PEMBENTUKAN PERATURAN OPERASIONAL BAGI TNI DALAM MELAKSANAKAN TUGAS PENANGGULANGAN TEORISME.

Oleh :

Arief Fahmi Lubis
Sekolah Tinggi Hukum Militer – PTHM/AHM
Jalan Matraman Raya No. 126, Jakarta Pusat
arieffahmilubis0@gmail.com

Abstrak

Sebagai negara hukum, segala aktivitas setiap warga Negara khususnya Kementerian, Lembaga, Instansi, Badan harus berdasarkan atas hukum dan perundang-undangan yang berlaku, termasuk TNI dalam melaksanakan tugas pokoknya khususnya tugas OMSP harus jelas dasar hukumnya sehingga tidak menimbulkan permasalahan juridis dalam pelaksanaannya. Kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 ayat (2) huruf b angka 3 UU TNI belum dapat dilaksanakan sampai sekarang. Hal ini disebabkan karena ketentuan Pasal 7 ayat (2) tersebut baru dapat dilaksanakan setelah ada kebijakan dan keputusan politiki Negara. Dengan kata lain belum adanya peraturan pelaksanaan atau turunan dari Pasal 7 ayat (2) huruf b angka 1 s.d angka 14 jo Pasal 7 ayat (3) UU TNI, merupakan kendala dalam mengimplementasikan tugas-tugas OMSP. Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk memberikan gambaran dan menganalisis pembentukan peraturan pelaksanaan atau aturan operasional bagi TNI dalam melaksanakan tugas penanggulangan teorisme dan memberikan gambaran dan menganalisis upaya mengatasi permasalahan tersebut. Penelitian ini dilakukan dengan metode penelitian yuridis normatif dengan melakukan kajian yang komprehensif bersumber pada peraturan perundang-undangan dan juga penelitian yuridis empiris yaitu melakukan pengkajian berdasarkan pada pengamatan terhadap ancaman yang melibatkan TNI. Penelitian ini akan menggunakan Teori Negara Hukum dan Teori Kewenangan sebagai landasan teori dalam menganalisis pokok permasalahan dalam penelitian tentang kewenangan TNI mengatasi ancaman yang harus dilengkapi dengan aspek yuridis. Pelibatan TNI dalam tugas OMSP sering mengalami kendala dan hambatan dalam implementasinya antara lain aturan tentang "Siapa melakukan apa", belum jelas sehingga terkadang terjadi tumpang tindih dengan tugas dan kewenangan pihak lain atau institusi fungsional lainnya termasuk kesalahan prosedur serta benturan-benturan di lapangan. Hasil penelitian menyatakan bahwa penggunaan kekuatan TNI dalam penanggulanga terorisme yang dilakukan untuk kepentingan pertahanan Negara dan atau dalam rangka mendukung kepentingan nasional, harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan sehingga tidak menimbulkan permasalahan yuridis dan non yuridis di lapangan. Oleh karena itu ada beberapa hal yang perlu dilakukan oleh Pemerintah, DPR, Pimpinan TNI, Dephan, Kepolisian dan instansi terkait lainnya dalam upaya mengantisipasi dampak yuridis dan non yuridis pelibatan TNI dalam tugas penanggulangan terorisme.

Kata Kunci : Peraturan, Tugas TNI, Penanggulangan Terorisme.

Abstrack

As a state of law, all activities of every citizen, especially Ministries, Institutions, Agencies, Agencies must be based on applicable laws and regulations, including the Indonesia Nasional Army in carrying out their main tasks, especially the duties of Military Operation Other Than War, the legal basis must be clear so as not to cause juridical problems in its implementation. The Indonesia National Army 's authority in dealing with acts of terrorism as stipulated in Article 7 paragraph (2) letter b number 3 of the Indonesia National Army Law has not been implemented until now. This is because the provisions of Article 7 paragraph (2) can only be implemented after there are policies and decisions of state politicians. In other words, the absence of implementing regulations or derivatives of Article 7 paragraph (2) letter b number 1 to number 14 in conjunction with Article 7 paragraph (3) of the Indonesia National Army Law, is an obstacle in implementing Military Operation Other Than War tasks. This research was conducted with the aim of providing an overview and analyzing the formation of implementing regulations or operational rules for the Indonesia National Army in carrying out the task of overcoming theorists and to provide an overview and analyze efforts to overcome these problems. This research was conducted using a normative juridical research method by conducting a comprehensive study based on legislation and empirical juridical research, namely conducting an assessment based on observations of threats involving the Indonesia National Army. This study will use the Theory of Rule of Law and Theory of Authority as the theoretical basis in analyzing the main problems in research on the authority of the Indonesia National Army to overcome threats that must be equipped with juridical aspects. The involvement of the Indonesia National Army in Military Operation Other Than War tasks often encounters obstacles and obstacles in its implementation, including the rules regarding "Who does what", it is not clear so that sometimes there is overlap with the duties and authorities of other parties or other functional institutions including procedural errors and clashes in the field. The research states that the use of Indonesia National Army forces in countering terrorism carried out in the interest of national defense and or in the context of supporting national interests must be in accordance with laws and regulations so as not to cause juridical and non-juridical problems in the field.Therefore, there are several things that need to be done by the Government, the DPR, the leadership of the Indonesia National Army, the Department of Defense, the Police and other relevant agencies in an effort to anticipate the juridical and non-juridical impacts of the Indonesia National Army 's involvement in the task of countering terrorism

Keyword : Regulation, Indonesia Nasional Army Task, Counter Terrorism

A. PENDAHULUAN.

Kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 ayat (2) huruf b angka 3 UU TNI belum dapat dilaksanakan sampai sekarang. Hal ini disebabkan karena ketentuan Pasal 7 ayat (2) tersebut baru dapat dilaksanakan setelah ada kebijakan dan keputusan politiki Negara. Dengan kata lain belum adanya peraturan pelaksanaan atau turunan dari Pasal 7 ayat (2) huruf b angka 1 s.d angka 14 jo Pasal 7 ayat (3) UU TNI, merupakan kendala dalam mengimplementasikan tugas-tugas OMSP. Tidak adanya peraturan pelaksanaan tersebut mengakibatkan pengaturan tentang siapa, apa, bilamana dan mengapa dan berbuat apa belum jelas.

Sebagai negara hukum, segala aktivitas setiap warga Negara khususnya Kementerian, Lembaga, Instansi, Badan harus berdasarkan atas hukum dan perundang-undangan yang berlaku, termasuk TNI dalam melaksanakan tugas pokoknya khususnya tugas OMSP harus jelas dasar hukumnya sehingga tidak menimbulkan permasalahan juridis dalam pelaksanaannya. Terkait dengan tugas mengatasi aksi terorisme, maka TNI harus mengacu pada hukum dan perundang-undangan yang berlaku.

B. METODE PENELITIAN.

Penelitian ini dilakukan dengan metode penelitian yuridis normatif[1] dengan melakukan kajian yang komprehensif bersumber pada peraturan perundang-undangan dan juga penelitian yuridis empiris yaitu melakukan pengkajian berdasarkan pada pengamatan terhadap penanganan aksi terorisme di Indonesia yang melibatkan TNI. Penelitian ini merupakan penelitian hukum (*legal research*) yang menggunakan beberapa pendekatan untuk menjawab permasalahan yan diteliti, yaitu: 1) pendekataan undang-undang (*statute approach*), 2) pendekatan konseptual (*concentual approach*), 3) pendekatan perbandingan (*comparation approach*), dan 4) pendekatan historis dan filosofis (*historical approach*) dan (*philosophy approach*).

Data yang diperlukan dalam penelitian ini yang utama adalah data sekunder. Data sekunder diperoleh dengan melakukan studi terhadap dokumen:

a. Bahan hukum primer, yaitu baham-bahan hukum yang mengikat berupa UUD hingga peraturan perundang-undangan di bawahnya dan dokumen hukum lainnya;
b. Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yaitu risalah sidang mulai dari risalah sidang BPUPKI, PPKI, amandemen UUD 1945 dan bahan-bahan hasil penelitian yang terkait dengan tema utama penelitian ini dan hasil-hasil pembahasan di berbagai forum ilmiah lainnya;
c. Bahan hukum tertier atau bahan-bahan hukum penunjang seperti kamus, ensiklopedia, dan bahan lainnya yang melengkapi data penelitian.

Pengolahan data dilakukan secara kualitatif. Bahan-bahan hukum tertulis yang telah dikumpulkan kemudian dilakukan sistematisasi sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Selanjutnya bahan hukum tersebut dikaji dan diuraikan sesuai dengan permasalahannya dengan menggunakan landasan teori yang relevan. Untuk menjawab permasalahan, terhadap bahan hukum yang telah disistematisasi kemudian dilakukan penilaian sehingga dapat menjawab dengan tepat makna dan kedudukan serta implikasi hukum Haluan Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

B. HASIL TEMUAN DAN PEMBAHASAN.

1. Kerangka Teori.

Apabila dikaitkan dengan teori negara hukum maka akan diuraikan tentang beberapa pendapat ahli tentang negara hukum. Dalam konstitusi kita disebutkan bahwa Indonesia adalah

[1] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, (1994), *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta:Raja Grafindo Persada) hal. 28

Negara yang berdasar atas hukum (*Rechtstaat),* tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka *(machtsstaat).* Hal ini ditentukan secara tegas dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 perubahan ke-4 yang menyebutkan "Negara Indonesia adalah negara hukum[2]." Ketentuan Pasal tersebut merupakan landasan konstitusional bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum dan hukum ditempatkan sebagai satu-satunya aturan main dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara (*supremacy of law*).

Menurut Oemar Seno Adji (1977:74) bahwa "Negara hukum adalah sistem pemerintahan kita, hal demikian dijelaskan oleh Undang-undang Dasar kita. Ia memuat "*safe guards*" mengenai kepribadian manusia supaya jangan dilanggar, disamping menunjukkan keinginan keseimbangan dengan kepentingan masyarakat yang dilindungi pula. Ia mencita-citakan agar supaya "*dignity of men*" dapat dinikmati oleh setiap orang, ia menjunjung tinggi hak-hak asasi diantara mana "*free opion*" dan *"free expression*" adalah fundamental dan esensial bagi suatu kehidupan demokratis dalam negara hukum. Oleh karena itu semua aspek kehidupan baik di bidang sosial, politik, budaya, ekonomi, dan sebagainya diatur dan ditata oleh hukum, sehingga segala permasalahan atau persoalan yang timbul dalam kehidupan masyarakat diselesaikan menurut hukum yang berlaku[3].

Seorang ahli konsep **negara hukum *(rechtsstaat)*** menurut aliran *Eropa Continental* adalah Julius Stahl. Gagasan dan pendapatnya mengenai *rechtsstaat* merupakan perbaikan pandangan dari *Immanuel Kant* tentang konsep negara hukum. Dalam hal ini, unsur-unsur yang terkandung di dalam negara hukum dalam pengertian *Rechtsstaat* adalah:
Pertama, pengakuan hak-hak asasi manusia *(grondrechten);*
Kedua, pemisahan kekuasaan *(scheiding van machten);*
Ketiga, pemerintahan berdasar atas undang-undang *(Wetmatigeheid van het bestuur);* dan Keempat, peradilan administrasi *(administratieve rechtspraak).*[4]

Sedangkan konsep *The Rule of Law* yang berkembang di Inggris sebagaimana dikemukakan oleh A.V.Dicey, bahwa Negara hukum dalam konsep ini mengandung tiga unsur, yaitu:

a. *Supremacy of Law*, supremasi hukum, artinya bahwa yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi di dalam negara adalah hukum (kedaulatan hukum).
b. *Equality before the law*, Persamaan dalam kedudukan hukum bagi setiap orang.
c. Konstitusi tidak merupakan sumber dari hak asasi manusia, jika hak-hak asasi manusia itu diletakkan di dalam konstitusi itu hanya sebagai

[2] Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, Kementerian Pertahanan Direktorat Jenderal Potensi Pertahanan

[3] Adji, Oemar Seno,1977. *Mass Media dan Hukum*, Erlangga. Jakarta.hlm.74.

[4] Oemar Seno Adjie, *Kekuasaan Kehakiman di Indonesia Sejak Kembali ke UUD 1945*, dalam Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Jakarta: Elsam, 1997, hlm 7

penegasan bahwa hak-hak asasi itu harus dilindungi.

Konsep *rechtstaat* dan *rule of law*, sama-sama merupakan konsepsi Negara hukum dalam pengertian bahasa kita di Indonesia. *Rechtstaat* adalah konsep Negara hukum menurut versi dan tradisi Eropa. Akan tetapi pengertian seperti yang dipahami saat ini berbeda dari masa klasik dahulu. Demikian pula konsep *rule of law*, yang kurang lebih juga merupakan konsepsi negara hukum menurut versi dan tradisi Anglo-Amerika juga berkembang pengertiannya dari waktu ke waktu.

2. Pembahasan.

Kaitan antara pembentukan peraturan pelaksanaan tugas OMSP dalam mengatasi aksi terorisme dengan teori kedaulatan hukum adalah bahwa TNI dalam melaksanakan tugas OMSP mengatasi aksi terorisme haruslah berdasarkan hukum dan perundang-undangan yang berlaku. Peran TNI dalam mengatasi aksi terorisme harus dirumuskan secara jelas dan tegas dalam perundang-undangan tentang siapa, apa, bilamana, dimana, bagaimana dan mengapa TNI menangani aksi terorisme. Tujuannya adalah memberikan kepastian hukum terhadap pelibatan TNI dalam mengatasi aksi terorisme. Dalam UU No.12 Tahun 2011 pasal 7 ayat 1 disebutkan Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik IndonesiaTahun 1945
b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
d. Peraturan Pemerintah;
e. Peraturan Presiden;
f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota[5].

Sedangkan kekuatan hukumnya ditegaskan pada pasal 7 ayat 2 yang menyebutkan "Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Jenis Peraturan Perundang-undangan ini mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Dengan demikian, peneliti dapat menyimpulkan bahwa TNI sebagai salah satu lembaga pemerintah non departemen dalam melaksanakan tugasnya mengatasi aksi terorisme harus berdasarkan kebijakan dan keputusan politik Negara yang wujudnya dapat dibentuk dalam berbagai peraturan perundang-undangan antara lain Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres) dan lain-lain. Hal ini sesuai dengan salah satu unsur yang terkandung di dalam negara hukum dalam pengertian *Rechtsstaat* yaitu "**pemerintahan berdasar atas undang-undang**" *(Wetmatigeheid van het bestuur)".*

[5] Pasal 7 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

a. Kewenangan Yang Diberikan Oleh Undang-Undang.

Selanjutnya akan dianalisa tentang beberapa peraturan perundang-undangan yang dapat dibentuk untuk melaksanakan ketentuan dalam Pasal 7 ayat (2) huruf b angka 3 Jo Pasal 7 ayat (3).

Dalam upaya untuk menentukan bentuk peraturan pelaksanaan dari 14 (empat belas) tugas OMSP tersebut, peneliti akan menganalisis terlebih dahulu tentang kewenangan dan sumber kewenangan dari beberapa ahli dan peraturan perundang-undangan.

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum[6].

I Dewa Gede Atmadja, dalam penafsiran konstitusi, menguraikan sebagai berikut :
"Menurut sistem ketatanegaraan Indonesia dibedakan antara wewenang otoritatif dan wewenang persuasif. Wewenang otoritatif ditentukan secara konstitusional, sedangkan wewenang persuasif sebaliknya bukan merupakan wewenang konstitusional secara eksplisit"[7].

Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut :
"Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik"[8].

Dengan demikian, apabila kita mengacu pada pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, peneliti berkesimpulan bahwa

[6] SF. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hal. 154.

[7] I Dewa Gede Atmadja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen*, Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996, h. 2

[8] Prajudi Atmosudirdjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta hal. 29

kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu. Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Kewenangan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap Negara hukum dalam melaksanakan wewenangnya berdasarkan atas undang-undang atau peraturan hukum yang berlaku (asas legalitas). Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dalam hukum tata pemerintahan, pejabat tata usaha negara merupakan pelaku utama dalam melakukan perbuatan dan tindakan hukum, fungsi pokok pemerintahan dan fungsi pelayanan pemerintahan, namun dalam melakukan tindakan dan perbuatannya harus mempunyai kewenangan yang jelas.

Selanjutnya peneliti akan menganalisis tentang sumber kewenangan dari berbagai ahli dan literatur. Dalam banyak literatur, sumber kewenangan berasal dari “atribusi, delegasi dan mandat" atau dengan kata lain kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Di samping tiga sumber kewenangan yang disebutkan di atas, masih ada sumber kewenangan lainnya yang disebut diskresi yang berbeda dengan ketiga sumber kewenangan lainnya.

Indroharto mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut:

“Wewenang yang diperoleh secara “atribusi”, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru”. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain[9].

Menurut Ridwan HR dalam buku Hukum Administrasi Negara (hal.

[9] Indroharto, 1993, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, Jakarta , hal. 90

101-102), bahwa seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang legalitas, maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan -undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara, sebagaimana yang didefinisikan oleh H.D van Wijk/

Willem Konijnenbelt[10], sebagai berikut:

1) Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
2) Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
3) Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Van Wijk, F.A.M Stronik dan J.G. Stenbeek menyebutkan bahwa hanya ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Disebutkan bahwa atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan yang telah ada oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada orang lain, jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi. Dalam hal Mandat dikemukakan bahwa mandat tidak berbicara mengenai penyerahan wewenang tidak pula pelimpahan wewenang, dalam hal mandate tidak terjadi perubahan wewenang apapun setidak-tidaknya dalam arti Yuridis Formal. Yang adal hanyalah hubungan internal, sebagai contoh Menteri dengan pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama Menteri, sementara secara Yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada organ kementrian. Pegawai memutuskan secara factual sedangkan Menteri secara Yuridis.

Ridwan HR (hal. 105) menjelaskan bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi bersifat asli berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada.[11] Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi, tetapi beralih pada penerima delegasi. Sementara pada mandat, penerima mandat hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat, tanggung jawab akhir keputusan yang diambil penerima mandat tetap berada pada pemberi mandat. Selanjutnya apa perbedaan Delegasi dan Mandat ?.

Dengan mengacu pada Undang–Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan maka Kewenangan atribusi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*attributie van*

[10] Ridawan HR. *Hukum Administrasi Negara*.Jakarta: Rajawali Pers. 2016.hal.101-102

[11] Ibid, hal. 105

wetgevingsbevoegdheid), adalah bentuk kewenangan yang didasarkan atau diberikan oleh UUD atau Undang-Undang kepada suatu lembaga negara/pemerintahan. Kewenangan tersebut terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan. Kewenangan delegasi adalah bentuk kewenangan yang dilimpahkan untuk membuat peraturan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik dinyatakan secara tegas maupun tidak. Bentuk kewenangan ini tidak "diberikan" sebagaimana pada atribusi, melainkan "diwakilkan".

Dengan mengacu pada pengertian kewenangan dan sumber kewenangan dari beberapa ahli dan literatur sebagaimana peneliti uraikan di atas, maka selanjutnya akan dianalisis tentang beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembentukan peraturan pelaksanaan dari Pasal 7 ayat (3) UU TNI.

b. Peraturan Perundang-Undangan Yang Dapat Dibentuk Dalam Rangka Pengaturan Peran TNI Dalam Mengatasi Aksi Terorisme.

Gagasan negara hukum yang didasarkan atas prinsip demokrasi dan keadilan sosial dalam masyarakat Indonesia yang bersatu merupakan suatu gagasan yang nampaknya didasarkan atas persepsi dari para pendiri negara Indonesia terhadap kenyataan sejarah yang pernah dialami bangsa Indonesia. Pengalaman sejarah bangsa Indonesia di bawah kekuasaan raja-raja feodal yang sangat menindas, dan kemudian kaum penjajah barat yang juga menindas dan menghisap sumber daya alam dan masyarakat, maka bangsa Indonesia menyadari perlunya dibangun sebuah negara hukum yang didasarkan atas prinsip bahwa segala tindakan dan kewenangan lembaga Negara harus didasarkan pada undang-undang. Peran, tugas dan kewenangan setiap lembaga Negara, termasuk peran, tugas dan kewenangan Tentara Nasional Indonesia, harus didasarkan pada undang-undang, sebagai perwujudan dari salah satu ciri Negara hukum.

Beberapa alternatif peraturan perundang-undangan yang dapat dibentuk dalam rangka pengaturan peran TNI dalam mengatasi aksi terorisme antara lain Peraturan Pemerintah (PP) atau Peraturan Presiden (Perpres).

Dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 ditegaskan bahwa Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya[12]. Selanjutnya Pasal 11 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa "Materi muatan Peraturan Pemerintah adalah materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya[13].

Pertanyaannya adalah apakah ketentuan dalam Pasal 7 ayat (2) huruf b angka 3 Jo Pasal 7 ayat (3) UU TNI dapat dilaksanakan melalui pembentukan Peraturan Pemerintah dan apa dasar hukumnya?

Apabila kita menyimak rumusan Pasal 7 ayat (2) huruf b angka 3 Jo pasal 7 ayat (3), tidak ditemukan adanya pendelegasian dari UU TNI tersebut untuk melaksanakan tugas OMSP terutama tugas TNI mengatasi aksi terorisme dilaksanakan melalui peraturan pemerintah. Dengan demikian peneliti berpendapat bahwa

[12] Pasal 5 ayat (2) UUD 1945

[13] Ibid, Pasal 11

pembentukan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf b angka 3 adalah tidak sesuai dengan amanat UUD 1945. Dampak apabila dipaksakan untuk membuat PP maka akan dapat dilakukan judicial review karena bertentangan dengan UUD 1945.

Apabila melihat rumusan Pasal 7 ayat (2) UU TNI adalah tidak lazim amanat sebagaimana diatur dalam ayat (3) karena seharusnya delegasinya konkrit. Beliau menyarankan agar dibentuk peraturan pemerintah dalam melaksanakan ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf b angka 3 tersebut dengan alasan sejalan dengan semangat konstitusi sedangkan kalau dalam bentuk peraturan presiden dinilai tidak sejalan dengan konstitusi pada pasal 5 ayat (2) UUD 1945. Sedangkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf b angka 3 lebih tepat apabila dibuat dalam bentuk Peraturan Presiden. Alasannya karena dalam UU TNI tidak diatur tentang pendelegasian tugas OMSP melalui PP sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 5 ayat (2).

Hal senada diutarakan oleh Muhammad Syafei selaku Ketua pansus RUU Terorisme dari DPR RI yang menegaskan bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf b angka adalah melalui pembentukan Peraturan Presiden (Perpres) sebagai atribusi dari pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Menurut peneliti bahwa justru dengan pengaturan dalam Peraturan Pemerintah (PP) akan bertentangan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (2) mengingat dalam Pasal 7 ayat (2) tidak ada pendelegasian tugas OMSP diatur dengan PP. Sedangkan untuk pembentukan PP merupakan peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-
Undang sebagaimana mestinya.

Materi muatan Peraturan Pemerintah adalah materi untuk *menjalankan* Undang-Undang. Di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dinyatakan bahwa Peraturan Pemerintah sebagai aturan "organik" daripada Undang-Undang menurut hierarkinya tidak boleh tumpang tindih atau bertolak belakang.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti dapat menyimpulkan bahwa Peraturan Pemerintah yang disingkat dengan PP tidak bisa dibentuk apabila tidak ada undang-undang yg merupakan induknya, PP tidak bisa mencantumkan sanksi pidana jika UU yg merupakan induknya tidak mencantumkan sanksi pidana, PP tidak bisa memperluas atau mengurangi dari ketentuan undang-undang induknya, dan PP tidak ditujukan untk melaksanakan UUD 1945 ataupun ketetapan MPR melainkan UU sebagaimana ditentukan dalam Pasal 10 UU No. 12 tahun 2011. Hal ini senada dengan rumusan dalam Pasal 1 angka 5 yang menyebutkan "Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.[14] Disebutkan dalam **penjelasan Pasal 12 UU 12/2011** bahwa:
"*Yang dimaksud dengan "menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya" adalah penetapan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur*

[14] Pasal 1 angka 5 UU No 12 tahun 2011

dalam Undang-Undang yang bersangkutan.[15]"

Mengenai materi muatan dalam PP, Maria Farida mengatakan bahwa PP adalah peraturan yang dibentuk sebagai peraturan yang menjalankan UU, atau peraturan yang dibentuk agar ketentuan dalam undang-Undang dapat berjalan. PP dibentuk oleh presiden dan berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam UU, baik secara tegas-tegas maupun secara tidak tegas-tegas menyebutnya. Oleh karena itu, berbicara mengenai materi muatan, materi muatan PP adalah keseluruhan materi muatan UU yang dilimpahkan kepadanya, atau dengan perkataan lain materi muatan PP adalah sama dengan materi muatan UU sebatas pada yang dilimpahkan kepadanya.[16]

Menurut Pasal 1 angka 6 UU Pembentukan Peraturan Perudang-Undangan bahwa yang dimaksud dengan Peraturan Presiden adalah peraturan perundangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.[17]

Sedangkan materi muatan Peraturan Presiden ditentukan dan diukur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Pembentukan materi muatan Peraturan Presiden harus mengikuti tata cara, proses, hierarki dan asas-asas yang ada di dalam UU No. 12 Tahun 2011. Materi muatan Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan peraturan lebih lanjut perintah Undang-Undang dan atau Peraturan Pemerintah

Disamping itu materi muatan Peraturan Presiden dalam melaksanakan *penyelenggaraan kekuasaan pemerintah* di Indonesia ditentukan bahwa materi muatan Peraturan Presiden untuk mewujudkan *rechmatig* dan *doelmatig* h ukum**.** Peraturan Presiden untuk membuat peraturan kebijakan yang beRsifat mengatur (*regeling*).

Peraturan Presiden ditetapkan untuk menentukan *policy rules* atau *regels* sesuai dengan prinsip *freies ermessen* dalam rangka menjalankan Undang-Undang (UU) dan atau Peraturan Pemerintah (PP). Sebagai kewenangan atributif (konstitusional Pasal 4 ayat (1) UUD 1945) maka Peraturan Presiden ditetapkan untuk melaksanakan perintah UUD 1945, TAP MPR, UU, PP dan atau Perpu, maka Peraturan Presiden mempunyai cakupan yang lebih luas dari pada Peraturan Pemerintah yang hanya untuk menjalankan Undang-Undang.

Materi muatan Peraturan Presiden mencakup semua kekuasaan Presiden untuk menjalankan pemerintahan (administrasi negara), baik yang bersifat *instrumental* maupun yang bersifat pemberian "jaminan" terhadap rakyat (landasan yuridis Perpres). *Freies ermessen* digunakan dalam rangka untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang diamanatkan UUD 1945.

D. KESIMPULAN.

Sebagai kesimpulan bahwa ketentuan dalam Pasal 7 ayat (2) huruf b angka 3 sebaiknya dilaksanakan melalui Peraturan Presiden sesuai dengan amanat Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang

[15] Ibid, Penjelasan Pasal 12

[16] Maria Farida Indrati Soeprapto dalam bukunya yang berjudul *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya , Hal. 131*

[17] Pasal 1 angka 6 UU No 12 tahun 2011

konkritnya melaksanakan kekuasaan pemerintah (atribusi) dan bukan melaksanakan UU atau Peraturan Pemerintah.

Saran.

Rekonstruksi Pasal 1 dan Pasal 43 huruf I ayat (2), kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme disarankan agar diatur dalam bentuk Peraturan Presiden, sesuai dengan amanat Pasal 43 huruf I ayat (3). Pengaturan kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme dimungkinkan pula dengan cara menerbitkan Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Terorisme ataupun dalam bentuk Peraturan Presiden, dengan tetap berdasarkan pada pendekatan berbasis peristiwa, pendekatan skala ancaman, dan pelaksanaan tugas bantuan TNI.

REFERENSI.

Undang-undang.

Undang-Undang Dasar 1945,

UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Buku

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, (1994), *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta:Raja Grafindo Persada).

Adji, Oemar Seno,1977. *Mass Media dan Hukum*, Erlangga. Jakarta.

Oemar Seno Adjie, *Kekuasaan Kehakiman di Indonesia Sejak Kembali ke UUD 1945*, dalam Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Jakarta: Elsam, 1997.

SF. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.

I Dewa Gede Atmadja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen*, Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996.

Prajudi Atmosudirdjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Indroharto, 1993, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, Jakarta.

Ridawan HR. *Hukum Administrasi Negara*.Jakarta: Rajawali Pers. 2016.

Maria Farida Indrati Soeprapto dalam bukunya yang berjudul *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya.*