

## DISERTASI

# IMPLEMENTASI ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK TERHADAP KEPUTUSAN BERSIFAT *BESCHIKKING* DALAM TATA USAHA TENTARA NASIONAL INDONESIA

## *THE IMPLEMENTATION OF GOOD GOVERNANCE GENERAL ESTABLISHMENT AND APPLICATION IN THE FORMATION OF GOOD GOVERNANCE IMPLEMENTATION IN INDONESIAN NATIONAL ARMY*

DJODI SURANTO

Disertasi telah dipertahankan dalam sidang terbuka Doktor Ilmu Hukum  
di Universitas Negeri Sebelas Maret  
Email: djodisuranto@yahoo.com

Diterima : 10/02/2017

Revisi : 17/02/2017

Disetujui : 03/03/2017

### ABSTRAK

Implementasi dan pemberlakuan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) menjelmakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam Tata Usaha TNI di Pusat dan di Mabes TNI serta peranannya dalam melengkapi kekurangan, ketidakjelasan dan kekosongan peraturan perundang-undangan sebagai penemuan hukum. Implementasi beberapa asas bersifat formil yaitu asas kecermatan, motivasi dan larangan penyalahgunaan prosedur. Sedangkan asas bersifat materiil yaitu kepastian hukum, kepercayaan, larangan penyalahgunaan wewenang dan asas persamaan. Asas-asas tersebut berlaku karena implementasi sesuai dengan hukum kebiasaan yang hidup, tumbuh dan berkembang dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, juga sesuai dengan kaidah hukum yang lebih tinggi serta adanya hubungan antara suatu kondisi faktual dengan akibat-akibat yang ditimbulkannya dan memiliki peranan yang mengisi ketidaklengkapan dan ketidakjelasan, serta kekosongan peraturan perundang-undangan sebagai penemuan hukum demi terjelmanya penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam Tata Usaha TNI.

**Kata kunci : asas-asas umum pemerintahan yang baik, *beschikking*,  
Tentara Nasional Indonesia**

### ABSTRACT

*Implementation of good governance general establishment and application in the formation of good governance implementation in Indonesian National Army (TNI) Administration in the Central Office and Base Office (Mabes TNI), and also its roles in equipping the weakness, ambiguities and lack of ordinance as a law finding. Results of this study find and reveal the implementation of several principles, having formal in*

*character, they are: prudent preparation principle, motivation and prohibition in procedural abuse, and matrial character are: law certainty, trust and expectation, prohibition on authority abuse and equality principles. The principles are applied due to its formation is in accordance with prevailed, developed and grown custom law in governance implementation practice, and also because it is according to the higher law norms and also the existing relationship between factual conditions with the incurred consequences. Thereinafter, the principles have very important roles in fulfilling the weakness and ambiguities and also the lackness of ordinance as law finding for the formation of good governance implementation in Indonesian National Army Administration.*

**Keyword:** *good governance general establishment and application, beschikking, Indonesian National Army*

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum.<sup>1</sup> Mencakup unsur-unsurnya yaitu perlindungan hak asasi manusia, peradilan yang bebas dan tidak memihak dan asas legalitas dalam arti formil maupun materiil serta diwarnai oleh aspirasi-aspirasi keindonesiaan yaitu lima nilai fundamental dari Pancasila. Menurut Frederick Julius Stahl, ciri-ciri "*Rechtstaat*" atau "*Rule of Law*", "*droits de l'homme et du citoyen*", *Machtenscheiding*, *Wetmatigheid van bestuur*; *administratief rechtspraak an beslissing van geschillen*. Sedangkan menurut A.V Dicey yaitu; *supremation of law* , *equality before the law*, *the constitution based on the individual right*.<sup>2</sup>

Tugas Pemerintah yang bersifat multi-kompleks memiliki konsekuensi untuk melakukan "*Freis Ermessen*"<sup>3</sup>, bertindak atas inisiatif sendiri, tindakan tata usaha negara itu sesuai dengan hukum berdasarkan Pancasila. Penerapan (AAUPB)<sup>4</sup> menjelmakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam tata usaha TNI, penulis ketahui belum pernah dilakukan secara sistematis dan komprehensif dalam bentuk disertasi. Beberapa

---

<sup>1</sup> Pasal 1 ayat (3) UUD 1945

<sup>2</sup> A.V. Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (London: El &S and Mac Milies, 1967). Hlm. 417

<sup>3</sup> E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Jakarta: Ichtisar, 1962). Hlm. 22-23

<sup>4</sup> W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1976). Hlm. 551

**Disertasi Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik  
Terhadap Keputusan Bersifat Beschikking Dalam  
Tata Usaha Tentara Nasional Indonesia - Djodi Suranto**

ulasan pakar hukum dalam menyoroiti masalah tersebut masih bersifat parsial serta belum secara komprehensif.<sup>5</sup>

Peran dan tugas serta tanggung jawab pejabat tata usaha TNI secara teoritis bersifat netral, pelaksanaannya sangat potensial disalahgunakan (*detournement de pouvoir*), (*abus de droit/willekeur*), (*onrechtmatige overheidsdaad*). H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt menyatakan; organ pemerintahan menjalankan tindakannya tidak hanya terikat pada peraturan perundang-undangan dan hukum tertulis, juga harus memperhatikan hukum tidak tertulis yaitu AAUPB<sup>6</sup> dan untuk terciptanya perlindungan hukum bersifat formal materil.

Menurut Sjachran Basah,<sup>7</sup> kehadiran AAUPB mutlak untuk dijadikan batu ujian dalam menilai suatu keputusan tata usaha negara yang disengketakan, sehingga prinsip *good governance* dapat diwujudkan. Mahkamah Agung Republik Indonesia telah membuka peluang untuk melakukan pengujian (*toetsingrecht*) terhadap suatu keputusan tata usaha negara yang disengketakan.<sup>8</sup>

Implementasi Pasal 22A Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasi peraturan perundang-undangan, yang ditetapkan dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 mengenai alasan untuk mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan karena beberapa ketentuan memiliki makna yang tidak sesuai lagi dengan hukum ketatanegaraan Indonesia.<sup>9</sup> Faktor-faktor yang mempengaruhi (*legal system*); 1) komponen struktur lembaga tata usaha TNI, bagaimana cara bekerjanya dan kompetensinya; 2) komponen *substansif beschikking* mencakup pengertian kaidah hukum tertulis kaidah hukum kebiasaan yang tidak tertulis, karakter khas ilmu hukum normatif.<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta : Liberty, 1982); Indroharto, *Usaha Memahami UU tentang PTUN*, (Jakarta : Sinar Harapan, 1991); Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1994); Paulus E Lotulung (Penyunting), *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1994).

<sup>6</sup> P.Nicolai, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Kluwer-Deventer, 1990, hlm. 225, dalam Ridwan HR *Ibid.* hlm 191.

<sup>7</sup> Sjachran Basah, *Eksistensi Dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi Negara Di Indonesia* (Bandung: Alumni, 1985). Hlm. 151-152.

<sup>8</sup> *Juklak Mahkamah Agung No. 052 / Td. TUN/III/1992*, 24 Maret 1992 ;

<sup>9</sup> Konsideran menimbang huruf a, b dan c Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan.

<sup>10</sup> Joseph Raz, *The Concept of Legal System An Introduction of a Legal System*, Second Edition, Clarendon Press, Oxford, p.141, dikutip dari Johnny Ibrahim, *Op Cit* hlm 61.

## **B. Perumusan Masalah**

1. Bagaimanakah implementasi dan pemberlakuan AAUPB menjelmakan penyelenggaraan pemerintah yang baik (*good governance*) dalam Tata Usaha TNI di pusat maupun di tingkat Mabes TNI ?
2. Apakah peranan AAUPB dapat melengkapi kekurangan dan ketidakjelasan serta mengisi kekosongan peraturan perundang-undangan (*wetsvacuum*) sebagai hasil penemuan hukum ?
3. Mengapa implementasi dan pemberlakuan serta peranan AAUPB dapat menjelmakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam tata usaha TNI ?

## **C. Metode Penelitian**

Penelitian empiris menitikberatkan bahan pustaka/data sekunder<sup>11</sup> dan mengkaji penerapan hukum positif. Konsekuensi penelitian *sosio-legal* adalah efektivitas aturan hukum, kepatuhan hukum terhadap aturan hukum, peranan lembaga dalam implementasi dan pengaruh aturan hukum terhadap masalah sosial tertentu atau sebaliknya. Pengaruh masalah sosial tertentu terhadap aturan hukum, ditempatkan sebagai variabel terikat dan faktor-faktor non hukum mempengaruhi hukum dipandang sebagai variabel bebas, penelitian hukum empiris penelitian mengacu pada peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan.<sup>12</sup> Menurut Peter Mahmud Marzuki penelitian empiris memiliki karakter menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, doktrin-doktrin hukum guna menjawab isi hukum yang dihadapi, karakter preskriptif ilmu hukum. Dalam menghasilkan argumentasi dan konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi, digunakan logika induktif menarik kesimpulan dari bersifat individual menjadi khusus yang bersifat umum.<sup>13</sup> Sedangkan pendekatan penelitian ini

---

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Rajawali Press, 1985). Hlm. 1

<sup>12</sup> C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke 20* (Bandung: Alumni, 1994). Hlm 143.

<sup>13</sup> Robert E.Rodes Jr and Howard Pospesel, *Premises and Conclusions, Symbolic Logic for Legal Analis* (New Jersey: Upper Saddle River, 1997). Hlm 7.

adalah *statutory approach*<sup>14</sup>, *analytical approach*, *case approach* Edward H. Levy “*reasoning from the example from case to case*”<sup>15</sup> komparatif.<sup>16</sup>

## **II. PEMBAHASAN**

### **A. Implementasi AAUPB Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Pusat dan di Mabes TNI**

#### **1) Implementasi pada Pemerintah Pusat**

Keputusan Presiden bersifat konkret-individual (*beschikking*) dan bersifat *non contentiosa*. Ciri-ciri konkret-individual antara lain bentuk tertulis, dikeluarkan oleh Presiden, dikeluarkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkret, individual dan final, ditujukan kepada seseorang atau badan hukum perdata.

#### **2) Implementasi di Tingkat Komando Utama ( Kotama/Mabes TNI)**

Surat Keputusan Panglima TNI Bersifat konkret-individual (*beschikking*). Surat keputusan tersebut yang memimpin penyelenggaraan pembinaan dan penggunaan TNI serta pengelolaan pertahanan negara.<sup>17</sup> Asas desentralisasi Panglima TNI dalam penyelenggaraan pembinaan dan penggunaan TNI serta pengelolaan pertahanan negara, di bidang personel, materil, fasilitas dan jasa yang kongkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi orang atau badan hukum perdata. Pengecualian yang tidak termasuk ke dalam pengertian surat keputusan Panglima TNI adalah perbuatan hukum perdata,<sup>18</sup> bidang operasi militer,<sup>19</sup> bidang keuangan dan perbendaharaan,<sup>20</sup> hasil pemeriksaan peradilan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku,<sup>21</sup>

---

<sup>14</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Ibid*, hlm 96-102, Lihat pula Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum*, Bayumedia Publishing, cet. Ketiga, Juli 2007, hlm. 300, *dalam metode pendekatan. Perundang- undangan peneliti perlu memahami hierarki, dan asas-asas dalam perundang-undangan. Selain itu pula, dalam pendekatan perundang-undangan saja melainkan juga menelaah materi muatannya, yakni mempelajari dasar antologisnya, lahirnya undang-undang, landasan filosofi undang-undang, dan ratio legisnya (berkaitan dengan jalan intrepretasi atau penafsiran)*

<sup>15</sup> Edward H. Levi, *An Introduction to Legal Reasoning* (Chicago: The University of Chicago Press, 1974). Hlm 1. Johnny Ibrahim, *Ibid* hlm 252.

<sup>16</sup> C.F.G. Sunaryati Hartono, *Kapita Selekta Perbandingan Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991). Hlm. 1-2.

<sup>17</sup> Pasal 1 angka 3 UU Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer.

<sup>18</sup> Pasal 2a UU Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer.

<sup>19</sup> Pasal 2 huruf b UU Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer.

<sup>20</sup> Pasal 2 huruf c UU Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer.

<sup>21</sup> Pasal 2 huruf d UU Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer.

hukum acara pidana, hukum pidana, hukum pidana militer dan hukum disiplin prajurit,<sup>22</sup> bersifat umum,<sup>23</sup> masih memerlukan persetujuan.<sup>24</sup>

### **B. Implementasi dan Berlakunya AAUPB Sebagai Kaidah Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan.**

Implementasi AAUPB dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam tata usaha TNI, merupakan penerapan suatu norma hukum yang lebih rendah yang ditentukan oleh norma hukum yang lebih tinggi tersebut.<sup>25</sup> Menurut Struycken dan van Wijck merupakan sikap mundur pembuat undang-undang (*terugfred*), karena *diskresioner*, dapat dilakukan keadaan khusus, sehingga lebih sesuai dengan harapan pembuat undang-undang.<sup>26</sup> Teori *beslissingenleer* dari Ter Haar; cara terjadinya kebiasaan mendapatkan sifat hukumnya ditentukan melalui proses, proses dan cara berlakunya kebiasaan ditentukan oleh *existential momentnya*, dituangkan ke dalam suatu ketetapan/keputusan oleh para fungsionaris hukum. Bushar Muhammad,<sup>27</sup> *Extential* penerapan AAUPB adalah pada saat pejabat tata usaha TNI menuangkannya ke dalam suatu keputusan, yang dikeluarkannya. Dalam hal peraturan tidak tertulis, disebut “peraturan kebiasaan”. Menurut Van der Vlies dibagi 2 (dua) yaitu Asas formal meliputi<sup>28</sup> asas tujuan yang jelas, asas organ/lembaga yang tepat, asas perlu pengaturan, asas dapat dilaksanakan, asas konsensus. Asas Materiil<sup>29</sup> meliputi sistematika yang jelas, asas dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual. Van der Vlies, mempengaruhi rumusan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Filosofis artinya berlakunya kaidah hukum sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tinggi. Relevan secara yuridis menurut Teori J.H.A. Logemann adanya hubungan keharusan antara kondisi dan akibat-akibat yang ditimbulkannya,<sup>30</sup> Teori W. Zevenbergen; cara yang ditetapkan,<sup>31</sup> Hans Kelsen, didasarkan kaidah hukum yang lebih

---

<sup>22</sup> Pasal 2 huruf e UU Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer.

<sup>23</sup> Pasal 2 huruf f UU Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer.

<sup>24</sup> Pasal 2 huruf g UU Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer.

<sup>25</sup> *Loc cit.* hlm. 136.

<sup>26</sup> *Loc. cit.* hlm.136.

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm 24.

<sup>28</sup> I.C. Van der Vlies, *Op.cit.*, hlm 192, Lihat Maria Farida Indrati, *Op.cit.*, hlm 196-197.

<sup>29</sup> *Ibid.* hlm. 192., pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

<sup>30</sup> J.H.A. Logemann, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif* (Ichtisar Baru, n.d.). Hlm 56-56.

<sup>31</sup> SF. Marbun, *Op. cit.* hlm. 274..

tinggi tingkatannya,<sup>32</sup> Bagir Manan; yuridis;<sup>33</sup> sosiologis ;<sup>34</sup> filosofi,<sup>35</sup> Penulis; dari sisi teknis peraturan perundang-undangan, harus tergambar dalam “konsiderans” antara lain landasan filosofi, landasan sosiologis, landasan politis, landasan yuridis, konsiderans “mengingat”, landasan administratif, konsiderans “memperhatikan”. untuk mengatur secara administratif. AAUPB diterapkan oleh Presiden Panglima TNI melalui Surat Keputusan yang bersifat kongkret, individual dan final. Final tidak didasarkan pada kaidah hukum yang lebih tinggi tingkatannya, namun tetap menurut cara yang ditetapkan.

Peranan AAUPB mengisi ketidaklengkapan, ketidakjelasan dan kekosongan peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih dalam tata usaha TNI. AAUPB berperan mengisi sejalan penjelasan UUD 1945 AAUPB sebagai hukum tidak tertulis, derajat yang sama. Struycken Nicolai,<sup>36</sup> peraturan perundang-undangan tidak memerlukan interpretasi, pejabat tata usaha negara merupakan tindakan “implementasi/penemuan peraturan perundang-undangan”. Peranan AAUPB mengisi ketidaklengkapan dan ketidakjelasan serta kekosongan dengan cara mengeluarkan (*beschikking*) memperhatikan asas-asas berikut adalah<sup>37</sup> asas perbuatan baik, asas penelitian yang cermat, asas prosedur keputusan yang cermat, asas keputusan yang sah, asas motivasi, asas persamaan, asas kepercayaan, Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*).

a) Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik (*good governance*)

Di Belanda dimaknakan sebagai asas keabsahan, AAUPB dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan ciri dari penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Menurut UNDP<sup>38</sup> karakteristik *good governance* meliputi : *Participation, Rule of*

---

<sup>32</sup>*Ibid.* hlm. 274. Lihat Adam Dumbi, *Ajaran Hukum Hans Kelsen Ditinjau dalam Perspektif hukum tata negara Indonesia*, dalam Jurnal Hukum Tata Negara, (Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Juli 2003), hlm 1-21.

<sup>33</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Konstitusional Peraturan Perundang-Undangan Nasional* (Padang: Fakultas Hukum Universitas Andalas, 1994). Hlm 13-14

<sup>34</sup> *Ibid.* hlm. 29.

<sup>35</sup> *Ibid.* hlm. 29, Hukum harus berakar pada nilai-nilai moral yang baik, yaitu nilai-nilai moral bangsa Pancasila, Lihat juga, Supardan Modeong, *Teknik Perundang-Undangan Di Indonesia* (Jakarta: Perca, 2003). Hlm, 51-62.

<sup>36</sup> Nicolai. P. *Beginselen. Van Behoorlijk Bestuur. Op.cit* hlm 14-15. SF. Marbun. *Op. cit.* hlm. 287.

<sup>37</sup> *Ibid* hlm 377-378. Nicolai P. merumuskan isi asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam hubungannya dengan pelaksanaan wewenang sesuai yurisprudensi di Belanda.

<sup>38</sup> LAN. ‘*Penerapan Good Governance di Indonesia*’. Laporan Kajian Tahun 2007, hlm.40., Lihat juga Riant Nugroho, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Media Komputindo kelompok , (Jakarta : Gramedia, 2003), hlm.219.

*Law, Transparency, Responsiveness*, melayani setiap *stakeholders*, *Consensus Orientation, Equity, Effectiveness and Efficiency, Accountability, Strategic Vision*. Berdasarkan hasil penelitian 9 prinsip paling dominan asas kepentingan umum, pilihan kedua yaitu partisipasi masyarakat/anggota TNI sedang asas akuntabilitas, transparansi dan desentralisasi pilihan ketiga dan keempat serta asas desentralisasi, kemitraan, efektif dan efisien, wawasan ke depan, profesionalitas dan demokrasi masing-masing berada urutan berikutnya dari 9 prinsip-prinsip *good governance* yang dominan.<sup>39</sup> Penerapan *good governance* dan *clean government* dapat membantu upaya-upaya dalam pemberantasan dan pencegahan korupsi maupun nepotisme.

- b) Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*) dengan AAUPB. Mengukur menggunakan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis termasuk AAUPB disebut asas keabsahan atau asas menurut hukum.<sup>40</sup> Putusan peradilan sewenang-wenang prosedur,<sup>41</sup> asas kecermatan,<sup>42</sup> asas penyalahgunaan wewenang,<sup>43</sup> asas kepastian hukum,<sup>44</sup> asas kejujuran atau keterbukaan atau *fair play*.<sup>45</sup>

**1) Pemberlakuan AAUPB penyelenggaraan pemerintahan dalam tata usaha TNI**

- a) Pada tingkat Pusat

Implementasi dan berlakunya AAUPB di Pusat Sejak Tahun 2001 sampai dengan Tahun 2010. Implementasi AAUPB melalui Surat Keputusan Presiden Bersifat Konkret-Individual (*beschikking*) norma hukum yang lebih rendah ditentukan oleh norma hukum yang lebih tinggi, tindakan menerapkan hukum dilakukan oleh Presiden selaku

---

<sup>39</sup> Hasil penelitian Biro Aparatur Negara, Pemda dan Kesejahteraan Rakyat (Biro Perundang-Undangan III) Sekretaris Kabinet Republik Indonesia, 27 September 2010.

<sup>40</sup> Pasal 265 ayat (2) UU 31 Tahun 1997

<sup>41</sup> Putusan No.29./K/TUN/2001 tanggal 31 Juli 2003.

<sup>42</sup> Putusan.No.213 K/ TUN/2007 tanggal 6 Nopember 2007.

<sup>43</sup> Putusan.Putusan No.489 K/TUN/2001 Tanggal 10 Juni 2004. Bahwa pemberian izin oleh Badan/ Pejabat TUN terhadap suatu perusahaan lain yang masih memiliki izin adalah melanggar AAUPB, karena pemberian izin seperti itu bersifat fiktif negatif.

<sup>44</sup> Putusan Nomor; 23/G.TUN/2004/PTUN- JKT tanggal 1 Juli 2004. Bahwa Komandan Pangkalan TNI au Halim Perdana Kusuma, berkedudukan di Pangkalan TNI AU Halim Perdanakusuma mengeluarkan Surat Perintah Bongkar (SPB) III Nomor; 19/1.785, tanggal 5 Januari 2004, tentang Perintah untuk membongkar bangunan tanpa IMB/ Liar di atas tanah penguasaan TNI AU Halim Perdana Kusuma

<sup>45</sup> Putusan.Putusan Nomor. 91 K/TUN/2002 tanggal 19 Maret 2002.

**Disertasi Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik  
Terhadap Keputusan Bersifat Beschikking Dalam  
Tata Usaha Tentara Nasional Indonesia - Djodi Suranto**

fungsionaris hukum.<sup>46</sup> Teori *beslissingenleer* dari Ter Haar<sup>47</sup> analisis yuridis meliputi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, sebagaimana dikemukakan oleh Van der Vlies,<sup>48</sup> dengan menggunakan kriteria asas-asas yang bersifat formal dan asas-asas yang bersifat materil. Hasil penelusuran dan penelitian (*beschikking*).

Secara formal pemberlakuannya berdasarkan pada: 1) Asas Persiapan Yang Cermat; 33/TNI/2005 tanggal 4 Agustus 2005 tentang menaikkan pangkat Pati Sonson Basar, S.H., setelah menerima usulan dari Panglima Tentara Nasional Indonesia Nomor R/39-08/16/01/Spres tanggal 20 Januari 2005. *Afdeling 3.2 Zorgvuldigheid en belangenafweging* (Bagian 3.2 Kecermatan dan pertimbangan kepentingan); 2) Asas Motivasi; Menganalisis Nomor 15/TNI/2007 tanggal 9 Mei Tahun 2007 pemberhentian dengan hormat Marsekal Pertama TNI F. Budi Hartanto, S.IP. Landasan yuridis Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 10 Undang-Undang Dasar 1945 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1966 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004. Dikaitkan dengan pendapat P. de Haan<sup>49</sup> dan Ateng Syafrudin,<sup>50</sup> asas motivasi didasarkan pada fakta yang teguh, sebagai hukum tidak tertulis sudah tidak dapat dibantah. Perbandingan asas motivasi secara *normatif Afdeling 4.1.4 Motivering*. Artikel 4.16 (4.1.4.2) (Pasal 4 : 16 (4.1.4.2) motivasi telah dikodifikasi dalam Awb; 3) Asas Larangan Penyalahgunaan Prosedur; Bersifat formal-prosedural. (*procedure justice*), *substantial*.

Secara materiil pemberlakuan AAUPB: 1) Asas Kepastian Hukum; Hukum harus benar-benar diterapkan sebagaimana mestinya.<sup>51</sup> Setiap keputusan Presiden yang dikeluarkan tidak akan dicabut kembali.<sup>52</sup> Nomor 10/TNI/2003 tanggal 25 Maret 2003 tentang menaikkan satu tingkat lebih tinggi para pati TNI Mayor Jenderal TNI Hadi Waluyo, S.IP, M.Sc. menjadi Letnan Jenderal TNI terhitung mulai 20 Maret 2003. Sejak

---

<sup>46</sup> Ter Haar (vide) Soerjono Soekanto, *Kedudukan dan Peranan Hukum Adat di Indonesia...*, *Op. cit.* hlm. 30.

<sup>47</sup> Ter Haar (vide) Soerjono Soekanto, *Kedudukan dan Peranan Hukum Adat di Indonesia...*, *Loc. cit.* hlm. 30.

<sup>48</sup> I.C.Van der Vlies, *Op.cit.* hlm 192, Lihat juga Maria Farida Indrawati,*Op.cit.* hlm 196-197, Lihat juga Yuliandri, *Op cit*, hlm 113, Lihat Varia Peradilan No. 283 Juni 2009.

<sup>49</sup> P. de Haan, *Bestuursrecht in de Sociale Rechstaat(Deel),Onwikkeling...*, *Op. cit.* hlm. 68-69.,Lihat Philipus M.Hadjon, *Op cit* hlm 275-277.

<sup>50</sup> Ateng Syarifudin, *Asas-asas umum Pemerintahan Yang baik Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah* (vide) Paulus Effendi Lotulung (editor) *Himpunan...Op.cit.* hlm. 47.

<sup>51</sup> P. Nicolai, *Beginselen van Behoorlijk Bestuur...**Op. cit.* hlm. 99.Lihat Philipus M Hadjon, *Op cit* hlm.273.

<sup>52</sup> Marsekal Pertama TNI Dwi Sujatmiko, Kepala Biro Administrasi TNI/Polri Sekretaris militer, Jakarta, 15 September 2010.

tanggal 7 Februari 2005 tumbuh kesadaran hukum baru di lingkungan Sekretariat Militer tidak lagi mencantumkan *vleigheid clause*;<sup>53</sup> 2) Asas Kepercayaan atau Pengharapan; Implementasi tidak akan dicabut kembali dengan alasan terdapat kekeliruan di dalamnya, kenyataannya jarang sekali dicabut kembali.<sup>54</sup> Pasal 265 ayat (2) UU No. 31 Tahun 1997 Implementasi 9/TNI/2003 tanggal 14 Maret 2003 tentang Pemberhentian dengan hormat dari dinas Keprajuritan Tentara Nasional Indonesia atas nama Nur Suradji Irfani, Kolonel Inf NRP. 27234 terhitung mulai tanggal 1 Januari 2003; 2) Pemberlakuan AAUPB di Pusat Sejak Tahun 2001 Sampai Dengan Tahun 2010. *Beschikking*, sejak 15 Oktober 2001 sampai dengan 25 Agustus 2010. W. Zevenbergen berlakunya secara yuridis, apabila kaidah hukum penerapan sesuai dengan cara-cara ditetapkan.<sup>55</sup> Pendapat Hans Kelsen berlakunya suatu kaidah hukum secara yuridis, apabila penerapan sesuai dengan ketentuan-ketentuan atau kaidah hukum yang lebih tinggi tingkatannya.<sup>56</sup> Keharusan AAUPB dalam penerapan dan pemberlakuannya menjadi kebiasaan dan bahkan menjadi hukum tidak tertulis tumbuh dan hidup pada peradilan tata usaha militer, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik bersifat formal-prosedural maupun bersifat material-substansial. Menurut teori historis-sosiologis dari Gustav Radbruch, penerapannya AAUPB merupakan hal yang nyata hidup dan berkembang di dalam praktek menjadi “kebiasaan” atau menjadi hukum tidak tertulis.

b) Di tingkat Mabes TNI

Implementasi AAUPB di Mabes TNI Sejak Tahun 2001 Sampai Dengan Tahun 2010. Dapat dilihat dengan berlakunya Surat Keputusan Panglima TNI Bersifat konkret individual, Keputusan Nomor Skep/683/XI/2001 tanggal 15 November 2001 tentang Pemberhentian dari dan Pengangkatan dalam Jabatan di Lingkungan Tentara Nasional Indonesia atas nama Mayor Chk Hidayat Manao, SH. Penerapan AAUPB melalui surat keputusan Panglima TNI yang materinya bersifat peraturan (*regeling*), Surat Keputusan Panglima TNI Nomor ; Skep/ 628/X/2001 tanggal 26 Oktober 2001 tentang Pengesahan naskah sementara standardisasi peralatan komunikasi dan elektronika (alkomplek) TNI.

---

<sup>53</sup> Wawancara Marsekal Pertama TNI Dwi Sujatmiko, Kepala Biro Administrasi TNI/Polri Sekretaris Militer, Jakarta, 15 September 2010.

<sup>54</sup> Kepala Biro Administrasi TNI/Polri Sekretaris Militer, Jakarta, 15 September 2010.

<sup>55</sup> Moh. Koesnoe, *Lima Puluh Tahun Perjalanan Undang-Undang Dasar 1945* (vide) Varia Peradilan. No. 127, Edisi April. 1996. hlm. 141.

<sup>56</sup> *Ibid* .hlm. 141

**Disertasi Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik  
Terhadap Keputusan Bersifat Beschikking Dalam  
Tata Usaha Tentara Nasional Indonesia - Djodi Suranto**

Penerapan suatu norma hukum yang lebih rendah ditentukan oleh norma hukum yang lebih tinggi konkret individual dan peraturan.<sup>57</sup> Teori *beslissingenleer* dari Ter Haar.<sup>58</sup>

Secara formal AAUPB pada tata usaha TNI sebagai berikut: 1) Asas Persiapan Yang Cermat; Surat Keputusan Panglima TNI; Kep/763/XI/2009 tanggal 30 November 2009, pengangkatan Drs. Burhan Dahlan, S.H. M.H., jabatan baru Kadilmiltama di bawah Mahkamah Agung RI. Setelah Panglima TNI menerima dan membaca Surat Keputusan Dirjen Badilmiltun MARI Nomor 141/XI/2009 tanggal 14 Nopember 2009, landasan yuridis Surat Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung RI dan Panglima TNI Nomor KMA/065A/SKB/IX/2004 dan Nomor Skep/420/IX/ 2004 tanggal 1 September 2004 tentang kerjasama dalam pembinaan personel militer yang bertugas pada Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Militer dan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 165/KMA/SK/XII/2009 tanggal 16 Desember 2009 mengatur dalam hal pengangkatan, pemberhentian dan penyempuhan serta pelantikan. Penerapan surat peraturan Panglima TNI (*regeling*), cermat, Perpang/24/X/2007 tanggal 2007 tentang Petunjuk administrasi pembinaan penugasan prajurit dalam jabatan di luar struktur TNI. 2) Asas Motivasi; memuat alasan jelas, benar dan terang serta objektif, tepat dan dapat dimengerti serta konsisten. Selanjutnya harus memiliki dasar yuridis yang benar sebagaimana ditegaskan oleh P. de Haan dan Ateng Syafrudin.<sup>59</sup> 3) Asas Larangan Penyalahgunaan Prosedur; Tidak boleh menyimpang dari ketentuan prosedur baik ketentuan tertulis maupun tidak tertulis, bersifat formal-prosedural.<sup>60</sup>

AAUPB Bersifat Material berupa: 1) Asas Kepastian Hukum; Tidak akan dicabut kembali meskipun di dalamnya ditemukan adanya kesalahan dan kesalahan terjadi karena kelalaian atau kecerobohan; 2) Asas Kepercayaan; Tidak ditemukan adanya pernah dicabut kembali, dimasukkan sebagai salah satu dari AAUPB; 3) Asas Larangan Penyalahgunaan Wewenang; Wewenang harus digunakan sesuai dengan maksud dan tujuan semula. Pasal 265 ayat (2) Undang-undang No. 31 Tahun 1997. Peraturan Panglima TNI No. Perpang/4/IV/2007 tanggal 18 April 2007 tentang Penunjukan Perwira Penyerah Perkara di lingkungan TNI; 4) Asas Persamaan; Mengambil keputusan yang sama dalam

---

<sup>57</sup> Hans Kelsen (alih bahasa) Soemardi, *Teori Hukum murni.*, *Op. cit.*, hlm. 132-136.

<sup>58</sup> Ter Haar (vide) Soerjono Soekanto. *Kedudukan dan asas-asas hukum adat.* *Op. cit.*, hlm. 30.

<sup>59</sup> P. de Haan., *Bestuursrecht in de ...*, *Op. cit.*, hlm. 68-69. Lihat juga C.P.J. Goorden. *Algemeen.*

<sup>60</sup> Penjelasan Pasal 365 ayat (2) Undang-undang No. 31 Tahun 1997.

menghadapi fakta yang sama. P. Nicolai<sup>61</sup> selain terikat kepada peraturan perundang-undangan terikat AAUPB sebagai hukum tidak tertulis.

Pemberlakuan AAUPB di Mabes TNI Sejak Tahun 2001 sampai dengan Tahun 2010. Penerapan AAUPB sesuai dengan “kebiasaan” hidup dan berkembang dalam praktek W. Zevenbergen menyatakan suatu kaidah hukum “berlaku” secara yuridis apabila penerapan kaidah hukum sesuai dengan cara-cara yang ditetapkan. Menurut Hans Kelsen “berlakunya” suatu kaidah hukum secara yuridis penerapan sesuai dengan ketentuan yang lebih tinggi.<sup>62</sup> Peranan AAUPB Mengisi Ketidaklengkapan, Ketidakjelasan dan Kekosongan Peraturan Perundang-Undangan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik di Pusat dan di Mabes TNI. Secara yuridis penerapan dan pemberlakuan serta peranan AAUPB sejalan dengan Penjelasan UUD 1945 menempatkan kedudukan AAUPB sebagai hukum tidak tertulis sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari hukum konstitusi (*the law of the constitution*), memiliki derajat yang sama dengan hukum tidak tertulis dan memiliki kekuatan mengikat yang dapat dipaksakan apabila terjadi pelanggaran terhadapnya. Sedangkan peranan AAUPB mengisi (*wetsvacuum*), pada bagian formal sejalan dengan pendapat C.P.J. Goorden,<sup>63</sup> peranan AAUPB telah diterima secara umum di Belanda. Berperannya AAUPB secara normatif sebagai pemerintahan menurut hukum, baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis.

Hambatan dan Solusi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik: 1) Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*) dalam Tata Usaha TNI. Mengukur hukum tertulis dan hukum tidak tertulis termasuk AAUPB disebut asas “keabsahan” atau asas menurut hukum.<sup>64</sup> *Governance* berfungsi secara efektif dalam upaya mencapai tujuan telah ditetapkan sesuai dengan 5 (indikator) yaitu hak asasi manusia, berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, melaksanakan hukum untuk melindungi masyarakat, bertanggung jawab kepada masyarakat dan orientasi pemerintah

---

<sup>61</sup> Bruggink, *Rechtreflekties*, Deventer, Kluwer, 1993 Terjemahan Arief Sudharta, *Refleksi tentang Hukum*, Cetakan 2, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1999, hlm 233.

<sup>62</sup> Hans Kelsen (alih bahasa, Somardi, *Teori Hukum murni.*, *Op. cit.*, hlm. 134-135.

<sup>63</sup> LEMMA by Utrecht, 1995, hlm 65.

<sup>64</sup> Pasal 265 ayat (2) UU 31 Tahun 1997 untuk tindakan *onrechtmatigheid* diberikan arti “melanggar hukum” atau tidak sah, agar konsisten digunakan istilah tidak menurut hukum. Menurut PM Hadjon, seyogyanya *rechtmatigheid* disebut asas “keabsahan”, sedangkan *rechtmatigheidstetsing* disebut “pengujian keabsahan” PM Hadjon, Fungsi Normatif. *Op cit.* hlm. 7.

menuju pembangunan. Prinsip-prinsip *good governance* yang paling populer di kalangan pemerintah pusat, Mabes TNI, terhadap 9 prinsip-prinsip *good governance* asas kepentingan umum partisipasi masyarakat, akuntabilitas, transparansi dan desentralisasi, efektif dan efisien, profesionalitas.<sup>65</sup> a) Masih mendasarkan teori *beslissingenleer beschikking*. Pejabat struktural kurang memahami bagaimana landasan keberlakuan perundang-undangan dan menerapkan AAUPB, karena harus memperhatikan asas formil dan material. Dan Pasal 265 ayat (2) UU No. 31 Tahun 1997, tetapi termasuk kaidah kaidah hukum tidak tertulis. Acuan melalui Juklak Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 052/Td.TUN/III/1992 tidak dimasukkan dalam diktum putusan melainkan cukup dalam pertimbangan dan Pasal 5 UU No. 10 tahun 2004 belum terkodifikasi; b) Kurang memahami peranan dalam menerapkan AAUPB; c) Penyelenggaraan pemerintahan yang baik meliputi *Transparancy, Accountability, Participation, Effectiveness and Efficiency*; Implikasinya kurang efektif Pasal 5 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 juncto Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

Implementasi AAUPB masih perlu mendasari teori *beslissingenleer* dari Ter Haar. Perlu peningkatan pemahaman prosedur penerapan AAUPB dan harus mendasari Pasal 265 Ayat 2 Undang-Undang No. 31 Tahun 1997, Juklak Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 052/Td.TUN/III/1992, Pasal 5 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 juncto Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

### **III. PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Implementasi dan pemberlakuan AAUPB menjelmakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam Tata Usaha TNI di Pusat dan di Mabes TNI. AAUPB berdasarkan Pasal 265 Ayat (2) Undang-Undang No. 31 Tahun 1997 alasan membatalkan keputusan Tata Usaha TNI meliputi perbuatan bertentangan ketentuan perundang-undangan, menyalahgunakan wewenang (*detournement depouvoir*) sewenang-wenang (*willekeur*) kurang memadai Pasal 5 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 juncto Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tanggal 12 Agustus 2011.

Berlakunya AAUPB secara yuridis didasarkan pada kaidah hukum yang lebih

---

<sup>65</sup> Faried Utomo, Kepala Biro Aparatur Negara, Pemda dan Kesejahteraan Rakyat (Biro Perundang-Undang III) Sekretaris Kabinet Republik Indonesia, 27 September 2010.

tinggi tingkatannya, secara sosiologis mencerminkan tuntutan kebutuhan yang sesuai dengan realita kesadaran hukum prajurit TNI khususnya dan masyarakat pada umumnya. Secara filosofi, cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Berperannya AAUPB dapat melengkapi kekurangan dan ketidakjelasan mengisi kekosongan peraturan perundang-undangan (*wets vacuum*), sebagai hasil penemuan hukum, sifat dinamis AAUPB sebagai hukum tidak tertulis, dapat berubah dengan cepat mengikuti perkembangan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Implementasi AAUPB memahami karakteristik, prinsip-prinsip *good governance* yang paling populer di kalangan pemerintah pusat, Mabes TNI, 9 prinsip-prinsip *good governance* dominan asas kepentingan umum dan partisipasi masyarakat, asas akuntabilitas, transparansi dan desentralisasi, asas desentralisasi, kemitraan, efektif dan efisien.

#### **IV. DAFTAR PUSTAKA**

##### **Buku**

- Basah, Sjachran. *Eksistensi Dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi Negara Di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1985.
- Dacey, A.V. *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: El &S and Mac Milies, 1967.
- Hartono, C.F.G. Sunaryati. *Kapita Selekta Perbandingan Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991.
- . *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke 20*. Bandung: Alumni, 1994.
- Jr, Robert E.Rodes, and Howard Pospesel. *Premises and Conclusions, Symbolic Logic for Legal Analis*. New Jersey: Upper Saddle River, 1997.
- Levi, Edward H. *An Introduction to Legal Reasoning*. Chicago: The University of Chicago Press, 1974.
- Logemann, J.H.A. *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*. Ichtisar Baru, n.d.
- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Konstitusional Peraturan Perundang-Undangan Nasional*. Padang: Fakultas Hukum Universitas Andalas, 1994.
- Modeong, Supardan. *Teknik Perundang-Undangan Di Indonesia*. Jakarta: Perca, 2003.
- Poerwadarminta, W.J.S. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1976.
- Soekanto, Soerjono. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali Press, 1985.

Utrecht, E. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Ichtiar, 1962.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan perubahan keempat Undang-Undang Dasar 1945;

Undang-undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4169);

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer(Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3713).

Undang- Undang Nomor 26 Tahun 1997 tentang Hukum Disiplin Prajurit TNI.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1997 tentang Mobilisasi dan Demobilisasi.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 3,Tambahan Lembaran Negara Nomor 4169); 15a.Undang-undang Nomor 34 tahun 2004 tanggal 16 Oktober 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

### **Putusan Badan Peradilan**

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor; 23/G.TUN/2004/PTUN-JKT tanggal 29 Juni 2004 H. Sutedjo Cs 75 orang selaku penggugat melawan Komandan Pangkalan TNI AU Halim Perdanakusuma selaku tergugat.

Putusan Pengadilan Tinggi II/ Jakarta Nomor; PUT/ 57-K/PMT-II/AD/ AD/X/ 2009 tanggal Oktober 2009, melanggar asas penyalahgunaan wewenang.

Putusan Mahkamah Agung RI Nomor; 489 K/TUN/2001 tanggal 10 Juni 2004.

Putusan Mahkamah Agung RI Nomor. 213 K/ TUN/2007, tanggal 6 Nopember 2007.

Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 29 K/TUN/2001 Tanggal 31 Juli 2003.

