

Teori Rebus Sic Stantibus Dalam Keputusan Tata Usaha Negara

Lutu Dwi Prastanta, S.H., M.H.

Abstrak

Keputusan Tata Usaha Negara merupakan salah satu produk hukum dari perbuatan pemerintah yang bersifat publik. Dalam menjalankan Keputusan tersebut tidak terlepas dari asas-asas umum pemerintahan yang baik dan juga adanya Peradilan Tata Usaha Negara. Saat ini permasalahan keputusan yang merupakan produk hukum tapi pemberlakuannya tidak dapat diterapkan karena menyangkut adanya pengaruh dari luar. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan penelitian normatif. Penelitian hukum normatif yaitu mengkaji pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif dan kontrak secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu. Pengkajian tersebut bertujuan untuk memastikan apakah hasil penerapan pada peristiwa hukum in concreto itu sesuai atau tidak dengan ketentuan undang-undang atau kontrak. Keputusan tata usaha negara yang tidak absah ditinjau secara logika sudah jelas tidak dapat diberlakukan, namun dalam perjalanannya, ada keputusan tata usaha negara tidak absah, akan tetapi tetap diberlakukan dan merujuk pada keputusan tersebut, keputusan tata usaha negara yang tidak absah namun tetap diberlakukan. Adakalanya keputusan tidak boleh berlaku namun atas dasar kepentingan umum, maka keputusan tersebut tetap dapat diberlakukan. Teori Rebus Sic stantibus dalam penerapannya merupakan asas hukum umum sehingga dapat berpengaruh terhadap keputusan tata usaha negara dan peradilan tata usaha negara, di mana suatu ketetapan dengan sendirinya akan tidak berlaku apabila keadaan sosial yang disebutkan dalam ketetapan tersebut tidak sesuai lagi dengan kondisi yang nyata.

A. PENDAHULUAN

Law is a command of the Lawgiver (hukum adalah perintah dari penguasa), dalam arti perintah dari mereka yang memiliki kekuasaan tertinggi atau yang memegang kedaulatan. Bagi kalangan positivisme hukum seperti John Austin, hukum adalah tidak lain dari produk politik atau kekuasaan. Pada sisi lain, pandangan berbeda datang dari kalangan aliran sejarah dalam ilmu hukum, yang melihat hukum tidak dari dogmatika hukum dan undang-undang semata, akan tetapi dari kenyataan-kenyataan sosial

yang ada dimasyarakat dan berpandangan bahwa hukum itu tergantung pada penerimaan umum dalam masyarakat dan setiap kelompok menciptakan hukum yang hidup. Keputusan Tata Usaha Negara merupakan salah satu produk hukum dari perbuatan pemerintah yang bersifat publik, berbicara Keputusan tata usaha negara seyogyanya menjadi sarana penjembitan antara birokrat dengan rakyatnya. Dalam menjalankan Keputusan tersebut tidak terlepas dari asas-asas umum pemerintahan yang baik dan juga adanya Peradilan Tata Usaha Negara.

Kehadiran Peradilan Tata Usaha Negara sebagai perwujudan dari sistem kenegaraan di Indonesia yang menganut prinsip negara hukum, sebagaimana yang dikehendaki oleh UUD 1945. Tujuan dari pembentukan itu sendiri untuk memberikan perlindungan kepada warga negara yang hak-hak nya dirugikan oleh tindakan pemerintah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta asas-asas umum pemerintahan yang baik. Fungsi PTUN pada dasarnya adalah sebagai sarana untuk menyelesaikan konflik yang timbul antara pemerintah (badan/pejabat TUN) dengan rakyat (orang atau badan hukum perdata) sebagai akibat dikeluarkannya atau tidak dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).¹

PTUN dalam menjalankan fungsi dan tujuannya diberikan kewenangan absolut sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dimana yang menjadi kompetensi absolut PTUN adalah KTUN yang berupa suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi Tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.² Berdasarkan rumusan pasal ini, dapat dipahami bahwa suatu KTUN adalah produk yang diterbitkan oleh pejabat TUN (atau jabatan TUN) berdasarkan wewenang yang ada padanya (attribute) atau diberikan padanya dalam bidang urusan pemerintah (delegate).³

Dengan dibentuknya PTUN, maka telah memenuhi pandangan negara hukum yang diperkenalkan oleh F. J. Stahl dalam karyanya *Philosophie des rechts* tahun 1878. Stahl menyebutkan unsur-unsur negara hukum meliputi:⁴

1. Mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia;
2. Untuk melindungi hak-hak asasi tersebut maka penyelenggara negara harus berdasarkan trias politica;
3. Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah berdasar atas undang-undang (*wetmag besttiur*);
4. Apabila dalam tugasnya berdasarkan undang-undang, pemerintah masih melanggar hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.⁵

Pandangan yang demikian itulah yang dihadapi saat ini khususnya masalah keputusan tata usaha negara yang merupakan produk hukum tapi pemberlakuannya tidak dapat diterapkan oleh aparat pemerintah karena menyangkut adanya pengaruh dari luar yang mendorong terciptanya keputusan tersebut sehingga bertentangan dengan kepentingan umum oleh karena itu penulis mencoba mengangkat tulisan pengaruh teori *rebus sic stantibus* dalam peradilan tata usaha negara.

B. METODE

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan penelitian normatif. Penelitian hukum normatif yaitu mengkaji pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif dan kontrak secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu. Pengkajian tersebut bertujuan untuk memastikan apakah hasil penerapan pada peristiwa hukum *in concreto* itu sesuai atau tidak dengan ketentuan undang-undang atau kontrak. Menurut Sudikno Mertokusumo, sasaran dari penelitian hukum adalah norma (kaidah) yang merupakan *das sollen* yang akan diperoleh melalui penelitian kepustakaan, serta peristiwa atau perilaku dalam arti fakta atau *das sein* yang akan diperoleh melalui penelitian lapangan.⁶

1. Muhammad Nasir, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Djambatan, 2003), hlm. 3.

2. Indonesia, *Undang-Undang Pengadilan Tata Usaha Negara*, UU No. 5 Tahun 1986, LN No. 77 Tahun 1986. TLN No. 3344.

3. Paulus Effendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, (Jakarta: Salemba Humanika, 2013), hlm. 27.

4. F J Stahl, *Philosophie des Rechts*, Vol II, *Rechts und Staatslehre auf der Grundlage christlicher Weltanschauung* (1878); (reprint Hildesheim: Olms, 1963) hlm, 137.

5. W. Riawan Tjandra, *Teori & Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*, Ed. Revisi, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2011, hlm. 1.

6. Sudikno Mertokusumo, 2000, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta hlm.29-30.

Di sisi lain, Soerjono Soekanto berpendapat bahwa penelitian hukum meliputi “penelitian hukum normatif” yang terdiri dari penelitian terhadap azas-azas hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum, perbandingan hukum.⁷ Dalam penelitian ini digunakan metode pendekatan kualitatif dan analisisnya digunakan analisis yuridis. Penelitian ini menggunakan spesifikasi penelitian deskriptif yaitu suatu penelitian yang memberikan data atau gambaran yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan dan gejala lainnya, dengan metode deskriptif penulis bisa saja membandingkan fenomena-fenomena tertentu. Spesifikasi penelitian ini digunakan dengan tujuan memperoleh gambaran sistem politik terhadap penguatan sistem presidensiil. Cara pengumpulan data melalui pengumpulan dokumen-dokumen yang bersumber pada literatur, peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen resmi dan dokumen-dokumen lain seperti hasil penelitian, artikel-artikel ilmiah, jurnal-jurnal ilmiah dan karya-karya ilmiah di internet dengan instrument penelitian yang berupa form dokumen dan form kepustakaan. Evaluasi ini akan menghasilkan gambaran dari implementasi sistem politik dan politik hukum, kelemahan dan kendala-kendala sistem presidensiil di Indonesia dan rekomendasi-rekomendasi dapat diusulkan untuk penguatan sistem presidensiil.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Istilah Dan Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara

Di Indonesia dikenal istilah *beschikking* pertama kali oleh WF. Prins. Para ahli seperti E. Utrecht menerjemahkan istilah *beschikking* ini dengan ketetapan. Namun menurut Djenal Hoesen dan Muchsan penggunaan istilah keputusan lebih tepat untuk menghindari kesimpangsiuran pengertian dengan istilah ketetapan. *Beschikking* adalah suatu keputusan suatu keputusan pemerintahan untuk

sesuatu hal yang konkret dan dijadikan instrumen yuridis pemerintahan yang utama.

Dalam Pasal 1 ayat (9) UU Peradilan Tata Usaha Negara: “Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”. Pasal 1 ayat (7) UU Administrasi Pemerintahan: “Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan”.

Syarat Sahnya Suatu Keputusan dan/atau Tindakan dalam tataran teoritis, sangat banyak pendapat mengenai syarat sahnya suatu keputusan administrasi pemerintahan atau keputusan tata usaha negara (KTUN). Namun demikian menurut Penulis, hampir semua pendapat mengenai syarat sahnya suatu keputusan tersebut berangkat dari teori Van Der Pot yang membagi syarat-syarat tersebut dalam dua golongan yaitu:

- a. Syarat-syarat materiil:
 - 1) Alat negara yang membuat ketetapan harus berkuasa;
 - 2) Dalam kehendak alat negara yang membuat ketetapan tidak boleh ada kekurangan;
 - 3) Ketetapan harus berdasarkan suatu keadaan (situasi) tertentu;
 - 4) Ketetapan harus dapat dilakukan, dan tanpa melanggar peraturan-peraturan lain menurut “isi dan tujuan” sesuai dengan peraturan yang menjadi dasar ketetapan itu.
- b. Syarat-syarat formil:
 - 1) Syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan persiapan

7. Bambang Sunggono, 2006, Metodologi Penelitian Hukum, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 41-42

- dibuatnya ketetapan dan berhubung dengan cara dibuatnya ketetapan, harus dipenuhi;
- 2) Ketetapan harus diberi bentuk yang ditentukan;
 - 3) Syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan dilakukan ketetapan harus dipenuhi
 - 4) Jangka waktu yang ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya ketetapan dan diumumkannya ketetapan itu, tidak boleh dilewati.

Syarat sah ini oleh E. Utrecht dirangkum menjadi 4 (empat) yaitu:⁸

- a. Ketetapan harus dibuat oleh alat (organ) yang berkuasa (bevoeghd) (membuatnya);
- b. Karena ketetapan suatu pernyataan kehendak (wilsverklaring), maka pembentukan kehendak itu tidak boleh memuat kekurangan yuridis (geen juridische gebreken in de wilsvorming);
- c. Ketetapan harus diberi bentuk (vorm) yang ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya dan pembuatnya harus juga memperhatikan cara (prosedure) membuat ketetapan itu, bilamana cara itu ditetapkan dengan tegas dalam peraturan dasar tersebut;
- d. Isi dan tujuan ketetapan harus sesuai dengan isi & tujuan peraturan dasar.

Berdasarkan pendapat tersebut maka dapat diketahui bahwa aspek yang menjadi syarat sah suatu keputusan yaitu aspek wewenang, aspek tidak mengandung kekurangan yuridis, aspek bentuk dan prosedur serta aspek isi dan tujuan.

Sedangkan Philipus M. Hadjon merumuskan unsur penting suatu keputusan tata usaha negara yaitu sebagai berikut :⁹

1. Penetapan tertulis
2. (oleh) badan atau pejabat Tata Usaha Negara;

2. (oleh) badan atau pejabat Tata Usaha Negara;
3. Tindakan hukum Tata Usaha Negara;
4. Konkret, individual;
5. Final;
6. Akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Berdasarkan dari rumusan tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa apabila diantara salah satu unsur tersebut tidak terakomodir dalam suatu keputusan, maka keputusan tersebut dapat dibatalkan. Oleh karena itu pemerintah dalam membuat keputusan haruslah berdasarkan atas ketentuan yang telah diatur oleh peraturan perundang-undangan.

2. Pengaruh Teori Rebus Sic Stantibus dalam Keputusan Tata Usaha Negara.

Keputusan tata usaha negara yang tidak absah ditinjau secara logika sudah jelas tidak dapat diberlakukan (batal), namun dalam perjalanannya, ada keputusan tata usaha negara tidak absah, akan tetapi tetap diberlakukan dan merujuk pada keputusan tersebut, keputusan tata usaha negara yang tidak absah namun tetap diberlakukan teori tersebut dikenal dengan istilah Teori Functionaire Defait, teori tersebut diberlakukan harus dipenuhi 2 (dua) persyaratan yaitu sebagai berikut :

- 1 Keputusan tersebut ketidaksahannya kabur, artinya bahwa hanya kelompok-kelompok tertentu saja yang mengetahui (tidak semua orang mengetahuinya keputusan tersebut absah).
- 2 Pelaksanaan dari keputusan tata usaha negara tersebut menguntungkan bagi kepentingan umum. Artinya bahwa pemberlakuannya semata-mata hanya untuk kepentingan rakyat (sekitarnya).

Berkaitan dengan hal diatas, dampak konsekuensi yang terjadi ketika aparat pemerintah dalam menjalankan jabatannya tidak absah, oleh karena

8. E. Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia (Bandung: Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Negeri Pajajaran, 1960). hlm. 83.
9. Philipus M. Hadjon dkk, Hukum Administrasi & Tindak Pidana Korupsi, (Yogyakarta: Gajah Mada Press, 2011), hlm. 2.

untuk menjalankan hukum atau berperan dengan baik dalam kehidupan masyarakat, maka Satjipto Rahardjo yang dikutip oleh Ridwan HR berpendapat untuk menjalankannya yang harus diperhatikan hal-hal berikut ini :¹⁰

- a. Menegaln problem yang dihadapi sebaik-baiknya, termasuk didalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut.
- b. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, hal ini penting dalam hal social engenering itu hrndak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk, seperti tradisional, modern dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor yang dipilih.
- c. Membuat hipotesis- hipotesis dan memilih yang paling layak untuk bisa dilaksanakan.
- d. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

Dalam hal pencabutan suatu ketetapan (beschikking) adalah menjadi kompetensi alat administrasi yang membuat ketetapan tersebut. Meskipun suatu ketetapan sudah sah dan memenuhi persyaratan-persyaratan yang telah ditetapkan, akan tetapi alat administrasi yang membuatnya dapat atau berwenang untuk mencabutnya. Hal ini karena:

1. Ketetapan merupakan perbuatan hukum alat administrasi negara yang sepihak sifatnya. Sehingga oleh karena terjadinya ketetapan tersebut tergantung dari kehendak pihak alat administrasi negara, maka dengan tidak usah memperhatikan kehendak pihak administrable alat administrasi negara tersebut

dapat mencabut ketetapan yang telah dibuatnya.

2. Asas rebus sic stantibus, di mana suatu ketetapan dengan sendirinya akan tidak berlaku apabila keadaan sosial yang disebutkan dalam ketetapan tersebut tidak sesuai lagi dengan kondisi yang nyata.

Mengacu pada apa yang telah dibahas diatas, adakalanya keputusan yang seyogyanya tidak boleh berlaku namun atas dasar kepentingan umum, maka keputusan tersebut tetap dapat diberlakukan. Akan tetapi dalam hal hapusnya keputusan tata usaha negara sudah barang tentu keputusan tersebut sudah tidak diberlakukan. Batalnya suatu keputusan tata usaha negara tentunya proses dalam pemberlakuannya tidak memenuhi unsur yuridis, Aparat pemerintah dalam menjalankan jabatannya telah banyak menyalahi aturan terhadap peraturan perundang-undangan.

Menurut Utrecht yang dikutip oleh Diana Halim Koentjoro mengemukakan bahwa suatu perbuatan tata usaha negara yang merugikan individu dapat dibatalkan berdasarkan 2 (dua) macam alasan yaitu :¹¹

1. Bertentangan dengan hukum / undang-undang,
2. Bertentangan dengan kepentingan umum.

Hanya perbuatan tata usaha negara yang bertentangan dengan hukum / undang-undang yang mengizinkan hakim untuk memeriksa dan menjatuhkan keputusan. Akan tetapi dalam hal perbuatan tata usaha negara bertentangan dengan kepentingan umum, yang berarti hal itu termasuk kebijakan (beleid) pemerintah tidak dapat diserahkan kepengadilan, tetapi tetap berada di lingkungan pemerintahan karena hakim bukan pejabat eksekutif. Hal ini berarti bidang doelmatigheid tetap ditangani oleh administrasi negara. Hanya bidang rechmatigheid

10. Ridwan, OpCit, hlm. 309.

11. Diana Halim Koentjoro, 2004, Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia, hlm. 62

(bertentangan dengan hukum/undang-undang) menjadi kompetensi yudikatif. Hal ini fungsi dari pemerintah itu dapat ditentukan sedikit banyak dengan menempatkannya dalam hubungan dengan fungsi perundang-undangan dan peradilan.¹²

Beberapa pendapat para ahli tentang *clausula rebus sic stantibus*, Doktrin *rebus sic stantibus* sebenarnya sudah ada sejak jaman Romawi yang dikemukakan oleh Cicero. Cicero menjelaskan, bahwa dalam hal terjadi perubahan keadaan, tuntutan pelaksanaan perjanjian menjadi yang sebelumnya merupakan sesuatu yang patut dan terhormat (*honorable*) menjadi perbuatan yang tidak patut atau tidak layak lagi dituntut pelaksanaannya (*dishonorable conduct*). “Doktrin ini merupakan pengecualian dari prinsip mengikatnya perjanjian (*pacta sunt servanda*),” Doktrin *rebus sic stantibus* baru mempunyai implikasi hukum pada abad pertengahan yang menjadi bagian dari hukum gereja (*canon law*). Di situ menginginkan, bahwa adanya prestasi dan kontraprestasi yang *fair* (adil) bagi para pihak untuk terlaksananya perjanjian, jadi tidak harus kalau pelaksanaan prestasinya menjadi tidak mungkin/impossible.

Bynkershoek pada awalnya menolak asas *rebus sic stantibus*, namun pada kesempatan lain justru menyarankan kepada penguasa berdaulat untuk melepaskan diri dari suatu janji-janji, bilamana dia tidak lagi mempunyai kekuasaan untuk mentaati janji-janji itu.¹³ Bierly menyatakan bahwa dalam setiap perjanjian internasional ada tersirat suatu syarat tambahan yang menentukan bahwa perjanjian itu hanya mengikat selama keadaan-keadaan masih seperti semula. Kata-kata yang dicantumkan dalam perjanjian merupakan hasil kesepakatan diantara

para pihak namun mengandung suatu syarat, yaitu apabila tidak terjadi suatu perubahan keadaan yang penting terjadi. Bila terjadi suatu perubahan keadaan yang penting maka hilangnya syarat berlakunya perjanjian dan tidak mempunyai kekuatan mengikat lagi.¹⁴

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut, maka perjanjian akan dilaksanakan oleh para pihak sesuai yang telah disepakatinya, sepanjang lingkungan dan keadaan pada saat dibuatnya perjanjian tidak berubah untuk masa yang akan datang. Sehingga dengan adanya perubahan keadaan dan ternyata perubahan tersebut mempengaruhi kemampuan para pihak untuk melaksanakan perjanjian, maka pihak yang tidak mampu lagi melaksanakan perjanjian dapat menyatakan untuk tidak terikat lagi atau keluar dari perjanjian dan perjanjian tersebut tidak lagi mengikat untuknya.

Pengaruh asas *rebus sic stantibus* juga dapat berpengaruh dalam system peradilan tata usaha negara, dalam perkembangannya terdapat beberapa perbandingan sistem peradilan tata usaha negara di beberapa negara, antara lain:

1. Negara Jerman

Sistem Peradilan Tata Usaha Negara Jerman Sistem yang berlaku di Jerman ini cukup kompleks, karena ia tidak termasuk dalam kelompok yang menerapkan “unity of jurisdiction” seperti halnya dengan negara-negara Anglo Saxon, tetapi ia juga tidak sepenuhnya sama dengan sistem Perancis yang menerapkan sistem “duality of jurisdiction” yaitu yang hanya membedakan antara struktur Peradilan Umum di satu pihak dan struktur Peradilan Administrasi di lain pihak yang terpisah sama sekali.

12. Philipus M. Hadjon, R. Sri Soemantri Marto Soewgnjo, dkk., 2008, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Gadjah Mada University Press, Hal. 6

13. Harry Purwanto, Keberadaan Asas *Rebus Sic Stantibus* dalam Perjanjian Internasional, <http://mimbar.hukum.ugm.ac.id/index.php/jmh/article/viewFile/356/210>, hlm. 110.

14. Suherman, Perkembangan Asas *Rebus Sic Stantibus* (Perubahan Keadaan Yang Fundamental) Dalam Hukum Positif Di Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta, 2016, Hlm. 5.

Sistem Jerman dapat dikatakan tidak termasuk dalam kelompok dualitas peradilan ataupun yang tunggal (unity), tetapi menunjukkan adanya pluralitas peradilan, yaitu beraneka ragam struktur organisasi peradilan yang kesemuanya itu termasuk di dalam satu Kekuasaan Kehakiman (judicial power). Di negara tersebut dikenal badan-badan peradilan umum, peradilan perburuhan, peradilan administrasi, peradilan pajak, dan peradilan masalah-masalah sosial.¹⁵ ada 5 puncak peradilan yaitu:¹⁶

- a. Bundesgerichtshof untuk peradilan umum;
- b. Bundesverwaltungsgericht untuk peradilan administrasi;
- c. Bundesfinanzhof untuk peradilan pajak;
- d. Bundesarbeitsgericht untuk peradilan perburuhan; dan
- e. Bundessozialgericht untuk peradilan sosial.

Dari uraian di atas jelaslah bahwa sistem peradilan administrasi di Jerman merupakan bagian dari Kekuasaan Kehakiman (judicial power) di mana keseluruhan hakim peradilan administrasi maupun peradilan-peradilan lainnya mempunyai status dan kedudukan yang sama. Ditinjau dari segi kompetensi mengadili, maka peradilan administrasi di Jerman dapat dikatakan tidak terlalu luas kewenangannya, sebab ia tidak dapat menilai *beschikking* yang bersifat *reglementer* atau peraturan yang diterapkan terhadap umum. Menurut Hukum Administrasi Jerman, pengertian “*Verwaltungsakt*” (= *Beschikking*) hanyalah meliputi *Beschikking* yang bersifat individual saja, yaitu yang hanya berlaku untuk umum. Demikian pula sengketa tentang tuntutan ganti rugi terhadap Pemerintah (Pertanggung jawaban Pemerintah) tidaklah menjadi wewenang peradilan administrasi melainkan merupakan wewenang dari peradilan umum (*perdata*).

2. Negara Thailand

Berdasarkan Pasal 9 Undang-undang Peradilan Administrasi Thailand Tahun 1999 (Act on Establishment of Administrative Court and Administrative Court Procedure B.E.2542 1999), kompetensi Peradilan TUN adalah memeriksa dan mengadili serta memerintahkan atau menetapkan (*order*) yang berkaitan dengan hal-hal sebagai berikut:¹⁷

- a. sengketa yang berkaitan dengan tindakan yang melanggar aturan (*unlawfull act*) yang dilakukan oleh Pejabat administrasi (*administrative agency*) atau pegawai pemerintah yang mendapat tugas pemerintahan (*State official*), berupa:
 - 1) Penerbitan suatu keputusan/ kebijakan (*issuance of a rule*) atau perintah (*order*) atau berkenaan dengan tindakan lainnya tanpa kewenangan atau melampaui batas kewenangan (*Without or beyond the scope of power and duties*);
 - 2) Tidak konsisten terhadap hukum (*inconsistence with the law*) atau bentuk (*the form*) atau proses (*process*) yang dipersyaratkan untuk itu;
 - 3) Tidak dipercaya (*bad faith*);
 - 4) Ada indikasi diskriminatif (*indicating unfair discrimination*);
 - 5) Melakukan ketidakpastian proses (*Unnecessery process*);
 - 6) Merugikan publik (*excessive burden to the publik*), atau sekelompok orang;
 - 7) Melakukan ketidak pantasan dalam pembuatan suatu keputusan (*undue exercise of discretion*).

15. Paulus Efendi Lotulung, Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 1986, hlm. 47.

16. Kanun Jurnal Ilmu Hukum Perbandingan Hukum Peradilan Tata Usaha Negara & Verwaltungsgericht Vol. 21, No. 1, hlm. 22.

17. Diakses melalui laman resmi Pengadilan Umum Thailand <https://www.coj.go.th/th/content/page/index/id/91994>

- a. Sengketa yang berkaitan dengan tindakan yang dilakukan pejabat pemerintahan atau pegawai pemerintahan yang melalaikan tugasnya (*neglecting official duties*) yang seharusnya dilakukan sesuai yang ditentukan hukum yang berlaku, atau melakukan penundaan pelaksanaan tugasnya dengan tidak masuk akal (*unreasonable delay*).
- b. Sengketa yang berkaitan dengan tindakan yang salah/melanggar hukum (*wrongful*) atau berkenaan dengan suatu tanggung jawab (*liabilities*) dari pejabat pemerintahan atau pegawai pemerintahan yang timbul akibat penggunaan kewenangan menurut hukum (*under the law or from a law*), perintah/keputusan administratif atau perintah lain, atau atas kelalaian pelaksanaan tugasnya yang menurut ketentuan seharusnya dilakukan, atau melakukan penundaan tugasnya tanpa suatu alasan yang masuk akal (*unreasonable delay*).
- c. Sengketa yang berkaitan dengan kontrak administrasi (*administrative contract*).
- d. Sengketa yang ditentukan oleh hukum untuk diajukan ke peradilan oleh instansi pemerintah atau pegawai pemerintah atas pemberian mandat kepada seseorang untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan tertentu.
- e. Sengketa yang menurut hukum yang berlaku ditentukan sebagai kewenangan peradilan administrasi.¹⁸

3. Negara Prancis

Kekhususan sistem Peradilan tata usaha negara di Prancis adalah adanya struktur organisasi yang berdiri sendiri dan terpisah dari peradilan umum, bahkan tidak termasuk dalam lingkungan kekuasaan yudikatif.

Berkaitan dengan sistem peradilan di Prancis, Auby¹⁹ menyatakan bahwa sistem peradilan di Prancis memiliki dua sistem peradilan (*dual system of courts*), peradilan umum (*ordinary courts/the ordre judiciaire*) dan peradilan administrasi (*administrative courts/ordre administratif*). Peradilan umum dibagi dalam peradilan yang memiliki wewenang perdata dan wewenang pidana, kecuali jika melibatkan negara atau pejabat publik atau badan hukum publik sebagai pihak, dalam kasus tersebut Peradilan TUN memiliki wewenang khusus. Struktur Peradilan TUN di Prancis berpuncak pada Conseil d'etat, yang merupakan institusi seperti Dewan Pertimbangan Agung di Indonesia dalam UUD 1945 (naskah asli), tetapi dengan kewenangan yang amat luas baik di bidang administratif maupun peradilannya. Kesatuan yurisprudensi dalam Hukum Administrasi Negara di Prancis diperoleh melalui *arrest-arrest* atau putusan-putusan Conseil d'etat di bidang Peradilan TUN.

Di samping eksistensi Conseil d'etat sebagai puncaknya, daerah-daerah di Prancis juga terdapat lembaga Tribunal Administratif, yaitu Badan Peradilan Tata Usaha Negara yang memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara di tingkat pertama. Putusan-putusan di tingkat Tribunal Administratif, yang di seluruh Prancis terdapat 25 Tribunal Administratif, dapat dimohonkan banding (*appel*) kepada Conseil d'etat yang berkedudukan hukum di Paris.

Conseil d'etat maupun Tribunal Administratif memiliki dua fungsi atau peranan ganda, yaitu sebagai lembaga penasihat pemerintah dan sekaligus sebagai lembaga peradilan tata usaha negara. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa fungsi pengawasan oleh Conseil d'etat maupun Tribunal

18. Ahmad Sukardja dan Tim, Laporan Hasil Study Banding Ke Peradilan Administrasi Thailand di Bangkok, (Bangkok: Mahkamah Agung RI Press, 2009), h. 3-4

19. Seerden, Rene dan Frits Stroink, *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States*, Intersentia Uitgevers Antwerpen, Groningen, Netherlands, 2002, hlm. 75.

Administratif bersifat preventif (penasihatian kepada pemerintah) dan represif (pengujian keputusan administratif).

4. Negara Belanda

Lain lagi sistem penyelesaian sengketa tata usaha negara di Belanda, untuk menghindari kelemahan sumber daya hakim di pengadilan distrik akan hukum administrasi, sistem penyelesaian sengketa tata usaha negara di Belanda dibuat dua tingkatan yaitu penyelesaian pada level *administrative review* dan level *judicial review*. Sebelum ke pengadilan ada kewajiban untuk melakukan administrative review di internal pemerintahan sebagai prasyarat untuk banding ke peradilan distrik, pada saat pengujian di *administrative review* ini mereka bebas untuk melakukan pengujian baik dari segi *rechtmatigheid* maupun *doelmatigheid*, juga tidak terikat pada prinsip pengujian *ex tunc* bahkan dapat menguji kebijakan

D. PENUTUP

Teori Rebus Sic Stantibus dalam penerapannya merupakan asas hukum umum sehingga dapat berpengaruh terhadap keputusan tata usaha negara dan peradilan tata usaha negara, di mana suatu ketetapan dengan sendirinya akan tidak berlaku apabila keadaan sosial yang disebutkan dalam ketetapan tersebut tidak sesuai lagi dengan kondisi yang nyata, dan adakalanya keputusan yang seharusnya tidak boleh berlaku namun atas dasar kepentingan umum, maka keputusan tersebut tetap dapat diberlakukan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Bambang Sunggono, Metodologi Penelitian Hukum, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2006.

Diana Halim Koentjoro, Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia, 2004.

FJ Stahl, Philosophie des Rechts, Vol II, Rechts und Staatslehre auf der Grundlage christlicher Weltanschauung, 1878; reprint Hildesheim: Olms, 1963.

Muhammad Nasir, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Jakarta: Djambatan, 2003.

Paulus Effendi Lotulung, Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah, Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer, 1986.

Paulus Effendi Lotulung, Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan, Jakarta: Salemba Humanika, 2013.

Philipus M. Hadjon dkk, Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.

Philipus M. Hadjon, R. Sri Soemantri Marto Soewgnjo, dkk., Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Gadjah Mada University Press, 2008.

Seerden, Rene dan Frits Stroink, Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, Intersentia Uitgevers Antwerpen, Groningen, Netherlands, 2002.

Sudikno Mertokusumo, Penemuan Hukum Sebuah Pengantar, Yogyakarta, Liberty, 2000.

Suherman, Perkembangan Asas Rebus Sic Stantibus (Perubahan Keadaan Yang Fundamental Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Bandung: Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Negeri Pajajaran, 1960.

W. Riawan Tjandra, Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara, Edisi Revisi, Yogyakarta, Cahaya Atma Pustaka, 2011.

Jurnal

Ahmad Sukardja dan Tim, Laporan Hasil Study Banding Ke Peradilan Administrasi Thailand di Bangkok, Bangkok: Mahkamah Agung RI Press, 2009.

Harry Purwanto, Keberadaan Asas Rebus Sic Stantibus dalam Perjanjian Internasional", <http://mimbar.hukum.ugm.ac.id/index.php/jmh/article/viewFile/356/210>.

Perbandingan Hukum Peradilan Tata Usaha Negara dan Verwaltungsgerecht, Kanun Jurnal Ilmu Hukum Vol. 21, No. 1, April, 2019.

Berita

Pengadilan Umum Thailand

<https://www.coj.go.th/th/content/page/index/id/91994>