

Politik Hukum Pembentukan Lembaga Negara Yang Tidak Diatur Dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Yudi Widagdo Harimurti
Dosen Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo
harimurti_0307@yahoo.co.id/wiedharimurti@gmail.com

Abstract

Government as the organizer of the state as the executor of the duties and functions of state power. In practice, the existence of state administration o state institutions in not only determined in 1945 (permanent state institutions), but also emerging state institutions that are not regulated in 1945 (non-permanent state institutions). It is problematic law because in addition to the establishment of the legal basic also non- permanent form of state institution together with the permanent state institutions.

Key Word: *state institution, establishment,*

Abstrak

Pemerintah selaku penyelenggara negara membutuhkan lembaga negara sebagai pelaksana tugas dan fungsi kekuasaan negara. Dalam praktek penyelenggaraan negara eksistensi lembaga negara tidak hanya yang ditentukan dalam UUD 1945 (lembaga negara permanen), namun juga bermunculan lembaga negara yang tidak diatur dalam UUD 1945 (lembaga negara non permanen). Menjadi problematika hukum, karena selain dasar hukum pembentukan juga bentuk lembaga negara non permanen sama dengan lembaga negara permanen.

Kata Kunci : *Pembentukan, Lembaga Negara*

Pendahuluan

Eksistensi negara sebagaimana lazimnya membutuhkan penyelenggara negara untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara. Penyelenggara negara dimaksud adalah pemerintah yang merupakan salah satu unsur negara. Dalam berbagai kepustakaan telah dijelaskan penger-

tian pemerintah dan eksistensinya dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara.

Secara ilmiah dibedakan pengertian pemerintah dan pemerintahan, walaupun secara umum penggunaan kedua pengertian tersebut dianggap sama. Pengertian pemerintah adalah organ (alat) negara yang menjalankan tugas/fungsi (C.S.T. Kansil,

1983 : 21). Sedangkan pengertian pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri, sehingga tidak diartikan sebagai tugas eksekutif saja namun juga tugas legislatif dan tugas yudikatif (Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988 : 171).

Negara akan tetap eksis dan berkelanjutan dengan adanya eksistensi penyelenggara negara yang tidak lain adalah pemerintah. Pemerintah dalam hal ini dimaknai yang menjalankan tugas legislatif, tugas eksekutif maupun tugas yudikatif, tentunya dibutuhkan organ (alat) negara untuk menjalankan tugas-tugas tersebut. Dapat dimaknai dalam negara ada implementasi ajaran Trias Politica dan adanya sejumlah organ (alat) negara.

Di beberapa negara banyak tumbuh dan berkembang variasi bentuk-bentuk organ (alat) negara. Untuk menyamakan persepsi dalam pembahasan makalah ini istilah organ (alat) negara adalah lembaga negara, walaupun banyak persepsi mengenai istilah organ (alat) negara tersebut. Lembaga apa saja yang dibentuk

bukan sebagai lembaga masyarakat disebut lembaga negara dan lembaga negara tersebut dapat berada dalam ranah legislatif, ranah eksekutif dan ranah yudikatif (Jimly Asshiddiqie [I], 2006 : 330) .

Menurut Montesquieu di setiap negara selalu terdapat 3 (tiga) macam kekuasaan yang diorganisasikan kedalam struktur pemerintahan, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Eksistensi lembaga negara idealnya adalah merepresentasikan dari ketiga macam kekuasaan tersebut. Mengenai jumlah dan jenis lembaga negara dalam suatu negara tidak ada aturannya, yang penting bentuk perwujudan dari 3 (tiga) macam kekuasaan tersebut. Kenyataannya ada lembaga negara yang bukan perwujudan ketiga macam kekuasaan, walaupun secara fungsional dibutuhkan, namun sebenarnya dapat menjadi bagian dari lembaga negara yang telah ada.

Eksistensi lembaga negara dalam suatu negara tidak banyak dalam takaran jumlah, namun yang terpenting kualitas dalam takaran pelaksanaan tugas (fungsi) pemerintahan. Tepat jika pernyataan, bahwa miskin

struktur kaya fungsi dalam arti eksistensi lembaga negara tidak banyak dalam kuantitas namun banyak dalam kualitas. Terpenting ketiga macam kekuasaan dalam suatu negara tidak terhimpun dalam 1 (satu) lembaga, sebab jika demikian maka kebebasan akan berakhir (Jimly Asshiddiqie [I], 2006 : 330) .

Konsekuensi negara yang berkonstitusi, jumlah dan jenis lembaga negara sebagai pelaksana kekuasaan pemerintahan harus diatur bahkan dibatasi dalam konstitusi atau UUD. Constitutions menurut Ivo D. Duchacek, *identify the sources, purposes, uses and restraints of public power* (Duchacek, Ivo D., 1987:142). Dengan begitu pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap sebagai materi umum konstitusi.

Sementara itu Friedrich menyatakan, *an institutionalised system of effective, regularised restraints upon governmental action* (Friedrich, C.J., 1963 : 217). Dalam pengertian demikian hal terpenting dalam setiap konstitusi adalah pengaturan pembatasan kekuasaan pemerintahan, baik kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan yudika-

tif.

Berdasarkan pernyataan tersebut di atas dapat dipahami, bahwa pengaturan eksistensi lembaga negara ada pada konstitusi. Hal tersebut sejalan dengan pendapat K.C. *Wheare, constitution may establish the principal institutions of government, such as the houses of the legislature, an executive council and a supreme court* (Wheare, K.C., 1966 : 3). Pendapat tersebut juga mengisyaratkan adanya institusi-institusi tambahan di luar konstitusi.

Indonesia sebagai negara yang berdasarkan pada UUD 1945 telah membentuk lembaga-lembaga negara yang dapat berada dalam ranah legislatif, ranah eksekutif dan ranah yudikatif. Lembaga-lembaga negara yang ada dalam UUD 1945 dapat disebut sebagai lembaga negara yang permanen, mengingat untuk membentuk, merubah bahkan menghilangkan harus melalui mekanisme Amandemen UUD 1945 terlebih dahulu. Dalam beberapa kepustakaan lembaga negara permanen disebut sebagai lembaga negara utama.

Mengingat UUD hanya mengatur yang umum eksistensi lembaga

negara dalam suatu negara, maka dibutuhkan pengaturan yang lebih khusus dan spesifik eksistensi lembaga negara pendukung atau lembaga negara non permanen. Disebut lembaga negara non permanen, karena untuk membentuk, merubah atau mengganti bahkan menghilangkan dengan mudah dilakukan oleh pemerintah, baik oleh Presiden dan DPR atau oleh Presiden. Hal tersebut berarti pengaturan lembaga negara non permanen dengan UU atau dengan PP atau dengan Perpres (Keppres).

Satu hal yang pasti eksistensi lembaga negara non permanen adalah lembaga negara pendukung dalam arti eksistensi lembaga negara non permanen hanya pendukung lembaga negara permanen serta tidak bertentangan dengan lembaga negara permanen. Pertentangan itu, terutama mengenai kewenangan dan tidak berlaku asas *lex specialis derogat legi generalis*. Hal lain eksistensi lembaga negara non permanen terhadap lembaga negara permanen adalah mengenai nama dan menafikan lembaga negara permanen.

Praktik ketatanegaraan Indonesia telah memunculkan banyak lembaga

negara non permanen, baik dalam bentuk maupun jenisnya. Begitu pula dengan dasar hukum pembentukannya pun berbeda-beda, ada UU, ada juga PP, ada yang lain Perpres (Keppres).

Memperhatikan uraian sebagaimana pada Pendahuluan di atas dan melihat praktek ketatanegaraan pemerintahan Indonesia, maka rumusan masalah makalah ini adalah : 1) Mengapa dibentuk lembaga negara yang tidak diatur dalam UUD 1945; 2) Bagaimanakah eksistensi lembaga negara yang tidak diatur dalam UUD 1945

Politik Hukum

Penyelenggaraan pemerintahan Indonesia, baik dalam ranah legislatif, ranah eksekutif maupun ranah yudikatif harus berdasarkan UUD 1945. Penyelenggaraan pemerintahan dimaksud adalah lembaga-lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945. Sebagaimana kita ketahui, bahwa lembaga-lembaga negara tersebut adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden,

Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial (KY), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Bank Sentral, Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (POL-RI).

Lembaga-lembaga negara tersebut eksistensinya sah secara konstitusional, karena pengaturannya oleh UUD 1945. UUD 1945 adalah mengatur struktur ketatanegaraan, hubungan antara lembaga-lembaga negara dan hubungannya dengan warga negara (Jimly Asshiddiqie [II], 2009 : 445). Selain itu diperkuat oleh pendapatnya *Phillips Hood and Jackson, The constitution of a state in the abstract sense is the system of laws, customs and conventions that define the composition and powers of the organs of the state and that regulate the relations of the various state organs to one another and to the private citizen* (Phillips, O. Hood, and Jackson, Paul, 1989 : 5).

Para ahli hukum telah berupaya untuk menjelaskan pengertian politik hukum dan politik hukum itu selalu bersifat ideal, berangkat dari idealisme (Bernard L. Tanya, 2011 : 3).

Padmo Wahjono merumuskan, bahwa “politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang akan dibentuk (Padmo Wahjono, 1986 : 160). Sementara Soedarto mendefinisikan politik hukum “sebagai kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan” (Soedarto dalam Suteki, 2010 : 65) .

Pengertian politik hukum tersebut jelas menunjukkan tugas penyelenggara negara terhadap eksistensi dan keberlangsungan hukum. Kebijakan atau pernyataan kehendak politik penyelenggara negara agar tidak sewenang-wenang, maka harus berlandaskan etika atau moral dan tidak absolut kebenarannya. Tepat jika ada pendapat yang menyatakan, politik hukum itu “lebih mirip suatu etika yang menuntut agar suatu tujuan yang dipilih harus dapat dibenarkan oleh akal sehat yang dapat diuji dan cara yang ditetapkan untuk mencapainya harus dapat diuji dengan

kriteria moral” (Bernard L. Tanya, 2011 : 2 – 3).

Menghadirkan politik hukum dalam penyelenggaraan negara tidak boleh ada kepentingan-kepentingan tertentu yang menungganginya. Politik hukum lebih menyelesaikan persoalan kenegaraan bukan menimbulkan persoalan baru. Dengan demikian tepat pernyataan, bahwa “Teori Politik Hukum adalah politik mengarahkan suatu kegiatan/proses hukum. Konsep Politik Hukum, juga digunakan untuk pembentukan hukum”. Begitu pula tepat juga pengertian politik hukum adalah “pernyataan kehendak politis penguasa negara kearah mana hukum hendak dirancang, dilaksanakan dan ditegakkan”.

Lembaga Negara Yang Tidak Diatur Dalam UUD 1945

Lembaga-lembaga negara yang ada di Indonesia selain lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945, juga terdapat lembaga negara yang diatur oleh UU atau oleh PP bahkan oleh Perpres (Keppres). Lembaga negara yang diatur oleh UU atau oleh PP atau oleh Perpres (Keppres) ada yang berbentuk

dewan, ada yang berbentuk badan, ada yang berbentuk lembaga, ada yang berbentuk komisi. Eksistensi lembaga-lembaga tersebut mempunyai peran dan fungsi membantu penyelenggaraan negara.

Pembentukan lembaga negara oleh UU atau oleh PP atau oleh Perpres (Keppres) menimbulkan permasalahan, karena bentuk lembaga negaranya sama dengan lembaga negara dalam UUD 1945. Hal tersebut menjadi problematika hukum, mengingat :

- a. Bentuk lembaga negara yang diatur oleh UU atau oleh PP atau oleh Perpres (Keppres) sama dengan bentuk lembaga negara dalam UUD 1945;
- b. Dapat dikatakan eksistensi kedua lembaga negara dalam bentuk yang sama dengan aturan yang berbeda adalah sama ;
- c. Dapat juga kewenangan kedua lembaga negara dalam bentuk yang sama dengan aturan yang berbeda adalah sama.

Untuk menyelesaikan problematika hukum tersebut harus kita lihat politik hukum, dalam hal ini konsiderans faktual dan/atau penjelasan atas pembentukan lembaga negara

yang diatur oleh UU atau oleh PP atau oleh Perpres (Keppres).

Selain ketiga hal tersebut di atas, bagaimana jika timbul sengketa kewenangan antara lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945 dengan lembaga negara yang tidak diatur dalam UUD 1945 atau antar lembaga negara yang tidak diatur dalam UUD 1945. Penyelesaian sengketa kewenangan antar lembaga negara yang telah ada aturannya adalah penyelesaian sengketa kewenangan antar lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945.

Pembentukan Beberapa Lembaga Negara Yang Diatur Oleh UU Atau Oleh PP atau Oleh Perpres (Keppres)

Pembahasan selanjutnya mengenai eksistensi beberapa lembaga negara non permanen (lembaga negara pendukung) dalam beberapa bentuk lembaga negara non permanen. Sebelumnya disampaikan beberapa lembaga negara non permanen dalam bentuk yang sama dengan lembaga negara permanen, seperti : dewan, badan.

Bentuk yang benar untuk lembaga negara non permanen adalah

komisi, mengingat penamaan komisi menunjukkan kewenangan tertentu yang tidak sama dengan kewenangan dewan atau kewenangan badan. Pengertian komisi adalah pemberian wewenang atau kekuasaan untuk mewakili dibidang tertentu (Peter Salim dan Yenny Salim, 1991 : 758). Sementara dewan atau badan atau mahkamah atau majelis adalah satu kesatuan untuk melaksanakan tugas (Peter Salim dan Yenny Salim, 1991 : 115, 349).

Dari pengertian tersebut di atas jelas, bahwa bentuk lembaga negara non permanen yang benar adalah komisi. Mengingat eksistensi komisi adalah untuk melaksanakan pemberian wewenang dalam arti eksistensi lembaga negara non permanen harus ada derivatif. Hal tersebut semakin mempertegas, bahwa eksistensi lembaga negara non permanen adalah pendukung lembaga negara permanen bukan sama atau hanya sekedar sejajar, sehingga bentuknyapun berbeda. Selain itu dasar hukumnyapun berbeda, jika lembaga negara permanen dalam UUD 1945, sedangkan lembaga negara non permanen dalam UU atau PP atau Perpres (Keppres).

Praktek ketatanegaraan memper-

lihatkan kepada kita bentuk lembaga negara non permanen, baik yang diatur oleh UU atau oleh PP atau oleh Perpres (Keppres). Berikut lembaga negara non permanen dalam bentuk dewan, diantaranya : a) Dewan Pertimbangan Presiden ; b) Dewan Pertahanan Nasional ; c) Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah ; d) Dewan Pers ; e) Dewan Pengupahan.

Lembaga negara non permanen dalam bentuk badan, diantaranya : a) Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan ; b) Badan Pengawas Pemilihan Umum ; c) Badan Nasional Penanggulangan Terorisme ; d) Badan Narkoba Nasional ; e) Badan SAR Nasional.

Lembaga negara non permanen dalam bentuk komisi, diantaranya : a) Komisi Hukum Nasional ; b) Komisi Pemberantasan Korupsi ; c) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia ; d) Komisi Penyiaran Indonesia ; e) Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Sebenarnya masih ada lagi lembaga negara non permanen dalam bentuk lain, yakni lembaga, misalnya Lembaga Sensor Film.

Hal tersebut memperlihatkan kepada kita, bahwa pemberian ben-

tuk lembaga negara non permanen dalam praktek ketatanegaraan Indonesia tidak konsisten, walaupun dapat menjustifikasi tidak adanya keseragaman. Dasar hukum bentuk lembaga negaranya juga berbeda, akan ada tumpang tindih dalam struktur hirarki kelembagaan negara.

Berikut beberapa contoh produk hukum yang menjadi dasar pembentukan lembaga negara non permanen, baik itu UU atau PP atau Perpres (Keppres) :

- a. UU (Contoh UU Nomor 19 Tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden).
- b. PP : (Contoh PP Nomor 7 Tahun 1994 tentang Lembaga Sensor Film).
- c. Perpres (Keppres) : (Contoh Perpres Nomor 46 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme jo. Perpres Nomor 12 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Perpres Nomor 46 Tahun 2010 Tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme; Contoh Keppres Nomor 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional).

Politik Hukum Pembentukan Beberapa Lembaga Negara Yang Diatur Dalam UU atau PP atau Perpres (Keppres)

Sebelum memaparkan apakah politik hukum pembentukan beberapa lembaga negara yang diatur dalam UU atau PP atau Perpres (Keppres), perlu dijelaskan terlebih dahulu pengertian politik hukum. Politik hukum pembentukan lembaga negara yang diatur dalam UU atau PP atau Perpres (Keppres) idealnya ada pada naskah akademik dan/atau risalah sidang pembuatan peraturan perundang-undangan.

Memperhatikan pengertian politik hukum jelas menunjukkan tugas penyelenggara negara, baik itu legislatif, eksekutif maupun yudikatif terhadap eksistensi dan keberlangsungan hukum. Kebijakan atau pernyataan kehendak politik penyelenggara negara, agar tidak sewenang-wenang maka harus berlandaskan etika atau moral dan tidak absolut kebenarannya.

Politik hukum lebih menyelesaikan persoalan kenegaraan bukan menimbulkan persoalan baru. Oleh karena itu, tugas politik hukum adalah menciptakan aturan dan

sistem implementasi hukum yang menjamin : a) Pemerataan anggaran; b) Penghapusan kemiskinan ; c) Penyediaan fasilitas publik yang merata; d) Pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme; e) Mendorong sektor ekonomi produktif atau membuka akses ekonomi lebih besar bagi pelaku ekonomi kecil dan menengah ; f) Dan lain sebagainya. (Bernard L. Tanya, 2011:8)

Itulah sebenarnya beberapa penjabaran tugas negara dalam tujuannya mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Berikut penjabaran politik hukum terutama pada konsiderans faktual dan/atau penjelasan atas pembentukan beberapa lembaga negara yang diatur dalam UU, PP atau Perpres (Keppres) yang masing-masing dasar hukum dijelaskan 1 (satu) contoh :

a. UU Nomor 19 Tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden

Didalam konsiderans faktual UU Nomor 19 Tahun 2006 (UU Nomor 19 Tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden) dinyatakan, bahwa pembentukan **Dewan Pertimbangan Presiden**

(WANTIMPRES) disebabkan Presiden dalam menjalankan kewenangannya sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD memerlukan nasihat dan pertimbangan, agar kebijakan yang ditetapkan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum, demokrasi serta pemerintahan yang baik dalam rangka pencapaian tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945.

Selain itu didalam Penjelasan Umum UU Nomor 19 Tahun 2006 dijelaskan, bahwa pemberian nasihat dan pertimbangan kepada Presiden sekaligus dimaksudkan, agar Presiden dalam setiap pengambilan keputusan berdasarkan pertimbangan yang matang dan cermat. Didalam penjelasan tersebut juga dijelaskan keanggotaan WANTIMPRES yang terdiri atas orang-orang yang jujur, adil, berkelakuan tidak tercela, negarawan dan mempunyai keahlian di bidangnya, sehingga diharapkan Presiden secara sungguh-sungguh memperhatikan nasihat dan pertimbangannya.

Kedudukan WANTIMPRES tidak dimaknai sebagai sebuah dewan pertimbangan yang sejajar dengan Presiden atau lembaga negara lain seperti Dewan Pertimbangan Agung (DPA) pada masa sebelum Amandemen UUD 1945. Dari konsiderans faktual dan Penjelasan Umum UU Nomor 19 Tahun 2006 jelas terlihat, bahwa eksistensi WANTIMPRES tidak berbeda dengan DPA dalam tugas dan susunan keanggotaannya. Jika tidak berbeda dengan DPA, maka pembentukan WANTIMPRES tidak didasarkan pada kebutuhan dalam rangka penyelenggaraan negara. Terlebih jika dilandasi Ajaran Trias Politica, maka kekuasaan konsultatif tidak ada. Demikian juga dalam Teori Kelembagaan Negara untuk kekuasaan eksekutif (Presiden) tidak dibutuhkan dewan pertimbangan, mengingat Presiden mempunyai struktur kelembagaan dibawahnya yakni kementerian negara. Kementerian negara tentu saja seharusnya dijalankan oleh orang-orang yang mempunyai keahlian di bidangnya atau dikenal dengan istilah profesional.

b. PP Nomor 7 Tahun 1994 tentang Lembaga Sensor Film

Didalam konsiderans faktual PP Nomor 7 Tahun 1994 (PP Nomor 7 Tahun 1994 tentang Lembaga Sensor Film) dinyatakan, bahwa sebagai tindak lanjut ketentuan Pasal 33 dan Pasal 34 UU Nomor 8 Tahun 1992 tentang Perfilman, perlu membentuk Lembaga Sensor Film (LSF).

Dari konsiderans faktual UU Nomor 7 Tahun 1994 jelas terlihat, bahwa eksistensi LSF untuk melaksanakan kedua pasal (Pasal 33 dan Pasal 34) dalam UU Perfilman. Hal itu memperlihatkan, bahwa fokus utama adalah pengaturan perfilman bukan LSF. Jika tidak ada pengaturan perfilman, maka tidak akan ada LSF. Dalam Teori Kelembagaan Negara, pembentukan lembaga negara dibutuhkan untuk melaksanakan tugas dan kekuasaan bukan ada yang harus dilaksanakan baru dibentuk lembaga negara. Lebih lanjut kekuasaan eksekutif (Presiden) telah mempunyai struktur kelembagaan dibawahnya yakni kementerian

negaralah tugas perfilman diberikan, jika tidak harus ada kementerian negara tersendiri dibebankanlah pada salah satu bagian atau sub bagian suatu kementerian negara. Pernyataan tersebut untuk membuktikan, miskin struktur kaya fungsi.

c. Perpres Nomor 46 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme jo. Perpres Nomor 12 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Perpres Nomor 46 Tahun 2010 Tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme

Didalam konsiderans faktual Perpres Nomor 46 Tahun 2010 (Perpres Nomor 46 Tahun 2010 tentang **Badan Nasional Penanggulangan Terorisme**) dinyatakan, bahwa terorisme merupakan kejahatan terhadap kemanusiaan yang bersifat lintas negara, terorganisasi dan mempunyai jaringan luas, sehingga mengancam perdamaian dan keamanan nasional maupun internasional, oleh karena itu memerlukan penanganan secara terpusat, terpadu dan terkoordinasi. Selain terorisme merupakan ancaman

nyata dan serius dan setiap saat dapat membahayakan keamanan bangsa dan negara. Untuk itu perlu dibentuk badan yang bertugas menangani terorisme tersebut, yang disebut Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT).

Didalam konsiderans faktual Perpres Nomor 12 Tahun 2012 (Perpres Nomor 12 Tahun 2012 tentang **Perubahan Atas Perpres Nomor 46 Tahun 2010 Tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme**) ditegaskan adanya peningkatan kapasitas kelembagaan BNPT, agar lebih efektif dalam penanggulangan terorisme dan radikalisme.

Dari konsiderans faktual Perpres Nomor 46 Tahun 2010 jelas terlihat, bahwa eksistensi BNPT untuk menangani secara terpusat, terpadu dan terkoordinasi kejahatan terorisme. Padahal dalam UUD 1945 telah diatur lembaga negara yang menangani kejahatan yakni POLRI, sehingga pembentukan BNPT tidak tepat dan tidak konsisten dalam hal keberadaan lembaga negara. Jika POLRI belum menangani kejahatan

terorisme, maka dibentuklah satu bagian atau sub bagian pada POLRI tersebut.

d. Keppres Nomor 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional

Didalam konsiderans faktual Keppres Nomor 15 Tahun 2000 (Keppres Nomor 15 Tahun 2000 tentang **Komisi Hukum Nasional**) dinyatakan, bahwa dalam rangka upaya mewujudkan sistem hukum nasional yang menjamin tegaknya supremasi hukum dan hak-hak asasi manusia berdasarkan keadilan dan kebenaran, perlu melakukan pengkajian masalah-masalah hukum dan penyusunan rencana pembaharuan dibidang hukum. Selain itu juga untuk memperoleh hasil kajian dan perencanaan secara obyektif, pelaksanaannya perlu dilakukan dengan melibatkan unsur-unsur dalam masyarakat dan untuk itu dibentuklah Komisi Hukum Nasional (KHN).

Dari konsiderans faktual Keppres Nomor 15 Tahun 2000 jelas terlihat, bahwa eksistensi KHN untuk mewujudkan sistem hukum nasional yang menjamin tegaknya

supremasi hukum dan hak-hak asasi manusia berdasarkan keadilan dan kebenaran. Selain itu juga untuk melakukan pengkajian masalah-masalah hukum dan penyusunan rencana pembaharuan dibidang hukum serta untuk memperoleh hasil kajian dan perencanaan secara obyektif yang dalam pelaksanaannya perlu dilakukan dengan melibatkan unsur-unsur dalam masyarakat. Lagi-lagi pembentukan lembaga ini (KHN) menyebabkan ambiguity tugas dengan lembaga lain (Kementerian Hukum dan HAM), walaupun dari bentuk lembaga sudah benar (komisi).

1. Sengketa Kewenangan Antara Lembaga Negara Yang Diatur Dalam UUD 1945 Dengan Lembaga Negara Yang Diatur Dalam UU Atau PP Atau Perpres (Kepres) Atau Antar Lembaga Negara Yang Diatur Dalam UU Atau PP Atau Perpres (Keppres)

Sebenarnya tidak terpikirkan akan timbul sengketa kewenangan antar lembaga negara, mengingat eksistensi lembaga negara adalah penyelenggara negara dan telah memiliki kewenangan dan bidang

kekuasaan sendiri-sendiri. Kata sengketa itu sendiri dipastikan berkonotasi negatif, sebab dapat bermakna pertengkaran atau perselisihan. Hal itu tentu tabu bagi penyelenggara negara sebagai panutan dan tauladan rakyatnya.

Kenyataannya tidak dapat dipungkiri dalam hubungan antar lembaga negara adanya sengketa dalam menafsirkan kewenangan masing-masing. Terlebih diantara lembaga negara tersebut dasar hukum pembentukannya berbeda dan bukan struktur hirarkhi kelembagaan. Secara definitif sengketa kewenangan antar lembaga negara adalah perbedaan pendapat yang disertai persengketaan dan klaim antar lembaga negara yang satu dengan lembaga negara lainnya mengenai kewenangan yang dimilikinya masing-masing (Jimly Asshidqie [III], 2006 : 4).

Jika timbul sengketa kewenangan tersebut, dibutuhkan lembaga tersendiri yang disertai tugas untuk menyelesaikannya. Saat ini telah ada lembaga yang mempunyai kewenangan memutus sengketa kewenangan negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD (Pasal 24C ayat (1)

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945).

Penyelesaian sengketa kewenangan antara lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945 dengan lembaga negara yang diatur dalam UU atau PP atau Perpres (Keppres) lebih mudah dilakukan, bila sengketa kewenangan tersebut mengenai hirarki struktur kelembagaan. Sedangkan penyelesaian sengketa kewenangan antar lembaga negara yang diatur dalam UU atau PP atau Perpres (Keppres) belum ada lembaga yang berwenang.

negara non permanen.

- b. Eksistensi lembaga negara yang tidak diatur dalam UUD 1945 adalah lembaga negara pendukung bagi lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945. Sebagai lembaga negara pendukung haruslah bentuk lembaga negara non permanen tidak sama dengan bentuk lembaga negara permanen. Demikian pula dengan kewenangan yang ada pada lembaga negara non permanen adalah derivatif dari lembaga negara permanen.

Kesimpulan

- a. Pembentukan lembaga negara yang tidak diatur dalam UUD 1945 pada dasarnya untuk melaksanakan penyelenggaraan negara, sebagaimana yang telah dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945. Untuk membedakan dengan lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945 dan disebut sebagai lembaga negara permanen, maka penyebutan lembaga negara yang tidak diatur dalam UUD 1945 adalah lembaga

Saran

- a. Harus ada penataan pengaturan dasar hukum pembentukan lembaga negara non permanen yang secara hirarki peraturan perundang-undangan setelah UUD 1945 ada UU. Saat ini dasar hukumnya tidak konsisten, ada dengan UU, ada yang dengan PP bahkan juga ada yang dengan Perpres (Keppres).
- b. Harus ada penataan eksistensi lembaga negara non permanen yang secara hirarki struktur kelembagaan dibawah lembaga

negara permanen. Sejatinya sebagai lembaga pendukung dapat berbentuk lembaga pemerintah.

: Pusat Studi HTN FH UI dan CV. Sinar Bakti.

Padmo Wahjono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta : Ghalia Indonesia, cet. II.

Daftar Rujukan

Bernard L. Tanya, 2011, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, Yogyakarta : Genta Publishing.

Padmo Wahjono dalam Bernard L. Tanya, 2006, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, Yogyakarta : Genta Publishing.

C.S.T. Kansil, 1983, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta : Aksara Baru.

Peter Salim dan Yenny Salim, 1991, *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer*, Jakarta : Modern English Press, Jakarta, Edisi Pertama.

Ivo D. Duchacek, 1987 "Constitution/Constitutionalism" dalam Bogdanor, Vernon (ed), *Blackwell's Encyclopedia of Political Science*, Oxford : Blackwell.

O. Hood Phillips dan Paul Jackson, 1989, *Constitutional and Administrative Law*, London : Sweet & Maxwell Ltd.

C.J. Friedrich, 1963, *Man and His Government*, New York : McGraw-Hill.

Soedarto (2010) dalam Suteki : *Rekonstruksi Politik Hukum Hak Atas Air Pro-Rakyat*, Malang : Surya Pena Gemilang.

Jimly Asshiddiqie (I), 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

K.C. Wheare, 1966, *Modern Constitutions*, London : Oxford University Press.

----- (II), 2006, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta : Konstitusi Press.

UUD dan Peraturan Perundang-undangan :

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

----- (III), 2009, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta : P.T. Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia.

UU Nomor 19 Tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 108. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 4670.

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta

PP Nomor 7 Tahun 1994 tentang Lembaga Sensor Film, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 12.

Perpres Nomor 46 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme.

Perpres Nomor 12 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Perpres Nomor 46 Tahun 2010 Tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme.

Keppres Nomor 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional.