

TENTANG MASA PERALIHAN

Harun Alrasid

Salah satu masalah yang terdapat dalam hukum tata negara Indonesia ialah tentang masa peralihan (*transisi*). Berkaitan dengan hal ini, berdasarkan sejarah ketatanegaraan Indonesia yang terbagi dalam empat periode, ada beberapa pengertian yang dapat diberikan tentang hal masa peralihan tersebut. Penulis sebagai seorang pakar tata negara, memberikan pengertian tentang masa peralihan tersebut dan kaitannya dengan kehidupan demokrasi dan politik negara Republik Indonesia berdasarkan Undang-undang Dasar yang pernah dan sedang berlaku sampai saat ini.



Salah satu masalah yang terdapat dalam hukum tata negara Indonesia ialah tentang masa peralihan (*transisi*). Hal ini dikaitkan dengan soal undang-undang dasar yang statusnya sementara. Pertanyaan yang timbul ialah apakah yang dimaksud dengan "masa peralihan"? Kapan ia bermula dan kapan ia berakhir? Untuk menjawab pertanyaan ini perlu diketahui lebih dulu bahwa sejarah ketatanegaraan Indonesia terbagi dalam empat periode: *Republik Pertama* (17 Agustus 1945 - 27 Desember 1949), *Republik Kedua* (27 Desember 1949 - 17 Agustus 1950), *Republik Ketiga* (17 Agustus 1950 - 5 Juli 1959), dan *Republik Keempat* (5 Juli 1959 - sekarang), masing-masing dengan undang-undang dasar sendiri.¹

¹Penyebutan Republik Pertama, Kedua, Ketiga, dst itu, yang meniru tradisi di Perancis, telah lebih dulu dilakukan oleh Sudijono Djojoprajitno, mantan anggota Konstituante, Mr. Sartono, mantan Ketua DPR, dan Drs. Mohammad Hatta, mantan Wakil Presiden. Lihat pidato Sudijono Djojoprajitno dalam sidang Konstituante tanggal 6 Mei 1959, dimuat dalam Prof. Mr. H. Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945*. (Jakarta: Yayasan Prapancu, Jilid Kedua, 1960, hal. 563), pidato Sartono tanggal 15 Februari 1960, yaitu Hari Peringatan Lustrum ke-II Parlemen Indonesia sejak pemulihan kedaulatan yang dimuat dalam *10 Tahun Parlemen Republik Indonesia, 1950 - 1960*. (Jakarta: Sekretariat DPR, 1960, hal. 9), dan Muhammad Hatta, *Demokrasi Kita*, (Jakarta: PT. Pustaka Antara, 1966, hal. 10).

Pada Republik Pertama, yang berlandaskan UUD 1945, masa peralihan itu berlaku mulai 17 Agustus 1945 dan seyogyanya berakhir pada saat MPR melaksanakan perintah Pembuat UUD, yaitu "menetapkan undang-undang dasar" (Pasal 3). Bahkan ada batas waktu dua kali enam bulan (Aturan Tambahan). Hal ini telah dikemukakan oleh Assaat, mantan Pemangku Sementara Jabatan Presiden Republik Indonesia (Yogya), yang memberikan definisi sebagai berikut:²

"Yang dimaksud dengan masa peralihan ialah masa yang bermula dengan saat Proklamasi Kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945 sampai kepada saat berlakunya Undang-undang Dasar 1 Republik Indonesia, yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".

Bahwasanya pada permulaan kemerdekaan negara Indonesia terdapat kesadaran hukum yang tinggi untuk melaksanakan ketentuan undang-undang dasar, terbukti dari *Pengumuman Pemerintah* tanggal 5 Oktober 1945 yang bunyinya: "Untuk memenuhi Undang-Undang Dasar yang mengenai aturan-aturan tentang *Kedaulatan Rakyat*, pada waktu ini Pemerintah Republik Indonesia sedang mengadakan persiapan untuk melakukan *Pemilihan Umum*".³

Langkah pertama itu disusul dengan *Maklumat Pemerintah* tanggal 3 Nopember 1945,⁴ yang isinya menganjurkan kepada rakyat untuk membentuk partai-partai politik yang diharapkan sudah terlaksana sebelum dilangsungkan pemilihan umum pada bulan Januari 1946. Tampak itikad baik Pemerintah untuk mentaati jadwal yang tercantum dalam UUD 1945.

Namun, *man proposes, God disposes*. Situasi politik ternyata tidak memungkinkan Pemerintah untuk melaksanakan rencana tersebut. Republik Pertama diganti oleh Republik Kedua dengan struktur pemerintahan yang bersifat federal.⁵ Timbullah masa peralihan baru yang dimulai pada 27 Desember 1949 dan seyogyanya berakhir pada saat Konstituante membentuk undang-undang dasar yang tetap (*permanent*). Berbeda dengan sikap Pembuat

²Mr. Assaat, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia dalam Masa Peralihan*, (Jakarta: Penerbit Bulan Bintang, cet. kedua, 1951), hal. 3.

³Terdapat juga dalam Koesnödiprojo, *Himpunan Undang-undang, Peraturan-peraturan, Penetapan-penetapan, Pemerintah Republik Indonesia, 1945*, (Jakarta: Penerbit S.K. Seno, Penerbitan Baru, 1951), hal. 92.

⁴*Ibid.*, hal. 76.

⁵Mengenai soal pembentukan negara Republik Indonesia Serikat, lihat A. Arthur Schiller, *The Formation of Federal Indonesia, 1945-1949*, (The Hague, Bandung: W. Van Hoeve Ltd., 1955).

UUD 1945 tidak menetapkan jangka waktu yang tertentu, tetapi hanya mengatakan agar penetapan undang-undang dasar oleh Konstituante dilakukan "selekas-lekasnya" (Pasal 186).

Berpegang pada rumusan Assaat, maka *mutatis mutandis*, pada Republik Kedua kita dapat juga mengatakan:

"Yang dimaksud dengan masa peralihan ialah masa yang bermula dengan saat berdirinya Republik Indonesia Serikat tanggal 27 Desember 1949 sampai kepada saat berlakunya undang-undang dasar yang ditetapkan oleh Konstituante".

Selama Republik Kedua juga terjadi perkembangan politik yang tidak memungkinkan dilakukannya penetapan undang-undang dasar. Rakyat di sebagian besar negara bagian menolak negara federal dan menuntut negara kesatuan kembali. Keinginan ini terwujud pada 17 Agustus 1950 dengan dibentuknya Republik Ketiga. UUD 1949 diganti oleh UUD 1950.

Pembuat UUD 1950 juga memberikan perintah kepada Konstituante agar selekasnya menetapkan undang-undang dasar (Pasal 134). Rumusan Assaat, *mutatis mutandis*, berbunyi:

"Yang dimaksud dengan masa peralihan ialah masa yang bermula dengan saat berdirinya negara Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1950 sampai kepada saat berlakunya undang-undang dasar yang ditetapkan oleh Konstituante".

Berbeda dengan dua republik sebelumnya, pada masa Republik Ketiga berhasil dilaksanakan pemilu (1955) dan Konstituante bersidang pada 10 Nopember 1956.⁶ Namun perkembangan politik ternyata tidak begitu mulus sehingga akibatnya masa peralihan menjadi berlarut-larut. Pada tanggal 5 Juli 1959, dengan Keputusan Presiden No. 150 Tahun 1959 (lebih dikenal sebagai "Dekrit Presiden"), Konstituante hasil pemilu 1955 itu dibubarkan oleh Presiden Soekarno karena menolak anjurannya agar kembali kepada UUD 1945 dalam rangka melaksanakan konsep Demokrasi Terpimpin.⁷

⁶Amanat Presiden Soekarno, ketika membuka sidang Konstituante, berjudul: *Susunlah Konstitusi Yang Benar-benar Konstitusi Res Publica*, (Brosur Kementerian Penerangan, Cetakan Kedua).

⁷Kementerian Penerangan RI, *Res Publica! Sekali lagi Res Publica!* (Amanat Presiden Soekarno pada sidang pleno Konstituante, 22 April 1959), Penerbitan Khusus No. 51, hal. 19-20:
"Maka oleh karena itu, untuk menghindarkan segala kesulitan, baik yang terletak di bidang eksekutif, maupun yang terletak di bidang konstitusi, perlulah kita kembali ke demokrasi yang dimaksud dalam Undang-undang Dasar 1945, yang paling sesuai dengan iklim Indonesia dan yang dinamakan "kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan". Apakah yang dimaksud dengan "kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan" itu? Hal ini saya terangkan sekarang dalam membicarakan pokok pikiran yang ketiga:
UNDANG-UNDANG DASAR 1945 LEBIH MENJAMIN TERLAKSANANYA PRINSIP DEMOKRASI TERPIMPIN, DEMOKRASI TERPIMPIN ADALAH DEMOKRASI".

Muncul Republik Keempat yang berdasarkan Keputusan Presiden yang sama memberlakukan kembali UUD 1945 yang sudah tidak berlaku sebagai undang-undang dasar nasional sejak 27 Desember 1949. Naskahnya dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 1959 No. 75 (secara teoritis dapat disebut "UUD 1959", namun isinya tidak berdasarkan situasi tahun 1959).

Kembali pada definisi Assaat, maka, *mutatis mutandis*, pada Republik Keempat bunyinya ialah sebagai berikut:

"Yang dimaksud dengan masa peralihan ialah masa yang bermula dengan saat berdirinya negara Republik Indonesia tanggal 5 Juli 1959 sampai kepada saat berlakunya undang-undang dasar yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".

Berbeda dengan pegangan waktu (*tijdsgebied*)⁸ UUD 1945 pada masa Republik Pertama, dalam pegangan waktu UUD 1945 pada masa Republik Keempat sudah lima kali dilangsungkan pemilihan umum untuk membentuk MPR namun badan negara ini tidak melaksanakan ketentuan pasal 3 UUD 1945, yaitu yang mengenai penetapan undang-undang dasar.

Dari segi teori timbul pertanyaan: apakah dapat dibenarkan sikap MPR tersebut? Bukankah tidak ada sanksinya? Memang benar, Pembuat UUD 1945 tidak ada menyediakan sanksi. Dalam ilmu hukum, ketentuan seperti itu disebut *lex imperfecta*.⁹ Apakah sebabnya tidak diadakan sanksi? Prof. Djokosoetono memberikan jawaban: "Ini dilakukan dengan sengaja. Apa sebab? Oleh karena jika diadakan sanksi, maka sanksi itu justru akan menghilangkan kepercayaan rakyat. Nanti mereka akan berkata: 'Lho, bapak-bapak kok diancam dengan hukuman, jadi, kalau orang tinggi, maka akhlaknya harus tinggi pula'".¹⁰

⁸Istilah "pegangan waktu" saya pinjam dari Makkarutu, SH dan Drs. J.C. Pangkreggo, penerjemah buku Logemann, *Over de theorie van een stellig staatsrecht*, yang diterjemahkan dengan judul *Tentang teori suatu hukum tata negara positif*, (Jakarta: Penerbit Ichtiar Baru, Van Hoeve, 1976), hal. 163. Kelsen menyebutnya "temporal sphere". Lihat Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*. (New York: Russel & Russel, 1945, Translated by Anders Wedberg), hal. 42. Kelsen menerapkan ajaran pegangan (*gebiedsteer*) terhadap hukum, sedangkan Logemann menerapkannya terhadap jabatan.

⁹Hans Kelsen, *Ibid.*, hal. 404.

¹⁰Prof. Mr. Djokosoetono, *Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia, 1982), hal. 143. Perlu dicatat bahwa meskipun tidak ada sanksi, namun janganlah diabaikan pendapat umum, baik yang diungkapkan maupun yang disimpan dalam hati (*silent public opinion*).