



## Konsolidasi Lembaga-Lembaga Negara Yang Bergerak Di Bidang Pertahanan & Keamanan Negara (Consolidation of State Institutions Engaged in National Defense & Security)

Madaskolay Viktoris Dahoklory, Fakultas Hukum, Universitas Kristen Indonesia Maluku, Email : [madaskolayviktoris@gmail.com](mailto:madaskolayviktoris@gmail.com)

Micael Ririhena, Program Studi Hukum PSDKU MBD, Universitas Pattimura, Email : [Micaelririhena01@gmail.com](mailto:Micaelririhena01@gmail.com)

Dikirim 12 Juni 2020

Direvisi 17 Desember 2020

Dipublikasi 12 Mei 2021

### Info Artikel

**Keywords :** Consolidation; Institutions; Security & defense

**Kata Kunci :** Konsolidasi; Lembaga-lembaga; Pertahanan & Keamanan.

**DOI :**

### Abstract

*The duty and responsibility of the State is to protect the entire Indonesian nation from threats and attacks from any party, to fortify the Indonesian nation from attacks by certain parties. & National Resilience Institute. This study aims to identify the two institutions further, how their duties and functions are, and the nature of their differences and at the same time provide recommendations for institutional consolidation. This research method is normative, namely by examining the relevant legislation and conceptual approach by moving from expert opinion and then analyzing it qualitatively. The results and discussion show that the presence of the 2 (two) new institutions is a constitutional phenomenon. In other words, the institution was formed because of a constitutional need that requires the state to establish a special institution that concentrates on the field of national defense and security. However, at the implementation level, it is possible for sectoral egos to occur between the two institutions, so that the policies issued can sometimes conflict with one another. Therefore, institutional consolidation should be carried out in order to strengthen the system.*

### Abstrak

Tugas dan tanggungjawab Negara adalah melindungi seluruh bangsa Indonesia dari ancaman dan serangan pihak manapun, untuk membentengi bangsa Indonesia dari serangan-serangan pihak tertentu maka kemudian dibentuk lembaga-lembaga yang bergerak di bidang pertahanan dan keamanan nasional yang selanjutnya dikenal dengan "nama" Dewan Ketahanan Nasional & Lembaga Ketahanan Nasional. Penelitian ini bertujuan untuk mengenali kedua lembaga itu lebih jauh, bagaimana tugas dan fungsinya, serta hakikat perbedaannya dan sekaligus memberikan rekomendasi agar dilakukan konsolidasi secara kelembagaan. Metode penelitian ini bersifat normatif yaitu dengan menelaah perundang-undangan terkait dan pendekatan konseptual dengan beranjak dari pendapat pakar lalu menganalisis secara kualitatif. Hasil dan pembahasan menunjukkan bahwa kehadiran 2 (dua) lembaga baru itu merupakan fenomena konstitusional. Dengan kata lain, lembaga itu dibentuk karena adanya kebutuhan konstitusional yang mengharuskan negara untuk mengadakan

lembaga khusus yang berkonsentrasi dibidang pertahanan dan keamanan nasional. Namun, dalam tataran implementasi tidak menutup kemungkinan terjadi ego sektoral diantara kedua lembaga itu, sehingga kebijakan yang dikeluarkan pula terkadang bisa bertentangan satu sama lainnya. Oleh sebab itu, sebaiknya dilakukan konsolidasi kembali secara kelembagaan dalam rangka penguatan sistem.

## 1. Pendahuluan

### 1.1. Latar Belakang

Sejak Indonesia merdeka pada Tahun 1945, para pendiri bangsa (*The founding fathers*) telah menitikpkan tujuan luhur bernegara yang hendak ingin dicapai oleh bangsa ini. Cita-cita bersama atau tujuan bernegara itulah yang kemudian dilukiskan secara indah dalam “Pembukaan UUD 1945 tetapnya Alinea ke-4 yaitu membentuk Pemerintah yang bertanggung jawab untuk **melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia**, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian dan keadilan sosial.”<sup>1</sup> Untuk melindungi segenap bangsa Indonesia maka kemudian Pemerintah mengupayakan berbagai macam program dan kebijakan untuk menyelamatkan bangsa dan negara ini dari ancaman-ancaman pihak-pihak manapun. karena begitu pentingnya pengelolaan pertanahan bagi kelangsung hidup umat manusia di muka bumi ini, maka sudah sepantasnya tanah harus dapat dijaga, dikelola dan dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya sebagai bagian dari sumber daya alam bagi kemaslahatan hidup umat manusia. melalui akal dan pikiran, manusia dipercayakan Tuhan untuk mengelola dan memanfaatkan tanah guna membangun masyarakat, bangsa dan negara di masa yang akan datang.<sup>2</sup>

Salah satu kebijakan yang diambil oleh Pemerintah pada awal kemerdekaan adalah mengundang “Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1946 tentang Keadaan Bahaya”.<sup>3</sup> Secara substansial UU *a quo*, bermaksud untuk membentengi bangsa Indonesia dari serangan-serangan berbahaya yang datang pihak-pihak atau kelompok tertentu. Mengingat pada waktu itu, Negara Indonesia baru saja merdeka setahun yang lalu, maka tentu saja gejolak politik dan dinamika pertahanan serta keamanan negara masih belum kondusif. Namun melalui amanat UU Keadaan Bahaya tersebut, maka kemudian dibentuklah satu lembaga baru yang bernama “**Dewan Pertahanan Negara**” atau disingkat DPN yang dipimpin oleh seorang Perdana Menteri. Disamping itu pula, UU Keadaan Bahaya juga mengamanatkan agar dibentuk “Dewan Pertahanan Daerah” jika seluruh wilayah Negara Indonesia telah ditetapkan dalam “Keadaan Bahaya”. Lalu selanjutnya dalam perkembangannya Dewan Pertahanan Negara berubah Nomenklatur “nama” Lembaganya menjadi “Dewan Ketahanan Nasional”.

Selain lembaga Dewan Pertahanan Negara (DPN) yang dibentuk pada pemeritahan orde lama, yang kemudian dipimpin oleh Perdana Menteri pada waktu itu. Adapula Lembaga lain yang dibentuk untuk menjaga ketahanan dan keamanan nasional pada masa orde lama atau masa pemerintahan Presiden Soekarno tersebut. Tepatnya pada tanggal 20 Mei 1965 berdasarkan “Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1964” maka selanjutnya dibentuk “**Lembaga Pertahanan Nasional**”. Lembaga baru ini, berkedudukan langsung dibawah Presiden. Selanjutnya, Lembaga ini diubah nomenklatur “nama” menjadi Lembaga Ketahanan Nasional atau yang sering disingkat “Lemhannas”.

---

<sup>1</sup> H. Juniarso Ridwan & Achamad Sodik Sudrajat. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*. (Bandung: Nuansa Cendekia, 2009) Hlm. 11. Pembukaan UUD 1945 merupakan tujuan luhur bangsa Indonesia yang mengidentifikasi bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang menganut konsep *welfare state* (Negara Kesejahteraan).

<sup>2</sup> Hetharie, Y. (2022). Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing Melalui Perjanjian Pinjam Nama Sebagai Bentuk Penyelundupan Hukum Dalam Hukum Perdata Internasional. *Balobe Law Journal*, 2(1), 12-20. DOI: <https://doi.org/10.47268/balobe.v2i1.822>.

<sup>3</sup> Lihat Pasal 1 dan Pasal 2 UU *a quo*, menjelaskan bahwa, Presiden dapat menetapkan “keadaan bahaya” pada seluruh atau sebagian wilayah Negara Republik Indonesia, jika terjadi : “(a) Serangan; (b) Bahaya serangan; (c) Pemberontakan atau perusuhan, hingga dikhawatirkan pemerintah sipil tidak sanggup menjalankan pekerjaannya; (d) Bencana alam.”

Kehadiran 2 (dua) lembaga negara baru yang bergerak dibidang pertahanan dan keamanan negara dapat menyebabkan terjadinya kesalahpahaman atau ketidaksinkronan kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh kedua lembaga tersebut. Apalagi selain eksistensi kedua lembaga itu, adapula lembaga-lembaga negara lainnya yang bergerak dibidang keamanan dan ketahanan yaitu TNI,<sup>4</sup> POLRI,<sup>5</sup> Badan Intelijen Negara (BIN),<sup>6</sup> dan lembaga lainnya. Oleh karena itu, tidak menutup kemungkinan adanya ketidaksesuaian program kerja lembaga-lembaga tersebut. Ditambah lagi adapula terdapat puluhan lembaga negara baru yang dibentuk pasca reformasi Konstitusi (*constitutional reform*) pada Tahun 1999-2002. Sebut saja, KPK, KPU, Ombudsman, KPI, Dewan Pers, dan lain-lain.

Eksistensi lembaga-lembaga baru, seperti yang disebut diatas termasuk di dalamnya Lembaga-Lembaga yang bertugas dibidang Keamanan & Ketahanan Nasional cenderung untuk dipertanyakan bagaimana eksistensinya dalam struktur ketatanegaraan RI. Ada yang mengatakan lembaga-lembaga tersebut berkedudukan sebagai "Lembaga Non-struktural", adapula yang menyebutnya sebagai lembaga negara Independent atau semi Independent.

Maka dari itu, penulisan ini akan memfokuskan pembahasan mengenai pentingnya konsolidasi lembaga-lembaga pertahanan dan keamanan nasional dalam rangka menyalurkan kebijakan dan kinerja lembaga-lembaga tersebut, menjelaskan kedudukan Lembaga pertahanan dan keamanan dalam struktur ketatanegaraan, serta hakikat perbedaan antara kedua lembaga yang bertugas dibidang ketahanan nasional tersebut.

## 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disusun rumusan masalah yang akan dibahas yakni:

1. Kepentingan konsolidasi lembaga-lembaga pertahanan dan keamanan nasional dalam rangka menyalurkan kebijakan dan kinerja lembaga-lembaga ?
2. Bagaimana kedudukan Lembaga pertahanan dan keamanan dalam struktur ketatanegaraan, serta hakikat perbedaan antara kedua lembaga yang bertugas dibidang ketahanan nasional ?

## 1.3. Tujuan Penulisan

1. Untuk mengetahui seberapa penting konsolidasi lembaga-lembaga pertahanan dan keamanan nasional dalam rangka menyalurkan kebijakan dan kinerja lembaga-lembaga ?
2. Untuk mengetahui kedudukan Lembaga pertahanan dan keamanan dalam struktur ketatanegaraan, serta hakikat perbedaan antara kedua lembaga yang bertugas dibidang ketahanan nasional ?

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat normatif yakni dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu dengan cara menelaah konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang dikaji. Serta pendekatan konseptual (*conceptual*

---

<sup>4</sup> Lihat UUD 1945 Pasal 30 ayat (3) menyatakan bahwa "TNI adalah alat negara yang bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara." *juncto* "Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia".

<sup>5</sup> Lihat UUD 1945 Pasal 30 ayat (4) menyatakan bahwa "Polri merupakan alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum." *Juncto* "Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia"

<sup>6</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara. Dijelaskan bahwa, "Intelijen adalah pengetahuan, organisasi, dan kegiatan yang terkait dengan perumusan kebijakan, strategi nasional, dan pengambilan keputusan berdasarkan analisis dari informasi dan fakta yang terkumpul melalui metode kerja untuk pendeteksian dan peringatan dini dalam rangka pencegahan, penangkapan, dan penanggulangan setiap ancaman terhadap keamanan nasional."

*approach*) yaitu dengan beranjak dari doktrin-doktrin, asas-asas hukum serta konsep-konsep hukum yang diperlukan untuk menjelaskan substansi permasalahan yang hendak dikaji.

### 3. Pembahasan

#### 3.1. Mengenali Lembaga-Lembaga Pertahanan & Keamanan Nasional (TanKamNas)

Seperti yang sudah disinggung sedikit pada awalan pendahuluan penulisan ini, bahwasanya kehadiran 2 (dua) Lembaga negara yang bergerak di bidang TanKamNas pada awal pemerintahan Soekarno merupakan amanat dari UU Keadaan Bahaya, karena secara esensial perlu adanya suatu lembaga khusus yang memiliki spesifikasi tugas dan tanggung jawab untuk merumuskan kebijakan-kebijakan serta mengawal kedaulatan negara. Oleh karena itu, kehadiran Dewan Pertahanan Negara (DKN) pada Tahun 1946, yang dipimpin oleh seorang Perdana Menteri dan secara fungsional memegang kekuasaan atas keadaan darurat. Lembaga ini kemudian mengalami transformasi perubahan antara lain, ketika di sahkan “UU No 29 Tahun 1954 tentang Pertahanan Nasional” maka dibentuklah Dewan Keamanan yang selanjutnya pada saat keadaan perang berubah menjadi Dewan Pertahanan. Selanjutnya lagi pada Tahun 1961 melalui instrument Keputusan Presiden Nomor 618 Tahun 1961 maka dibentuk lagi Dewan Pertahanan Negara (DPN) dengan maksud membela pembebasan irian barat.<sup>7</sup> Perlu diberitahukan bahwa pada masa orde lama lembaga negara yang bertugas menangani TanKam selalu berganti dikarenakan pada saat itu, lembaga tersebut masih bersifat *ad hoc*. Dengan kata lain, lembaga itu dibentuk untuk kebutuhan sesaat kemudian dibubarkan lagi.

Namun, pada era orde baru (pemerintahan soeharto) tepatnya pada Tahun 1970, melalui instrument hukum berupa Keputusan Presiden Nomor 51 Tahun 1970, maka dibentuk lagi lembaga yang bernama “Dewan Pertahanan Keamanan Nasional” (WanhankamNas) yang memiliki fungsi sebagai pembantu presiden dalam merumuskan kebijakan-kebijakan keamanan nasional. Lalu kemudian Lembaga WanhankamNas tersebut diperkuat eksistensinya dengan instrument selevel UU No 20 Tahun 1982 tentang “Ketentuan-Ketentuan Pokok Keamanan Republik Indonesia”. Selanjutnya lagi lembaga WanhankamNas pada Tahun 1999 secara resmi diubah menjadi ‘**Dewan Ketahanan Nasional**’ (DKN) yang dipimpin sendiri oleh Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan dan dibantu oleh Sekretariat Jenderal yang berasal dari kalangan TNI sampai sekarang. Lembaga DKN mempunyai susunan organisasi antara lain :

- Ketua : Presiden RI
- Sekretaris : Merangkap sebagai anggota (saat ini dijabat oleh kalangan TNI)
- Anggota terdiri atas :
  1. Wappres (Wakil Presiden RI);
  2. MenKoPolHuKam (Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan);
  3. MenKumHam (Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia);
  4. MenHan (Menteri Pertahanan);
  5. MenSekNeg (Menteri Sekretatis Negara);
  6. Menteri Koordinator Bidang Ekonomi;
  7. MenPanRB (Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara & Reformasi Birokrasi);
  8. Mendagri (Menteri Dalam Negeri);
  9. Menlu (Menteri Luar Negeri);
  10. Panglima TNI;
  11. Kapolri (Kepala Kepolisian RI);
  12. Kepala BIN (Badan Intelijen Negara);

---

<sup>7</sup> Referensi diambil dari “Wikipedia” tentang Dewan Ketahanan Nasional (DKN). Lihat website [www.wantannas.co.id](http://www.wantannas.co.id)

13. Dan lain-lain.<sup>8</sup>

Selain, lembaga Dewan Ketahanan Nasional, disamping itu adapula Lembaga Ketahanan Nasional atau yang disingkat LemhanNas. Seperti yang sudah disinggung juga, pada pendahuluan penulisan ini, dimana pada Tahun 1965 dibentuk lagi satu lembaga baru dengan nama 'Lembaga Pertahanan Nasioanal' yang kedudukan berada dibawah presiden, namun pada Tahun 1983 lembaga ini mengalami perubahan 'nama' menjadi '**Lembaga Ketahanan Nasional**' (LemhanNas) dan secara kedudukan lembaga ini berada langsung dibawah Panglima ABRI pada masa itu. Selanjutnya lagi di Tahun 1994 LemhanNas berganti kedudukannya di bawah kordinator Menteri Pertahanan dan Keamanan. Dan secara resmi pada Tahun 2001 LemhanNas ditetapkan sebagai Lembaga Pemerintah Non-Kementrian yang dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya bertanggung jawab kepada Presiden. Lembaga Ketahanan Nasional (LemhanNas) dipimpin oleh seorang Gubernur, namun dikarenakan beban tugas lembaga ini dinilai cukup berat, maka kemudian pada Tahun 2006 jabatan Gubernur Lemhannas disejajarkan dengan jabatan setingkat Menteri. Lebih lanjut mengenai susunan organisasi LemhanNas terdiri atas :

1. Gubernur & Wagub;
2. Dewan Pengarah;
3. Sekretaris Utama;
4. Deputi Bidang Pemantapan Nilai-nilai Kebangsaan;
5. Deputi Bidang Pendidikan Tingkat Nasional;
6. Deputi Bidang Pengkajian Strategis;
7. Tenaga Ahli;
8. Inspektorat.<sup>9</sup>

Melihat dua lembaga negara yang bergerak dibidang TanKanNas sekaligus memiliki kemiripin 'nama' lembaga pastinya membuat masyarakat bingung dan bertanya-tanya bagaimana membedakan kedua lembaga tersebut. Oleh sebab itu, dalam pembahasan berikut ini penulis akan membahas lebih dalam terkait kedudukan lembaga-lembaga ini dalam struktur ketatanegaraan RI, apa saja yang menjadi hakikat pembeda antara kedua lembaga tersebut.

### **3.2. Kedudukan Lembaga DKN & LEMAHNAS dalam Struktur Ketatanegaraan RI**

Berbicara mengenai "Struktur Ketatanegaraan" dalam suatu negara, tentunya tidak terlepas dari "teori klasik" tentang "pemisahan kekuasaan" yang diwariskan oleh "John Locke" dalam tulisannya yang berjudul "*Second Treaties of Civil Governance (1690)*" lalu dilanjutkan oleh "Montesquieu" dalam bukunya "*L'Esprit des Lois (1748)*" dimana Montesquieu mengurai bahwa kekuasaan negara itu harus dibagi kedalam 3 (tiga) kategori yaitu, legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dengan kata lain, ada kekuasaan yang dipercayakan membentuk UU, ada yang menjalankan UU tersebut, adapula kekuasaan yang bertugas mengadili pelanggaran UU.<sup>10</sup>

Akan tetapi bila ditelusuri struktur ketatanegaraan di negara-negara belahan dunia ini, tidak ada satu pun negara yang secara murni menerapkan *Trias Politica*. Bahkan, asal negara dari dua jargon diatas yaitu, negara Inggris dan Perancis tidak menerapkan *Tias Politica* secara murni. Terbukti ketika, kedua negara itu lebih memilih system pemerintahan parlementer, dibandingkan system presidensial. Namun sama halnya juga dengan negara Indonesia yang menganut system presidensial, tetapi tidak mengadopsi gagasan tersebut secara murni. Terbukti lagi ketika reformasi 1998 disusul amandemen konstitusi (*constitution amandement*) 1999-2002. Seperti apa yang

---

<sup>8</sup> Referensi diambil dari Situs "Wikipedia" tentang Dewan Ketahanan Nasional. Lihat website [www.wantannas.co.id](http://www.wantannas.co.id)

<sup>9</sup> Referensi diambil dari Situs "Wikipedia" tentang Lembaga Ketahanan Nasional. Lihat website [www.lemhannas.co.id](http://www.lemhannas.co.id)

<sup>10</sup> HRT Sri. Soemantri M, "*Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*" (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014) Hlm. 249-250

digambarkan oleh "Jimly Asshiddiqie"<sup>11</sup> dalam Bukunya yang amat komprehensif dan sudah tidak asing lagi dikalangan "Hukum Tata Negara" yaitu buku "Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945". Ia mengatakan bahwa setelah amandemen banyak sekali bermunculan lembaga-lembaga negara baru, baik itu yang dibentuk dengan level konstitusi, UU, Peraturan Pemerintah, maupun Keputusan Presiden. Lebih lanjut, ia menguraikan bahwa dalam organ konstitusi terdapat 34 "Lembaga Negara" yang disebutkan baik secara eksplisit maupun tidak secara eksplisit kedudukan, tugas dan kewenangannya dalam Konstitusi.

Perlu diingatkan bahwa sub-bab ini lebih memfokuskan pembahasan mengenai kedudukan Lembaga TanKamNas dalam struktur ketatanegaraan. Kelahiran lembaga yang bernama DKN & LEMHANNAS merupakan fenomena konstitusional, artinya lembaga-lembaga ini hadir dikarenakan adanya kebutuhan konstitusional (*constitutional importance*) dengan kata lain, kinerja dari lembaga utama yang bergerak dibidang pertahanan dan keamanan belum optimal sehingga dibutuhkan lembaga penunjang (*state auxiliary organs*). Namun dalam konteks ini, perlu dikonsepsikan bagaimana kedudukan Lembaga DKN & LEMHANNAS dalam struktur ketatanegaraan RI. Apakah kedua lembaga ini, berada pada cabang kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif, ataupun cabang kekuasaan ke-empat.

Misalnya saja, sarjana Belanda yakni Van Vollenhoven, yang membagi kekuasaan negara dalam 4 (empat) Cabang Kekuasaan yang kemudian disebut "Catur Praja", yaitu :

1. Kekuasaan *Bestuur* (Mirip dengan fungsi eksekutif atau menjalankan UU);
2. Kekuasaan *Regeling* (Mirip dengan fungsi legislatif yang membuat UU);
3. Kekuasaan *Rechtspraak* (fungsi yudisial atau mengadili pelanggaran UU);
4. Kekuasaan *Politie* (menurutnya Cabang Kekuasaan ini, memiliki fungsi **menjaga keamanan & ketertiban dalam masyarakat**).<sup>12</sup>

Berdasarkan pendapat Vollenhoven diatas maka dapat dikatakan bahwa kedudukan Lembaga DKN & LEMHANNAS berada pada "cabang kekuasaan ke-empat" dikarena menjalankan fungsi keamanan dan ketertiban masyarakat. Namun logika itu, dirasa kurang tepat karena pada esensinya susunan organisasi dari kedua lembaga itu terdapat campuran dengan kekuasaan eksekutif maka tentu saja fungsinya juga mengalami percampuran. Namun, berdasarkan teori Vollenhoven maka dalam perkembangan berikutnya sudah dikenal teori "*the fourth branch of the government*" seperti yang dikatakan oleh "**Yves Meny & Andrew Knapp**" sebagai berikut "*Regulatory and monitoring bodies are a new type of autonomous administration which has been most widely developed in the United State where it is sometimes referred to as the **headless fourth branch** of the government. It take the form of what are generally know as Independent Regulatory Commissions.*" Pada intinya, Teori-teori modern tentang '**Cabang Kekuasaan Ke-empat**' tidak mengkategorikan lembaga-lembaga yang bertugas menjaga pertahanan dan keamanan kedalam kekuasaan keempat, melainkan Lembaga-lembaga negara yang bersifat Independen seperti Komisi Negara Independen (KPK) itulah yang digolongkan ke dalam cabang kekuasaan keempat.<sup>13</sup>

Seperti halnya yang dijelaskan oleh Bruce Ackerman<sup>14</sup> bahwa struktur ketatanegaraan "Amerika Serikat" bukan lagi terdiri atas tiga atau empat cabang kekuasaan, melainkan sudah terdapat 5 (lima) cabang kekuasaan yaitu:

---

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, "*Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*". (Jakarta, Sinar Grafika, 2012) Hlm. 91

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie. (2006). "*Pengantar Hukum Tata Negara Jilid ke-2*". (Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi) Hlm. 11-14

<sup>13</sup> Gunawan A. Tauda. (2011). "*Kedudukan Komisi Negara Independen dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia*". Pranta Hukum, Vol.6, No.2. Hlm. 177

<sup>14</sup> Bruce Ackerman. (2003). "*The New Separation of Powers*". Harvard Law Review, Vol. 113. Hlm. 728

- (1). Government House of Representatives;
- (2). Government of Senate;
- (3). Government of President as chief of executive;
- (4). Government of Supreme Court;
- (5). Government of Independent Agencies.

Berdasarkan beberapa pendapat pakar diatas, maka dapat disimpulkan, bahwa menurut hemat penulis dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia dapat dijumpai 5 (lima) cabang kekuasaan berdasarkan dinamika dan perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu:

1. Kekuasaan Legislatif (dipegang oleh DPR, DPD, & MPR);
2. Kekuasaan Eksekutif (dipegang oleh Presiden selaku kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, dibantu oleh para menteri beserta lembaga DKN & LEMHANNAS);
3. Kekuasaan Kehakiman (dipegang oleh Mahkamah Agung & Mahkamah Konstitusi);
4. Kekuasaan Pers (dipegang oleh media masa, termasuk sosial media yang dipakai oleh seluruh masyarakat);
5. Kekuasaan Independen (dipegang oleh lembaga negara independen, seperti ombudsman, KPK, dan lembaga lainnya).

Sekalipun kedudukan Lembaga DKN & LEMHANNAS hanya disebut sebagai lembaga non-kementrian atau dengan kata lain, bukan termasuk kategori jajaran eksekutif bersama Presiden. Namun secara fungsional lembaga-lembaga ini, berfungsi sebagai pembantu Presiden bahkan lembaga DKN itu sendiri merupakan bagian dari Presiden maka semestinya digolongkan sebagai lembaga eksekutif. Oleh karena itu, dalam sub-bab berikut ini akan diulas tentang hakikat perbedaan fungsi, tugas, dan kedudukan kedua lembaga itu, dan barangkali dapat memberikan pemahaman yang lebih komprehensif, dengan kata lain pembaca bisa menyimpulkan sendiri mengapa penulis menggolongkan kedua lembaga itu kedalam cabang kekuasaan eksekutif.

### 3.3. Hakikat Perbedaan Lembaga DKN & LEMAHNAS

Sebelum menguraikan hakikat perbedaan dari kedua lembaga tersebut, perlu dipasang parameter atau indikator-indikator yang membedakan kedua lembaga tersebut. Menurut hemat penulis, terdapat 6 (enam) indikator yang memberikan perbedaan kedua lembaga itu, yaitu 1). Dasar hukum; 2). Kedudukan; 3). Susunan Organisasi; 4). Fungsi; 5). Tugas; 6). Tanggung Jawab. Berikut ini akan dijelaskan perbedaannya dalam bentuk table di bawah ini :

No	Indikator Perbedaan	Dewan Ketahanan Nasional	Lembaga Ketahanan Nasional
1	Dasar Hukum	Diatur dalam level "UU No 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara" lebih lanjut mengenai tugas dan kewenangannya diatur dalam Peraturan Presiden.	Hanya diiatur dalam Peraturan Presiden. Lebih tepatnya tugas dan kewenangan diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2016.
2	Kedudukan	DKN merupakan bagian dari Presiden RI, dikarenakan lembaga ini, dipimpin secara langsung oleh Presiden.	LEMHANNAS adalah lembaga yang berkedudukan dibawah Presiden dikarenakan, Lemhannas dipimpin oleh seorang gubernur dan dikoordinator oleh Menteri Pertahanan.
3	Susunan	DKN dipimpin oleh Presiden,	LEMHANNAS hanya dipimpin oleh

	organisasi	dan terdiri atas anggota tetap dan anggota tidak tetap. Misalnya anggota tetap adalah Wapres, Menteri Pertahanan, dan lain-lain.	seorang Gubernur, dan terdiri atas deputi-deputi dan inspektorat.
4	Fungsi	DKN memiliki tiga fungsi utama yaitu, “(1) menetapkan kebijakan dan strategi nasional dalam rangka pembinaan ketahanan nasional Indonesia; (2) menetapkan kebijakan dan strategi nasional dalam rangka menjamin keselamatan bangsa dan negara; (3) menetapkan resiko pembangunan nasional yang dihadapi untuk kurun waktu tertentu dan pengeralahan sumber-sumber kekuatan bangsa dan negara.”	LEMHANNAS mempunyai 3 fungsi pokok yaitu, “(1) mendidik, menyiapkan kader dan memantapkan pimpinan tingkat nasional melalui segala usaha kegiatan dan pekerjaan meliputi program pendidikan, penyiapan materi pendidikan, operasi pendidikan dan pembinaan peserta dan alumni serta evaluasi; (2) memantapkan nilai-nilai kebangsaan yang terkandung di dalam pembukaan UUD NRI 1945 serta nilai-nilai Pancasila sebagai ideology bangsa. Semangat bela negara, transformasi nilai-nilai universal, sistem nasional serta kebudayaan nilai-nilai kebangsaan; (3) mengkaji berbagai permasalahan strategis nasional, regional dan internasional baik dibidang geografi, demografi, sumber kekayaan alam, ideology, politik, hukum dan keamanan, ekonomi, sosial budaya dan ilmu pengetahuan serta permasalahan internasional.” Dan fungsi-fungsi lainnya yang diatur dalam Peraturan Presiden.
5	Tugas	Tugas DKN adalah membantu Presiden dalam menyelenggarakan pembinaan ketahanan nasional guna menjamin pencapaian tujuan dan kepentingan nasional Indonesia.	LEMHANNAS mempunyai tugas membantu presiden dalam : (1) menyelenggarakan pendidikan penyiapan kader dan pemantapan pimpinan tingkat nasional yang berpikir integratif dan profesional, memiliki watak moral dan etika kebangsaan, berwawasan nusantara serta mempunyai cakrawala pandang yang universal; (2) membina dan mengembangkan hubungan kerja sama dengan berbagai institusi terkait, baik di dalam maupun di luar negeri.” Dan tugas-tugas lainnya yang diatur dalam Peraturan Presiden.
6	Tanggungjawab	DKN tidak bertanggungjawab kepada lembaga manapun dikarenakan kedudukannya tidak berada dibawah lembaga apapun, oleh karena itu DKN bertanggungjawab secara moril kepada seluruh masyarakat.	LEMHANNAS dalam menjalankan fungsi, tugas, serta wewenangnya bertanggungjawab kepada Presiden.

Tabel diatas diambil dari website: [www.wantannas.co.id](http://www.wantannas.co.id) & [www.lemhannas.co.id](http://www.lemhannas.co.id)

Berdasarkan indikator-indikator perbedaan diatas, rasanya ada 2 (dua) indikator yang memiliki kemiripan secara substansial yaitu, fungsi & tugas dari kedua lembaga tersebut. Barangkali itulah yang menyebabkan kesalahpahaman atau ketidaksesuaian antara kinerja kedua organ negara ini. Namun, menurut hemat penulis secara substansial baik itu, tugas maupun fungsi kedua lembaga itu memiliki perbedaan yang mencorak. Yakni, Lembaga DKN lebih memfokuskan pada perumusan kebijakan-kebijakan umum atau pedoman pedoman tentang strategi TanKamNas. Sedangkan LEMHANNAS memiliki fungsi & tugas pokok yaitu menjalankan pedoman-pedoman atau kebijakan-kebijakan umum tadi yang telah ditetapkan oleh DKN. Dengan perkataan lain, lembaga DKN diposisikan sebagai legislator yang merumuskan garis-garis besar program kerja, Sedangkan LEMHANNAS adalah eksekutor program-program tersebut. Akan tetapi, tidak menutup kemungkinan dalam tataran implementasi nanti akan terjadi ketidaksinkronan kebijakan-kebijakan tertentu yang diambil oleh kedua lembaga tersebut. Untuk itu, sebaiknya dilakukan konsolidasi secara kelembagaan yang bergerak dibidang TanKamNas untuk menghindari terjadinya hal-hal tersebut.

### **3.4. Konsolidasi Lembaga-Lembaga Pertahanan & Keamanan Negara**

Seperti yang sudah dibahas pada sub-bab sebelumnya bahwa terdapat 2 (dua) lembaga negara yang bergerak dibidang pertahanan dan keamanan negara. Oleh sebab itu, ada kemungkinan untuk terjadi ego sektoral sehingga melahirkan kebijakan-kebijakan yang bertentangan satu sama lain. Misalnya saja, Lembaga DKN memfokuskan strategi kebijakan pencegahan dan penanggulangan Terorisme, namun disisi lain LEMHANNAS lebih memfokuskan pada kerjasama antar instansi dengan negara-negara lain. Perbedaan kebijakan itu, bisa saja melahirkan output yang tidak bermanfaat bagi masyarakat. Sehingga rekomendasi yang tepat adalah mengkonsolidasikan secara kelembagaan TanKamNas perlu dipertimbangkan.

Konsolidasi yang dimaksudkan dalam hal ini adalah upaya memperteguh hubungan kelembagaan dengan cara “meleburkan” dua lembaga TanKamNas menjadi satu lembaga saja. Adapun beberapa dampak positif yang dihasilkan bila dilakukan konsolidasi secara kelembagaan yaitu :

1. Adanya sinkronisasi atau kesesuaian antar kebijakan-kebijakan yang diambil;
2. Mengurangi anggaran (APBN) yang dipakai untuk membayar gaji pejabat-pejabat atau pembiayaan kegiatan-kegiatan tertentu;
3. Meningkatkan efisiensi dan efektifitas kinerja lembaga TanKamNas.

Berdasarkan alasan-alasan diatas, dan apabila secara kelembagaan telah terkonsolidasi maka pertanyaannya adalah bagaimana “desain kelembagaan” TanKamNas yang ideal? Seperti yang sudah disebutkan diatas bahwa yang dimaksud dengan konsolidasi adalah meleburkan atau menjadikan dua lembaga menjadi satu lembaga saja. Maka kemudian, desain yang paling ideal menurut hemat penulis, adalah *Pertama*, menggabungkan LEMHANNAS ke dalam lembaga DKN, agar Lembaga Negara tersebut dipimpin oleh satu organ negara saja yaitu Presiden. Dengan kata lain, apabila ada dua koki dalam satu dapur maka kemungkinan akan menciptakan masakan yang berbeda-beda pula rasanya. Oleh karena itu, biarkan saja Lembaga TanKamNas ini dipimpin secara langsung oleh Presiden selaku penerima mandat konstitusi untuk melindungi segenap bangsa dan bertanggungjawab penuh atas keselamatan bangsa Indonesia. *Kedua*, Bilamana lembaga TanKamNas telah terkonsolidasi penting sekali untuk mendesain kembali “Susunan Organisasinya”. Contohnya, jabatan gubernur LEMHANNAS ataupun deputy-deputinya dapat diposisikan sebagai organ eksekutif dalam tubuh “lembaga DKN” yang bertugas menjalankan setiap kebijakan-kebijakan umum yang telah dirumuskan dan ditetapkan oleh Presiden selaku penanggung jawab penuh atas Lembaga tersebut. *Ketiga*, Selain itu, penting juga untuk merumuskan kembali fungsi, tugas, serta

wewenang Lembaga DKN yang telah terkonsolidasi menjadi satu lembaga itu. Dengan demikian, segala kebijakan dan kinerja bisa berjalan sebagaimana mestinya.

#### 4. Penutup

Berdasarkan seri paparan diatas, maka penulis menyimpulkan bahwa, kehadiran 2 (dua) lembaga TanKamNas dalam tubuh ketatanegaraan RI merupakan fenomena konstitusional, dengan kata lain, eksistensi lembaga-lembaga TanKamNas dikarenakan adanya kebutuhan konstitusional (*constitutional importance*) yang mengharuskan Negara untuk menghadirkan lembaga khusus yang berkonsentrasi terhadap dinamika ketahanan dan keamanan nasional. Lembaga-lembaga khusus itu bernama **Dewan Ketahanan Nasional (DKN)** dan **Lembaga Ketahanan Nasional (LEMHANNAS)**. Secara substansial kedua lembaga ini, memiliki perbedaan tugas dan fungsi masing-masing. Sederhanan saja, DKN dapat diposisikan sebagai “legislator” yang merumuskan strategi kebijakan pertahanan dan keamanan negara, Sedangkan LEMHANNAS diposisikan sebagai “eksekutor” lapangan atau lembaga yang menjalankan kebijakan-kebijakan umum yang telah ditetapkan DKN. Akan tetapi, tidak menutup kemungkinan pada tataran implementasi nanti dua lembaga TanKamNas bisa saja terjadi ego sektoral sehingga kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan juga tidak tepat sasaran ataupun saling bertentangan satu sama lain. Oleh sebab itu, penting sekali untuk mengkonsolidasikan kembali secara kelembagaan berdasarkan desain kelembagaan yang penulis sajikan diatas. Konsolidasi secara kelembagaan dimaksudkan agar terdapat sinkronisasi atau kesesuaian kebijakan dan program kerja, menghemat pengeluar APBN, dan lain-lain. Dengan demikian, tentu saja bisa menciptakan kinerja yang efisien dan efektif.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- H. Juniarso Ridwan & Achamad Sodik Sudrajat. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*. (Bandung: Nuansa Cendekia, 2009)
- HRT Sri. Soemantri M, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014) Hlm. 249-250
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2012) Hlm. 91
- Jimly Asshiddiqie. (2006). *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid ke-2*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi) Hlm. 11-14

### Undang-Undang

- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1946 tentang Keadaan Bahaya
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Inlejen Negara

### Jurnal Online

- Bruce Ackerman. (2003). *The New Separation of Powers*. Harvard Law Review, Vol. 113.
- Gunawan A. Tauda. (2011). *Kedudukan Komisi Negara Independen dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Pranta Hukum, Vol.6, No.2.
- Hetharie, Y. (2022). Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing Melalui Perjanjian Pinjam Nama Sebagai Bentuk Penyelundupan Hukum Dalam Hukum Perdata Internasional. *Balobe Law Journal*, 2(1), 12-20. DOI: <https://doi.org/10.47268/balobe.v2i1.822>.

### Website

- Referensi diambil dari "Wikipedia" tentang Dewan Ketahanan Nasional (DKN). Lihat website [www.wantannas.co.id](http://www.wantannas.co.id)
- Referensi diambil dari Situs "Wikipedia" tentang Lembaga Ketahanan Nasional. Lihat website [www.lemhannas.co.id](http://www.lemhannas.co.id)