai-timur-dan-istri-jadi-ketua-dprd?page=all>, 12/10/2019. Diakses 20/12/2020.
- Kompas.com. "Jokowi Presiden Pertama Anak dan Menantunya Jadi Wali Kota". <https://www.kompas.tv/article/129856/jokowi-presiden-pertama-anak-dan-menantunya-jadi-wali-kota>, 11/12/2020. Diakses 21/12/2020.
- Mahardika, Ahmad Gelora. "Konvensi Ketatanegaraan dalam Sistem Hukum Nasional di Indonesia Pasca Era Reformasi". *Jurnal Undang: Jurnal Hukum*, Vol. 4, No. 2 (2021)

- Rechtsvinding*, 8, 1 (2019): 55-68. DOI: 10.33331/rechtsvinding.v8i1.303.
- Manan, Bagir. *Konvensi Ketatanegaraan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2006.
- Marshall, Geoffrey. *Constitutional Conventions: The Rules and Forms of Political Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 1984.
- Martin, Elizabeth A (ed.). *A Dictionary of Law*. Oxford: Oxford University Press, edisi lima, 2003.
- Mill, John Stuart. *Considerations on Representative Government*. London: The Electric Book Company, 2001.
- Phillips, O Hood. *Constitutional and Administrative Law*. London: Sweet & Maxwell, edisi enam, 1978.
- Phillips, O Hood. "Constitutional Conventions: Dicey's Predecessors". *The Modern Law Review*, 29, 2 (1966): 137-48. DOI: 10.1111/j.1468-2230.1966.tb01110.x.
- Phillips, Owen Hood, Paul Jackson, dan Patricia Leopold. *Constitutional and Administrative Law*. London: Sweet & Maxwell, 2001.
- Prianto, Budhy. "Partai Politik, Fenomena Dinasti Politik dalam Pemilihan Kepala Daerah, dan Desentralisasi". *Publisia: Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 1, 2 (2016): 105-17. DOI: 10.26905/pjiap.v1i2.436.
- Ranawidjaja, Usep. *Hukum Tata Negara Indonesia: Dasar-Dasarnya*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- Republik Indonesia, Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2007.
- Rishan, Idul. "Risiko Koalisi Gemuk dalam Sistem Presidensial di Indonesia". *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 27, 2 (2020): 219-40. DOI: 10.20885/iustum.vol27.iss2.art1.
- Siegel, Neil S. "Political Norms, Constitutional Conventions, and President Donald Trump". *Indiana Law Journal*, 93, 1 (2018): 177-205.
- Suharto, Didik Gunawan, dkk. "Pilkada, Politik Dinasti, dan Korupsi". Dalam *Prosiding Konferensi Perkumpulan Dekan Ilmu-Ilmu Sosial*

- PTN Se-Indonesia*, diedit oleh Irman, dkk., 30-49. Tanjung Pinang: FISIP Umrah, 2017.
- Sungkar, Lailani dan Abdurrachman Satrio. “Tipologi Mahkamah Konstitusi Indonesia dalam Pusaran Politik dan Hukum: Kajian pada Putusan tentang Pemilu Serentak”. *Jurnal Majelis*, 7 (2018): 25-36.
- Susanti, Martien Herna. “Dinasti Politik dalam Pilkada di Indonesia”. *Journal of Government and Civil Society*, 1, 2 (2017): 111-19. DOI: 10.31000/jgcs.v1i2.440.
- Susanto, Mei. “Pelembagaan Oposisi dalam Badan Perwakilan Rakyat Indonesia”. Dalam *Interaksi Konstitusi dan Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri*, diedit oleh Susi Dwi Harijanti, dkk., 87-100. Bandung: PSKN FH Unpad, 2016.
- Susanto, Mei. “Mekanisme Pemilihan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat”. *Jurnal Legislasi*, 16, 2 (2019): 263-77.
- Stephens, Jonathan. “Rule of Beliefs : Constitutional Conventions and the Rule of Law”. *UNSW Law Journal Student Series*, 13, 2 (2013): 1-23.
- Taylor, Greg. “Convention By Consensus: Constitutional Conventions In Germany”. *International Journal of Constitutional Law*, 12, 2 (2014): 303-29. DOI: 10.1093/icon/mou027.
- Vetzo, Max. “The Legal Relevance of Constitutional Conventions in the United Kingdom and the Netherlands”. *Utrecht Law Review*, 14, 1 (2018): 143-56. DOI: 10.18352/ulr.432.
- Wade, E.C.S. “Introduction to A.V. Dicey”. Dalam Dicey, A.V., *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: Mc. Millan, edisi 10, 1979.
- Wade, E.C.S. dan Geoffrey G. Phillips. *Constitutional Law: An Outline of the Law and Practice of the Constitution, including Central and Local Government, the Citizen and the State, and Administrative Law*. London: Longman, edisi sembilan, 1970.
- Webber, Gregoire. “Loyal Opposition and the Political Constitution”. *Oxford Journal of Legal Studies*, 37, 2 (2017): 1-26. DOI: 10.1093/ojls/gqw023.
- Wheare, K.C. *Modern Constitutions*. London: Oxford University Press,

1951.

Whittington, Keith E. "The Status of Unwritten Constitutional Conventions in the United States". *University of Illinois Law Review*, 5 (2013): 101-24.

Wilson, James G. "American Constitutional Conventions: The Judicially Unenforceable Rules That Combine With Judicial Doctrine and Public Opinion to Regulate Political Behavior". *Buffalo Law Review*, 40, 3 (1992): 645-738.

Peraturan dan Putusan Hukum

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945.

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi. Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, 18/2/2009 perihal Uji Materi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi. Putusan Nomor 49/PUU-VIII/2010, 22/9/2010, perihal Uji Materi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan.

Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi. Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013, 23/1/2014, perihal Uji Materi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi. Putusan Nomor 73/PUU-XII/2014, 29/9/2014, perihal Uji Materi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi. Putusan Nomor 34/PUU-XIII/2015, 31/3/2016, perihal Uji Materi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah.

Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi. Risalah Sidang Perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020, 103/PUU-XVIII/2020, 105/PUU-XVIII/2020, 107/PUU-XVIII/2020, 4/PUU-XIX/2021, 6/PUU-XIX/2021, 13/10/2021, perihal Pengujian Formil dan Materiil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Acara Mendengarkan Keterangan Ahli DPR (XIII) dan (XII).