

# **MODIFIKASI HUKUM OLEH MAHKAMAH AGUNG MELALUI PENGATURAN UPAYA ADMINISTRATIF DALAM PERATURAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 6 TAHUN 2018**

SUDARSONO ([darsono92@gmail.com](mailto:darsono92@gmail.com))

RETNO ARIYANI ([retno.ari84@gmail.com](mailto:retno.ari84@gmail.com))

AGUS ABDUR RAHMAN ([agus.ar82@gmail.com](mailto:agus.ar82@gmail.com))

## **ABSTRAK**

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif (Perma 6/2018) telah mengubah prosedur penyelesaian sengketa Administrasi Pemerintahan, dimana sebelum adanya Perma 6/2018 tersebut Upaya Administratif merupakan syarat mengajukan gugatan ke Peradilan TUN hanya diwajibkan apabila telah ditentukan oleh aturan dasarnya. Namun sejak adanya Perma 6/2018 maka Upaya Administratif menjadi syarat yang mutlak harus dipenuhi terlebih dahulu oleh warga masyarakat sebelum mengajukan gugatan ke Peradilan TUN. Dengan adanya kewajiban menempuh upaya administratif sebelum mengajukan gugatan, maka badan/pejabat pemerintahan harus siap menghadapi semakin banyaknya permohonan Upaya Administratif yang diajukan warga masyarakat yang merasa dirugikan oleh suatu Keputusan/Tindakan Administrasi Pemerintahan. Dengan demikian, Perma 6/2018 merupakan peraturan yang bersifat modifikasi, yang mengubah norma hukum yang berlaku dan/atau mengubah hubungan-hubungan sosial sebelumnya. Untuk itu, perlu dilakukan penelitian hukum dengan isu utama berupa modifikasi hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Agung melalui pengaturan upaya administratif dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018. Hasil penelitian ini antara lain perlunya mendorong efektivitas Upaya administratif sebagai mekanisme penyelesai utama dalam penyelesaian sengketa antara warga masyarakat dengan pemerintah agar terwujud kerukunan dan harmoni. Untuk itu, badan/pejabat pemerintahan agar segera membuat pengaturan tentang upaya administratif, yang setidaknya meliputi dua hal: (1) badan/pejabat yang berwenang menyelesaikan upaya administratif, dan (2) hukum acara penyelesaian upaya administratifnya.

*Kata Kunci: Upaya Administratif, badan/pejabat administrasi pemerintahan, gugatan, peradilan tata usaha negara, kodifikasi dan modifikasi.*

## **ABSTRAK**

Supreme Court Regulation Number 6 of 2018 concerning Guidelines for Settlement of Administrative Disputes After Attempting Administrative Efforts/ Tribunals (Perma 6/2018) has changed the procedures for resolving Administration disputes, where prior to the existence of Perma 6/2018 Administrative Regulations were a condition for filing a lawsuit to the Administrative Court if it has been determined by the basic rules. However, since the existence of Perma 6/2018, Administrative Efforts have become an absolute requirement that must be fulfilled first by person/legal entity before filing a lawsuit to the Administrative Court. With the obligation to take Administrative Efforts/Tribunals before filing a lawsuit,



government agencies/officials must be prepared to face the increasing number of applications for Administrative Efforts/Tribunals submitted by person/legal entity who feel disadvantaged by a Administration Decission/Action. As such, Perma 6/2018 is a modified regulation, which changes the prevailing legal norms and/or changes previous social relations. For that reason, legal research needs to be conducted with the main issue of legal modification carried out by Supreme Court through the Administrative Efforts in Supreme Court Regulation No. 6 of 2018. The results of this study include the need to encourage effectiveness Administrative Efforts as the main resolution mechanism in resolving disputes between person/legal entity and the government so that harmony can be realized. For That reason, government agencies/officials must create regulation immediately regarding administrative efforts, which include at least two points, as follows: (1) the agency/official authorized to resolve Administrative Efforts, and (2) the procedural law for resolving Administrative Efforts.

*Keywords: Administrative Efforts/Tribunals, government administrative agencies / officials, lawsuits, administrative court, codification and modification.*

## **I. PENDAHULUAN**

Upaya Administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan Administrasi Pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan dan/atau Tindakan yang merugikan. Dalam konteks penyelesaian sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara (TUN), Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut juga dengan UU Peradilan TUN) menyatakan:

- (1) “Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/administratif yang tersedia.
- (2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.”

Norma Upaya Administratif dalam Pasal 48 UU Peradilan TUN tersebut merupakan norma bersyarat (pilihan), yaitu hanya berlaku apabila aturan dasar penerbitan Keputusan mengharuskan seseorang mengajukan Upaya Administratif terlebih dahulu sebelum mengajukan gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara. Sebaliknya, apabila aturannya tidak mengharuskan Upaya Administratif, maka orang yang dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara dapat langsung mengajukan gugatannya di Peradilan Tata Usaha Negara.



Pada 17 Oktober 2014, diundangkanlah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP). UUAP mengatur secara spesifik perihal Upaya Administratif dalam satu bab tersendiri (Bab X). Pengaturan Upaya Administratif dalam bab tersendiri di UU AP tersebut sempat membuat polemik perihal kewajiban Upaya Administratif sebelum diajukannya gugatan ke Peradilan TUN, di mana sebagian berpendapat bahwa Upaya Administratif harus dilakukan terlebih dahulu sebelum diajukan gugatan, sedangkan sebagian lainnya berpendapat bahwa upaya administratif dalam UU AP tersebut bersifat pilihan sehingga tidak perlu harus ditempuh terlebih dahulu apabila akan mengajukan gugatan di Peradilan TUN.

Pada tanggal 4 Desember 2018, Mahkamah Agung menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif (selanjutnya disebut Perma 6/2018). Pasal 2 ayat (1) Perma 6/2018 menyatakan: “Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif”. Ketentuan tersebut mengubah prosedur penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara, dimana sebelum adanya Perma 6/2018 Upaya Administratif sebagai syarat mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara hanya diwajibkan apabila telah ditentukan oleh aturan dasarnya, namun sejak adanya Perma 6/2018 maka Upaya Administratif menjadi syarat yang harus dipenuhi terlebih dahulu oleh seseorang sebelum mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara. Perma 6/2018 ini mengakhiri polemik perihal wajib atau tidaknya Upaya Administratif dilaksanakan oleh Orang/Badan Hukum Perdata sebelum diajukannya gugatan.

Pengaturan upaya administratif sebagaimana Perma 6/2018 tersebut merupakan modifikasi hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Peraturan perundang-undangan modifikasi adalah peraturan perundang-undangan yang bertujuan mengubah pendapat hukum yang berlaku dan/atau mengubah hubungan-hubungan sosial.<sup>3</sup> Modifikasi mengarah pada pembentukan *lex specialis*, berbeda dengan kodifikasi yang lebih mengarah pada pembentukan *lex generalis*.<sup>4</sup> Modifikasi hukum oleh Mahkamah Agung tersebut dimaksudkan sebagai pengejawantahan kewenangan Mahkamah Agung “mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan”, sebagaimana dimaksud Pasal 79 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

---

<sup>3</sup> Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta, Kanisius, 2007, halaman 4.

<sup>4</sup> Shidarta, <https://business-law.binus.ac.id/2018/04/23/kodifikasi-atau-modifikasi/>, dilihat pada 16 September 2019, jam 11.30 WIB.



sebagaimana telah diubah dua kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU Mahkamah Agung). Selayaknya “hukum kekekalan energi”, modifikasi hukum oleh Mahkamah Agung tersebut tidak berhenti dan berlaku sebatas di lingkungan Peradilan TUN, namun juga berimbas kepada lingkungan pemerintahan, di mana badan/pejabat pemerintahan semakin mendapatkan dorongan untuk mengatur prosedur Upaya Administratif di lingkungannya masing-masing. Penerbitan peraturan tentang Upaya Administratif di setiap satuan kerja Badan/Pejabat Administrasi Pemerintahan tersebut akan memperjelas badan/pejabat yang berwenang menyelesaikan upaya administratif dan hukum acara yang mengatur tata cara penyelesaian upaya administratif.

## **II. PERMASALAHAN**

Berdasarkan Pendahuluan di atas, yang menjadi isu hukum utama dalam tulisan ini adalah modifikasi hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Agung melalui pengaturan upaya administratif dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018, dengan sub isu hukum:

1. Filosofi upaya administratif
2. Kodifikasi dan modifikasi hukum;
3. Kedudukan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018; dan
4. Modifikasi upaya administratif melalui pengundangan Perma Nomor 6 Tahun 2018.

## **III. PEMBAHASAN**

### **3.1 Filosofi Upaya Administratif**

Konsep negara hukum modern yang terejawantah dengan semakin besarnya keterlibatan negara dalam setiap aspek kehidupan masyarakat mengharuskan adanya kontrol yang semakin beragam dan efektif atas setiap tindakan negara/pemerintah, agar negara tidak terjerumus dalam otoritarianisme dan korup, sebagaimana ungkapan Acton “*power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*”. Pada dasarnya, ada dua bentuk kontrol terhadap kekuasaan negara, yaitu kontrol ekstern dan kontrol intern. Kontrol ekstern dilakukan melalui mekanisme politik (DPR, DPD, DPRD), pers, dan oleh kekuasaan yudisiil. Kontrol intern dapat dilaksanakan oleh badan/pejabat di lingkungan pemerintahan sendiri, antara lain berupa upaya administratif.



Selain sebagai mekanisme kontrol terhadap kekuasaan, upaya administratif merupakan bentuk perlindungan hukum bagi rakyat. S.F. Marbun menyatakan bahwa perlindungan hukum melalui upaya administratif selain dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat yang dirugikan akibat sikap-tindak administrasi negara, juga sebagai perlindungan hukum terhadap administrasi negara sendiri yang dalam melaksanakan tugas dan fungsinya telah sesuai hukum. Dengan demikian, selain rakyat, administrasi negara yang melaksanakan tugas dan fungsinya secara benar sesuai hukum akan mendapatkan perlindungan hukum, sehingga terwujud ketertiban, ketenangan dan kepastian hukum.<sup>5</sup>

Dalam konsep Negara Hukum Indonesia, hak dan kewajiban rakyat terhadap negara diletakkan dalam posisi yang seimbang, serasi dan selaras, sehingga dapat mewujudkan hubungan yang rukun antara rakyat dan pemerintah.<sup>6</sup> Mengacu pada falsafah Pancasila, Philipus M. Hadjon merumuskan elemen Negara Hukum Pancasila sebagai berikut:

1. keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
2. hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
3. prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir; dan
4. keseimbangan antara hak dan kewajiban.<sup>7</sup>

Keempat elemen Negara Hukum Pancasila tersebut sangat sesuai dengan Upaya Administratif, yang pada dasarnya adalah mekanisme penyelesaian sengketa antara rakyat melawan pemerintah, yang dilakukan dengan musyawarah antara rakyat dan pemerintah, sedangkan mekanisme melalui peradilan merupakan sarana terakhir.

### 3.2 Kodifikasi Dan Modifikasi Hukum

Konsep negara hukum modern yang berselaras dengan konsep *welfare state* tidak menghendaki negara hanya menjadi penjaga keamanan (*nachtwakerstaat*), namun mengharuskan negara berperan aktif dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat dengan melakukan berbagai tindakan, salah satunya dengan mendayagunakan sarana kebijakan/pengaturan. Dalam negara hukum modern, paradigma pembentukan norma hukum yang banyak diterapkan adalah bagaimana menciptakan hukum yang dapat merangsang pembangunan dan perkembangan kehidupan di dalam negara. Pembentukan

---

<sup>5</sup> S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1997, halaman 72-73.

<sup>6</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Surabaya, Bina Ilmu, 1987, halaman 90.

<sup>7</sup> *Ibid*, halaman 90.



peraturan yang demikian disebut modifikasi. Sebagai lawannya, adalah kodifikasi, yaitu mekanisme pembentukan norma hukum dengan cara mengumpulkan norma-norma yang sudah ada berkembang di masyarakat.

Kodifikasi merupakan pembuatan peraturan perundang-undangan dalam kitab undang-undang secara sistematis mengenai bidang hukum yang agak luas.<sup>8</sup> Black's Law Dictionary mendefinisikan kodifikasi sebagai "*the process of collecting and arranging systematically, usually by subject, the laws of a state or country, or the rules and regulations covering a particular area or subject of law or practice.... The product may be called a code, revised code or revised statute*", di mana yang dimaksud dengan *code* adalah "*a systematic collection, compendium or revision of laws, rules, regulations. Code* biasanya berupa kitab undang-undang (*wetboek*). Kodifikasi menjadikan peraturan-peraturan dalam suatu bidang tertentu yang tersebar, dihimpun menjadi satu kitab yang utuh dan terstruktur sehingga mudah dibaca dan ditemukan. Bentuk hukumnya diperbaharui namun isinya diambilkan dari hukum yang sudah ada atau yang masih berlaku. Kodifikasi ini berkembang terlebih dahulu di Eropa yang saat itu sedang berkembang teori hukum positif (*legisme*), yang mengutamakan hukum bentukan pemerintah.<sup>9</sup>

Selanjutnya, tentang modifikasi, I.C. van der Vlies menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan modifikasi adalah peraturan perundang-undangan yang bertujuan mengubah pendapat hukum yang berlaku dan/atau mengubah hubungan-hubungan sosial.<sup>10</sup> Sampai pada titik ini terbaca perbedaan antara kodifikasi dan modifikasi. Kodifikasi dipahami sebagai peraturan perundang-undangan yang berdasar pada hukum tak tertulis, yang menetapkan dalam bentuk tertulis peraturan-peraturan yang berlaku secara keseluruhan. Disebut berdasar hukum yang tak tertulis, karena kodifikasi mengambil nilai-nilai yang sudah tumbuh di tengah masyarakat. Norma tersebut berlaku dan melekat dalam rasa hukum masyarakat Indonesia semenjak lama dan telah diamalkan secara terus menerus, yang kemudian menjelma sebagai *living law* atau hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Kodifikasi membutuhkan waktu yang cukup lama karena harus menunggu norma hukum tersebut mengendap dulu dalam hidup masyarakat.

---

<sup>8</sup> N.E. Algra en H.R.W. Gokkel, *Fockema Andreae, Juridisch Woordenboek*, vijfde druk, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1985.

<sup>9</sup> H. Rosjidi Ranggawidjaja, dalam Sony Maulana Sikumbang dkk, *Pengantar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, <http://repository.ut.ac.id/4111/1/HKUM4403-M1.pdf>, dibaca pada 24 September 2019, jam 12:35 wib.

<sup>10</sup> Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta, Kanisius, 2007, halaman 4.



Hal ini yang menjadikan hukum selalu berada di belakang masyarakat, tidak visioner dan kurang bisa membawa perubahan.

Dalam modifikasi, arah perkembangan masyarakat dapat ditentukan sesuai dengan norma hukum yang dibuat. Hal ini sesuai dengan konsepsi bahwa hukum adalah alat rekayasa sosial atau *law as a tool of social engineering* yang dinyatakan Roscoe Pound. Menurut Pound, Modifikasi lebih fleksibel dan lebih visioner jika dibandingkan dengan kodifikasi. Selain itu, modifikasi tidak membutuhkan waktu yang lama karena tidak harus menunggu norma tersebut mengendap terlebih dahulu di dalam kesadaran masyarakat. Oleh karenanya, modifikasi meletakkan hukum di depan masyarakat. Situasi-situasi yang terjadi di tengah masyarakat, khususnya yang bersifat darurat, lebih banyak diselesaikan dengan norma hukum yang dibentuk secara modifikasi karena memang tujuannya adalah menjadi respon dan menyelesaikan permasalahan yang terjadi.<sup>11</sup>

Kodifikasi pada hakikatnya penting terutama sebagai tempat diletakkannya asas-asas hukum yang berlaku umum bagi area hukum tersebut. Substansi kodifikasi dengan demikian harus ditempatkan sebagai *lex generalis* untuk suatu area hukum. Modifikasi yang mengarah pada pembentukan *lex specialis* tidak selalu mulus apabila tidak dibangun dalam suatu desain hukum nasional yang komprehensif dan terpadu. Kodifikasi pada hukum-hukum yang bersifat mendasar sebenarnya berfungsi untuk memaparkan desain hukum nasional kita, agar dapat menjadi arah pada hukum-hukum sektoral. Modifikasi dapat saja dilakukan terhadap suatu kodifikasi, tetapi selayaknya tidak boleh dijalankan dengan pendekatan tambal sulam karena berpotensi mengganggu kesatuan logis yang melandasi filosofi hukum-hukum mendasar tadi.<sup>12</sup> Dalam konteks upaya administratif, UU AP merupakan kodifikasi, sedangkan Perma 6/2018 merupakan modifikasi.

Perma yang bukan merupakan tempat diletakkannya asas-asas hukum yang berlaku umum (bukan sebagai *lex generalis*) untuk suatu area hukum dan lebih mengarah pada pembentukan *lex specialis*, merupakan modifikasi. Sebagai modifikasi, Perma selayaknya tidak dijalankan dengan pendekatan tambal sulam karena berpotensi mengganggu kesatuan logis yang melandasi filosofi hukum-hukum mendasar tadi. Apabila format tambal sulamnya sudah terlalu dominan, maka kodifikasi tersebut akan cenderung seperti

---

<sup>11</sup> Sony Maulana Sikumbang, dkk. *Op cit.*

<sup>12</sup> Shidarta, *Kodifikasi Atau Modifikasi*, <https://business-law.binus.ac.id/2018/04/23/kodifikasi-atau-modifikasi/> dilihat pada 16 September 2019, jam 11.30 WIB.



kain perca (*patchwork*) yang justru berbahaya bagi kelangsungan sistem hukum Indonesia.<sup>13</sup>

### 3.3 Kedudukan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018

Kewenangan Mahkamah Agung untuk menerbitkan Produk Hukum yang bersifat pengaturan dan termasuk rezim peraturan perundang-undangan adalah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (selanjutnya dalam tulisan ini akan disebut UU Kekuasaan Kehakiman), sebagai berikut:

Pasal 24A ayat (1) UUD 1945:

“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.”

Pasal 20 ayat (2) UU Kekuasaan Kehakiman:

“Mahkamah Agung berwenang:

- a. mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, kecuali undang-undang menentukan lain;
- b. menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang; dan
- c. kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang”

Yang dimaksud dengan “kewenangan lainnya yang diberikan oleh undang-undang” dalam UUD 1945 dan UU Kekuasaan Kehakiman tersebut di atas antara lain berupa pemberian pertimbangan hukum kepada Presiden dalam permohonan grasi dan rehabilitasi,<sup>14</sup> pemberian keterangan, pertimbangan, dan nasehat hukum kepada lembaga negara dan lembaga pemerintahan,<sup>15</sup> memutus pada tingkat pertama dan terakhir tentang sengketa kewenangan mengadili,<sup>16</sup> memutus pada tingkat pertama dan terakhir dalam sengketa yang timbul akibat perampasan kapal asing dan muatannya oleh kapal perang Republik Indonesia,<sup>17</sup> dan kewenangan pengaturan sebagaimana Pasal 79 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dua

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Pasal 35 UU Mahkamah Agung.

<sup>15</sup> Pasal 22 (1) UU Kekuasaan Kehakiman.

<sup>16</sup> Pasal 33 ayat (2) UU Mahkamah Agung.

<sup>17</sup> Pasal 33 ayat (2) UU Mahkamah Agung.





kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (selanjutnya dalam tulisan ini akan disebut UU Mahkamah Agung), sebagai berikut:

Pasal 79 UU Mahkamah Agung:

“Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-Undang ini.”

Selanjutnya, Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya dalam tulisan ini akan disebut UU PPP), telah menegaskan secara eksplisit bahwa Peraturan Mahkamah Agung sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, sebagai berikut:

“Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”

Sampai pada titik ini, dapat disimpulkan bahwa Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung. Sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan, penyusunan PERMA harus merujuk pada ketentuan UU PPP. Berdasarkan Lampiran Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor: 57/KMA/SK/IV/2016, Peraturan Mahkamah Agung adalah “*peraturan yang berisi ketentuan bersifat hukum acara*”. Dengan adanya pembatasan materi muatan Peraturan Mahkamah Agung hanya untuk mengatur lebih lanjut ketentuan yang bersifat hukum acara, maka semua hal selain hukum acara tidak boleh diatur melalui Peraturan Mahkamah Agung.

Selanjutnya, dalam mendefinisikan hukum acara (*formil, procedural law*), tentu tidak bisa dilepaskan dari definisi hukum substantif (*materiil, substantive law*). Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka mendefinisikan hukum substantif sebagai hukum yang merumuskan hak-hak dan kewajiban-kewajiban subjek hukum, sedangkan hukum acara adalah hukum yang memberikan pedoman bagaimana menegakkan atau mempertahankan hukum substantif tersebut dalam praktek (termasuk bagaimana mengatasi pelanggaran



terhadap hak-hak dan kewajiban-kewajiban tersebut).<sup>18</sup> Sedangkan Sudikno Mertokusumo mendefinisikan peraturan hukum yang mengatur bagaimana caranya menjamin ditaatinya hukum materiil dengan perantaraan Hakim, yang kongkritnya mengatur tentang bagaimana caranya mengajukan tuntutan hak, memeriksa serta memutuskannya dan pelaksanaan dari putusan tersebut.<sup>19</sup> Dengan pembatasan Perma hanya sebagai “*peraturan yang berisi ketentuan bersifat hukum acara*”, maka Perma tidak dapat mengatur ketentuan di luar hukum acara, termasuk hukum materiil.<sup>20</sup> Pengaturan hukum materiil adalah wilayah Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>21</sup>

Secara teori, Perma dapat dikategorikan sebagai peraturan pelaksanaan (*verordnung*) atau peraturan otonom (*autonome satzung*). Baik peraturan pelaksanaan maupun peraturan otonom merupakan peraturan di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan undang-undang. Bedanya, peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi. Atribusi kewenangan pengundangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *grondwet* (UUD) atau *wet* (UU) kepada suatu lembaga negara/pemerintahan, yang bersifat melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batasan kewenangan yang diberikan. Adapun delegasi pengundangan adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak. Cara untuk mengetahui diketahui suatu Perma merupakan peraturan pelaksanaan atau merupakan peraturan otonom adalah dengan melihat konsiderans suatu Perma. Dalam konteks Perma 6/2018, konsiderans Perma ini tidak menyebutkan secara tegas undang-undang yang memerintahkan pembuatannya, sehingga Perma ini merupakan peraturan otonom (*autonome satzung*), yang secara atributif memang dimiliki oleh Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 79 UU Mahkamah Agung.

---

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacarakan. *Aneka Cara Pembedaan Hukum*. Bandung, Citra Aditya Bakti, 1989. Halaman: 27-28.

<sup>19</sup> Sudikno Mertokusumo. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Yogyakarta, Liberty, 2006. Halaman: 1-2.

<sup>20</sup> Sudarsono, *Legal Issues Pada Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Kencana Prenada Media, 2019. Halaman: 161.

<sup>21</sup> Pasal 24A dan 24C UUD 1945, serta Pasal 10, 14 dan 15 UU Nomor 12 Tahun 2011.



### **3.4 Modifikasi Upaya Administratif Melalui Pengundangan Perma Nomor 6 Tahun 2018**

#### **A. Sejarah Pengaturan Upaya Administratif Di Indonesia**

Sejarah hukum pengaturan upaya administratif yang berkaitan dengan Peradilan TUN adalah sebagaimana termuat dalam rezim UU Nomor 5 Tahun 1986, rezim SEMA Nomor 2 Tahun 1991, dan rezim UU AP.

Berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1986:

Pasal 48 UU Nomor 5 Tahun 1986 menyatakan:

- (1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.
- (2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Penjelasan Pasal 48 UU Nomor 5 Tahun 1986 membedakan upaya administratif menjadi “keberatan” dan “banding administratif”. Keberatan adalah penyelesaian sengketa TUN oleh badan atau pejabat TUN yang mengeluarkan Keputusan TUN tersebut, sedangkan Banding Administratif adalah penyelesaian sengketa oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan Keputusan TUN yang bersangkutan. Untuk mengetahui apakah suatu Keputusan TUN dapat diajukan upaya administratif atau tidak adalah dengan melihat ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan TUN. Jika aturan dasarnya memberikan kesempatan diajukan upaya administratif, maka upaya administratif tersebut wajib ditempuh sebelum mengajukan gugatan di Pengadilan Tinggi TUN (PT TUN). Sebaliknya, jika aturan dasarnya tidak memberikan kesempatan untuk diajukan upaya administratif, maka seseorang dapat secara langsung mengajukan gugatan ke Pengadilan TUN (PTUN) tanpa perlu melakukan upaya administratif terlebih dahulu.

Berdasarkan SEMA Nomor 2 Tahun 1991:

Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 2 Tahun 1991 angka IV.1 huruf a dan b membagi kewenangan mengadili atas sengketa TUN pasca Upaya Administratif, yaitu:



1. Apabila peraturan dasarnya hanya menentukan adanya upaya administratif berupa pengajuan surat keberatan, maka gugatan terhadap Keputusan TUN yang bersangkutan diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara.
2. Apabila peraturan dasarnya menentukan adanya upaya administratif berupa surat keberatan dan/atau mewajibkan pengajuan surat banding administratif, maka gugatan terhadap Keputusan TUN yang telah diputus dalam tingkat banding administratif diajukan langsung kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam tingkat pertama yang berwenang.

Dengan demikian, SEMA Nomor 2 Tahun 1991 terbaca telah melakukan penafsiran atas pasal 48 UU Nomor 5 Tahun 1985, di mana tidak semua sengketa TUN pasca Upaya Administratif harus diajukan ke Pengadilan Tinggi TUN. Jika bentuk Upaya Administratifnya adalah Keberatan maka gugatannya diajukan ke Pengadilan TUN, sedangkan jika bentuk Upaya Administratifnya adalah Banding Administratif, maka gugatannya diajukan ke Pengadilan Tinggi TUN.

Berdasarkan UU Nomor 30 Tahun 2014:

Pasal 75 ayat (1) dan (2) UUAP menyatakan:

- (1) Warga Masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif kepada Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.
- (2) Upaya Administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
  - a. keberatan; dan
  - b. banding.

Selanjutnya, Pasal 76 ayat (1), (2) dan (3) UU AP menyatakan:

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berwenang menyelesaikan keberatan atas Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan yang diajukan oleh Warga Masyarakat.
- (2) Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian keberatan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Warga Masyarakat dapat mengajukan banding kepada Atasan Pejabat.
- (3) Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan.



Pasal 75 ayat (1) UUAP menyebut kata “dapat”, yang sempat menimbulkan dua perbedaan penafsiran, di mana yang pertama memaknai kata “dapat” tersebut sebagai diskresi atau pilihan sebagaimana lampiran II UU Nomor 12 Tahun 2011, sedangkan yang kedua berpendapat bahwa kata “dapat” tersebut hanya sebagai kata keterangan (*adverb*), yang bermakna “mampu; sanggup; bisa; boleh; mungkin; sebagaimana contoh kalimat: ‘serangan musuh tidak *dapat* ditahan’ atau ‘isi hatinya tidak *dapat* kita ketahui’”<sup>22</sup>. Pendapat pertama yang memaknai kata dapat sebagai pilihan berimplikasi pada tidak wajibnya upaya administratif dilakukan sebelum pengajuan gugatan ke Pengadilan TUN, dan pendapat ini diikuti oleh Perma Nomor 1 Tahun 2017. Adapun pendapat kedua yang memaknai kata dapat tersebut sebagai kata keterangan berimplikasi pada wajibnya upaya administratif dilakukan sebelum pengajuan gugatan, dan pendapat ini diikuti oleh Perma Nomor 6 Tahun 2018. Dengan berlakunya Perma Nomor 6 Tahun 2018, maka perbedaan pendapat tersebut berakhir dan terwujud kesatuan hukum, yaitu upaya administratif wajib dilakukan sebelum diajukan gugatan di Peradilan TUN. Berdasarkan Perma Nomor 6 Tahun 2018, hukum acara upaya administratif didasarkan pada peraturan dasar penerbitan keputusan/tindakan, namun apabila peraturan dasarnya tidak mengatur upaya administratif, maka hukum acaranya mengacu pada Bab X UU AP.

#### B. Implikasi Modifikasi atas Upaya Administratif Berdasarkan Perma 6/2018

Perma 6/2018 peraturan otonom (*autonome satzung*), yang secara atributif didasarkan pada Pasal 79 UU Mahkamah Agung. Sebagai pengaturan yang bersifat sektoral (*lex specialis*), Perma 6/2018 merupakan pengaturan modifikasi, sedangkan UU AP yang bersifat umum (*lex generalis*) merupakan kodifikasinya. Modifikasi oleh Perma 6/2018 setidaknya berimplikasi pada dua hal: (1) yang berkaitan dengan hukum acara Peradilan TUN; dan (2) yang berkaitan dengan pengaturan Upaya Administratif pada instansi pemerintahan.

Implikasi Perma 6/2018 terhadap hukum acara Peradilan TUN, antara lain: *pertama*, upaya administratif sebagai prasyarat pengajuan gugatan. Pasal 2 ayat (1) Perma 6/2018 secara tegas menyatakan: “Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif”. Dengan adanya ketentuan ini, maka orang atau

---

<sup>22</sup> <https://kbbi.web.id/dapat>, diakses pada tanggal 26 September 2019, jam 08:45 wib.



badan hukum perdata yang dirugikan oleh suatu Keputusan/Tindakan, terlebih dahulu harus mengajukan upaya administratif. Apabila orang/badan hukum perdata tersebut tetap berkeberatan dengan hasil upaya administratif, barulah orang/badan hukum perdata tersebut dapat mengajukan gugatan ke Peradilan TUN. Sebaliknya, jika orang/badan hukum perdata langsung mengajukan gugatan ke Peradilan TUN padahal belum menempuh upaya administratif, maka gugatan tersebut dapat di-dismissal oleh Ketua Pengadilan atau dinyatakan tidak diterima oleh Hakim.

*Kedua*, Tenggang waktu pengajuan gugatan ke Peradilan TUN. Pasal 5 Perma 6/2018 menyatakan “tenggang waktu pengajuan gugatan di Pengadilan dihitung 90 (sembilan puluh) hari sejak keputusan atas upaya administratif diterima oleh warga masyarakat atau diumumkan oleh Badan dan/atau Pejabat Administrasi Pemerintahan yang menangani upaya administratif”. Dengan demikian, maka tenggang waktu pengajuan gugatan tidak lagi sejak diterimanya atau diumumkannya keputusan/tindakan sebagaimana dimaksud Pasal 55 UU Peradilan TUN, namun 90 hari tersebut harus dimaknai sejak diterimanya keputusan upaya administratif atau diumumkannya keputusan upaya administrasi.

Implikasi Perma 6/2018 terhadap pengaturan Upaya Administratif pada instansi pemerintahan, antara lain: *pertama*, Pengaturan upaya administratif sebagaimana Perma 6/2018 yang mewajibkan masyarakat mengajukan upaya administratif sebelum mengajukan gugatan di Peradilan TUN akan mendorong akuntabilitas pemerintahan. Terhadap keputusan/tindakan badan/pejabat pemerintahan, masyarakat akan melakukan kontrol dengan mengajukan upaya administratif. Pengajuan upaya administratif secara langsung kepada badan/ pejabat pemerintahan tersebut disamping mendidik masyarakat lebih berani menyuarakan kepentingannya secara langsung, juga akan membuat badan/ pejabat pemerintahan lebih patuh hukum dalam menerbitkan keputusan atau melakukan tindakan pemerintahannya.

*Kedua*, pengaturan upaya administratif sebagaimana Perma 6/2018 akan mendorong pengaturan upaya administratif pada setiap satuan kerja pemerintahan. Berdasarkan Pasal 3 Perma 6/2018, hukum acara upaya administratif didasarkan pada peraturan dasar penerbitan keputusan/tindakan, namun apabila peraturan dasarnya tidak mengatur upaya administratif, maka hukum acaranya mengacu pada Bab X UU AP. Pengaturan upaya administratif berdasarkan Bab X UU AP sangat berat bagi badan/pejabat pemerintahan, mulai dari kewajiban badan/pemerintahan



melaksanakan pemeriksaan permohonan upaya administratif hingga tenggang waktu pemeriksaan upaya administratif yang sangat singkat. Untuk menghindari hal ini, badan/pejabat pemerintahan akan terdorong untuk menerbitkan pengaturan tentang penyelesaian upaya administratif. Dengan adanya peraturan tentang penyelesaian upaya administratif, maka badan/pejabat pemerintahan dapat mengatur secara khusus mekanisme upaya administratif sesuai dengan karakteristik setiap badan/pejabat pemerintahan.

Dengan demikian, Perma 6/2018 telah mendorong badan/pejabat pemerintahan mengatur tentang penyelesaian upaya administratif pada setiap satuan kerjanya. Dalam pengaturan penyelesaian upaya administratif tersebut, setidaknya ada dua hal yang harus dirumuskan, meliputi badan/pejabat yang berwenang menyelesaikan upaya administratif dan hukum acaranya. Badan/ pejabat yang berwenang menyelesaikan upaya administratif berkaitan dengan bentuk, fungsi dan tugas badan/pejabat penyelesai upaya administratif tersebut. Adapun hukum acara upaya administratif berkaitan dengan prinsip-prinsip dalam prosedur pemeriksaan upaya administratif, yang meliputi: batas waktu; bentuk dan isi permohonan; pemeriksaan; hak untuk didengar; pengujian; keputusan; serta cepat dan sederhana.<sup>23</sup>

## IV. Penutup

### 4.1 Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan:

1. Upaya administratif merupakan: *pertama*, mekanisme kontrol terhadap kekuasaan; *kedua*, sebagai bentuk perlindungan hukum baik bagi rakyat yang dirugikan akibat sikap-tindak administrasi negara; dan *ketiga*, merupakan perlindungan hukum terhadap administrasi negara sendiri yang dalam melaksanakan tugas dan fungsinya telah sesuai hukum. Upaya administratif sejalan dengan konsep Negara Hukum Indonesia, di mana hak dan kewajiban rakyat terhadap negara diletakkan dalam posisi yang seimbang, serasi dan selaras, sehingga akan mewujudkan hubungan yang rukun dan harmonis antara rakyat dengan pemerintah.
2. Kodifikasi merupakan suatu peraturan yang memuat asas-asas hukum yang berlaku umum (*lex generalis*) untuk suatu area hukum, sedangkan modifikasi

---

<sup>23</sup> S.F. Marbun, *op cit*, halaman 114.



merupakan pengaturan yang bersifat sektoral (*lex specialis*), yang dimaksudkan untuk memperbaiki hukum yang berlaku dan/atau mengubah hubungan-hubungan sosial menjadi lebih adil, beradab dan kontekstual. Dalam konteks upaya administratif, UU AP merupakan kodifikasi, sedangkan Perma 6/2018 merupakan modifikasi.

3. Perma dapat dikategorikan sebagai peraturan pelaksanaan (*verordnung*) atau peraturan otonom (*autonome satzung*), yang merupakan peraturan di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan undang-undang. Dengan melihat dasar hukum suatu Perma yang berada pada Konsiderans Mengingat, akan diketahui suatu Perma merupakan peraturan pelaksanaan atau merupakan peraturan otonom. Perma 6/2018 merupakan peraturan otonom (*autonome satzung*), yang secara atributif didasarkan pada Pasal 79 UU Mahkamah Agung.
4. Modifikasi oleh Perma 6/2018 berimplikasi pada dua hal: yang berkaitan dengan hukum acara Peradilan TUN, dan yang berkaitan dengan pengaturan Upaya Administratif pada instansi pemerintahan. Berkaitan dengan hukum acara Peradilan TUN, berdasarkan Perma 6/2018: (1) upaya administratif merupakan prasyarat pengajuan gugatan, yang wajib ditempuh terlebih dahulu sebelum pengajuan gugatan di Peradilan TUN; dan (2) tenggang waktu pengajuan gugatan tidak lagi sejak diterimanya atau diumumkankannya keputusan/tindakan sebagaimana dimaksud Pasal 55 UU Peradilan TUN, namun 90 hari tersebut harus dimaknai sejak diterimanya keputusan upaya administratif atau diumumkankannya keputusan upaya administrasi. Berkaitan dengan pengaturan Upaya Administratif pada instansi pemerintahan, maka: (1) Perma 6/2018 akan mendorong akuntabilitas pemerintahan, di mana masyarakat akan lebih berani menyuarkan kontrolnya secara langsung melalui mekanisme upaya administratif, dan badan/pejabat pemerintahan akan lebih hati-hati dan patuh hukum dalam menerbitkan keputusan atau melakukan tindakan pemerintahannya; dan (2) pengaturan upaya administratif sebagaimana Perma 6/2018 akan mendorong pengaturan tentang upaya administratif pada setiap satuan kerja pemerintahan.





## 4.2 Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, dapat disarankan:

1. Upaya administratif yang sejalan dengan semangat konsep Negara Hukum Indonesia harus didorong oleh semua pihak agar terwujud secara optimal dalam penyelesaian sengketa antara warga masyarakat dengan administrasi pemerintahan, sehingga akan terwujud hubungan yang rukun dan harmonis antara rakyat dengan pemerintah.
2. Sebagai modifikasi, penerbitan Perma agar dilakukan dengan cermat sesuai kebutuhan hukum, dan tidak dijalankan dengan pendekatan tambal sulam karena berpotensi mengganggu kesatuan logis yang melandasi filosofi hukum yang mendasar.
3. Sebagai peraturan pelaksanaan (*verordnung*) atau peraturan otonom (*autonome satzung*), penerbitan suatu Perma harus sesuai dengan prinsip-prinsip dan norma yang diatur dalam peraturan perundang-undangan di atasnya. Peran Mahkamah Agung memperbarui hukum melalui Perma harus didukung dan disosialisasikan kepada pihak-pihak yang terkait.
4. Bagi aparat Peradilan TUN, perlu dilaksanakan sosialisasi atas Perma 6/2018. Sedangkan bagi badan/pejabat pemerintahan agar segera membuat pengaturan tentang upaya administratif, yang setidaknya meliputi dua hal: (1) badan/pejabat yang berwenang menyelesaikan upaya administratif; dan (2) hukum acara penyelesaian upaya administratifnya, yang berkaitan dengan prinsip-prinsip dalam prosedur pemeriksaan upaya administratif, meliputi: batas waktu; bentuk dan isi permohonan; pemeriksaan; hak untuk didengar; pengujian; keputusan; serta cepat dan sederhana.

## KEPUSTAKAAN

### V. Daftar Kepustakaan

#### Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dua kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.



Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif.

**Literatur:**

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I dan Buku II*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2004.

N.E. Algra en H.R.W. Gokkel, *Fockema Andreae, Juridisch Woordenboek*, vijfde druk, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1985.

J.J. H. Bruggink, 1999. *Refleksi Tentang Hukum*. Bandung, Citra Aditya Bakti.

Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta, Kanisius, 2007.

Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Surabaya, Bina Ilmu, 1987.

Phillipus M. Hadjon (ed.), *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 1993.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, 2011.

S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1997.

Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacarakan. *Aneka Cara Pembedaan Hukum*. Bandung, Citra Aditya Bakti, 1989.

Sudarsono, *Legal Issues Pada Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Kencana Prenada Media, 2019.

Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 2006.

**Internet:**

Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, <https://kbbi.web.id/>

Shidarta, <https://business-law.binus.ac.id/2018/04/23/kodifikasi-atau-modifikasi/>

Sony Maulana Sikumbang, dkk., <http://repository.ut.ac.id/4111/1/HKUM4403-M1.pdf>

