

PENGGUNAAN ASAS DISKRESI DALAM PEMBUATAN PRODUK HUKUM

Dinoroy Aritonang

STIA LAN Bandung, Jl. Cimandiri No. 34-38, Bandung – 40115
E-mail: dinoroy_aritonang@yahoo.com

Use of Discretionary Principle in Administrative Law Making

Abstract

Government plays a prominent role in influencing many fields of life of society. The role is so much related to government's functions in protecting and supporting people to get welfare in every side of life. Every step and policy considered and enacted by the government is indicated as government's legal act and it will bind and influence social life vastly. There are two conditions when government's legal act would be taken: in normal condition and in urgent one. In the first condition, government will take its legal act and policy according to clearer legal base and authority. However, it will be different in the latter condition, in which government has to face a real problem (sometimes) with no legal base and clearer authority but the problem should be solved immediately. In this case, discretionary principle in administrative law confers an authority for government's officers to handle such kind of situation. But in principle too, there are a few legal and moral restrictions to use the power. The main purpose to restrict the use of power is not only to protect the people's life from the arbitrariness of government but also to keep the principle of legal certainty.

Keywords: Diskresi, Kewenangan, Batasan.

A. PENDAHULUAN

Pelaksanaan pembangunan dalam berbagai bidang pasca reformasi yang sudah berjalan hampir 11 tahun belum juga menunjukkan hasil yang memuaskan. Berbagai permasalahan masih belum beranjak menuju ke perbaikan yang signifikan. Pelaksanaan perbaikan pun masih terkesan tambal sulam dan reaktif, belum menyentuh permasalahan yang sesungguhnya. Meskipun pemerintah sudah mengeluarkan banyak produk hukum dalam berbagai bidang, namun sepertinya belum mampu untuk dilaksanakan secara efektif di lapangan.

Sebagai contoh, untuk Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2010-2014, Pemerintah dan DPR telah menyetujui 247 RUU sebagai target untuk disahkan sebagai Undang-undang. Bandingkan dengan Prolegnas pada periode 2004-2009, yaitu sebanyak 284 RUU. Pada tahun 2010, ditargetkan pembahasan dan pengesahan 55 RUU. Materi RUU tersebut antara lain: bidang kesehatan, ekonomi, sosial, politik, moneter, dan tenaga kerja.

Permasalahan yang muncul begitu kompleks sehingga tidak cukup hanya dengan menerbitkan peraturan perundang-undangan, tetapi juga harus menyediakan cara atau mekanisme untuk menegakkan peraturan tersebut. Akibatnya, peraturan tinggal peraturan, belum mampu menjawab permasalahan di masyarakat secara langsung. Eko Prasodjo dalam Riant Nugroho (2009: 61) menyatakan, sejumlah permasalahan yang terkait dengan kebijakan publik (peraturan) di Indonesia antara lain: mahal, lama, lambat, tidak koheren, dan dapat menimbulkan masalah yang lebih besar jika diterapkan. Belum lagi banyaknya peraturan yang tumpang tindih. Dalam hal ini, yang diperlukan

bukan hanya peraturan tetapi juga mekanisme pengambilan keputusan dalam menyelesaikan permasalahan secara konkret.

Sebagaimana dikatakan Jimly Asshiddiqie, ada 3 faktor penting yang menentukan tegak tidaknya hukum dalam praktek, yaitu: (i) materi hukumnya memenuhi syarat untuk mendapat dukungan sosial (*social support*) dan ditaati oleh para subjek hukum yang luas, (ii) aparat penegak hukumnya bekerja fungsional dan efektif, baik sebagai teladan maupun dalam upaya menegakkan hukum, dan (iii) para subjek hukum menjadikan norma hukum yang bersangkutan sebagai pedoman perilaku yang dengan sungguh-sungguh berusaha ditaati.

Kondisi di atas menunjukkan bahwa, peran negara dalam mengatur kehidupan warganya bukan hanya harus kuat tetapi juga memiliki relevansi. Tipe negara hukum formal yang memberikan perlindungan kepada masyarakat untuk menjalankan kegiatan ekonominya tanpa mencampuri urusan kehidupan masyarakatnya kiranya tidak relevan lagi. Kondisi ini membawa negara pada tanggung jawab yang lebih dari sekedar 'penjaga malam'. Negara perlu untuk turut serta dalam kehidupan ekonomi warganya, bahkan dalam berbagai bidang lainnya.

Sebagaimana dikatakan Ridwan (2006: 15), pembatasan peran pemerintah tersebut membuat pemerintah atau administrasi negara menjadi pasif. Pada praktiknya, ternyata malah berakibat menyengsarakan kehidupan warga negara, yang kemudian memunculkan reaksi dan kerusuhan sosial. Sehingga, hal tersebut membawa pemerintah untuk terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah untuk

mewujudkan kesejahteraan umum, di samping menjaga ketertiban dan keamanan. Sebagai negara hukum modern, pemerintah Indonesia wajib mengupayakan kesejahteraan masyarakat. Konsekuensinya adalah pemerintah berkewajiban memperhatikan dan memaksimalkan upaya keamanan sosial dalam arti seluas-luasnya. Dengan kata lain, pemerintah wajib meningkatkan seluruh kepentingan masyarakat, yang mengakibatkan peran aktif pemerintah untuk mencampuri bidang kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Dalam hal ini, pemerintah diberikan kewenangan dalam bidang pelayanan publik (*bestuurszorg*) (Patuan Sinaga, 2001).

Diberikannya tugas pelayanan publik itu membawa suatu konsekuensi yang khusus bagi administrasi negara. Agar dapat menjalankan tugas penyelenggaraan kesejahteraan umum, maka administrasi negara memerlukan kemerdekaan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri, terutama dalam penyelesaian soal-soal genting yang timbul tiba-tiba dan yang peraturannya belum ada, yaitu belum dibuat oleh badan-badan kenegaraan yang disertai fungsi legislatif.

Pemberian kewenangan kepada administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri itu lazim dikenal dengan istilah *freies ermessen* atau *discretionary power* atau asas diskresi. Istilah ini mengandung kewajiban dan kekuasaan yang luas, yaitu terhadap tindakan yang akan dilakukan dan kebebasan untuk memilih melakukan atau tidak tindakan tersebut (Ridwan, 2006).

Dalam pelaksanaannya, kewenangan ini ternyata membawa sejumlah permasalahan. Di satu sisi kewenangan ini memberikan sejumlah kemudahan kepada administrasi negara tetapi disisi lain membawa polemik terhadap masyarakat karena cenderung untuk disalahgunakan. Permasalahan tersebut justru malah merugikan masyarakat akibat tindakan administrasi negara tersebut. Sebab pelaksanaan kekuasaan tidak dapat dipisahkan dari unsur subjektifitas, yang tidak jarang justru menimbulkan penderitaan bagi masyarakat.

B. FREIES ERMESSEN, ASAS DISKRESI

Menurut Saut P. Panjaitan (2001: 108), istilah *freies ermessen* atau (*pouvoir discretionnaire*, Perancis) berasal dari bahasa Jerman. Kata *freies* diturunkan dari kata *frei* dan *freie* yang artinya : bebas, merdeka, tidak terikat, lepas dan orang bebas. Sedangkan kata *ermessen* mengandung arti mempertimbangkan, menilai, menduga, penilaian, pertimbangan, dan keputusan. Jadi secara etimologis, *freies ermessen* dapat diartikan sebagai "orang yang bebas mempertimbangkan, bebas menilai, bebas menduga, dan bebas mengambil keputusan". Selain itu istilah ini sepadan dengan kata

discretionair, yang artinya menurut kebijaksanaan, dan sebagai kata sifat, berarti: menurut wewenang atau kekuasaan yang tidak atau tidak seluruhnya terikat pada undang-undang.

Freies ermessen sendiri sebagaimana dijelaskan sebelumnya, merupakan sebuah perluasan kewenangan administrasi negara terhadap penyelesaian permasalahan dalam masyarakat. Secara khusus, konsekuensi yang muncul yaitu administrasi negara memerlukan kemerdekaan bertindak atas inisiatif dan kebijaksanaannya sendiri, terutama dalam penyelesaian soal-soal genting yang timbul dengan sekonyong-konyong dan peraturan penyelesaiannya belum ada (Saut P. Panjaitan, 2001: 107).

Menurut Prajudi Atmosudirjo, *freies ermessen* adalah kebebasan bertindak atau mengambil keputusan daripada para pejabat administrasi negara yang berwenang dan berwajib menurut pendapatnya sendiri. Begitu juga Nata Saputra (Ridwan, 2006: 17) menyatakan, *freies ermessen* sebagai suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi negara yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi negara mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan daripada berpegang teguh kepada ketentuan hukum. Senada dengan hal tersebut, Sjahrnan Basah dalam Saut P. Panjaitan (2001: 108), mengatakan bahwa pemberlakuan asas diskresi itu oleh administrasi negara dimungkinkan oleh hukum agar dapat bertindak atas inisiatif sendiri terutama dalam penyelesaian persoalan-persoalan yang penting yang timbul secara tiba-tiba.

Sjahrnan Basah dalam Ridwan (2006: 178) mengemukakan unsur-unsur *freies ermessen* dalam suatu negara hukum, yaitu:

1. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik;
2. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
3. Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;
4. Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;
5. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang penting yang timbul secara tiba-tiba;
6. Sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun hukum.

Tujuan dari pemberlakuan atau diberikannya kemerdekaan bertindak kepada administrasi negara, pada dasarnya adalah untuk menyelesaikan masalah-masalah yang muncul tiba-tiba dengan cepat, mendukung keefektifan pelaksanaan kewenangan administrasi negara, membantu pelaksanaan tugas untuk mewujudkan kepentingan umum dan kesejahteraan sosial masyarakat, dan mendukung pelaksanaan tugas dalam bidang pelayanan publik secara luas.

C. PEMBUATAN PRODUK HUKUM *FREIES ERMESSEN*

Dengan dimungkinkannya administrasi negara bertindak untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya, maka realisasi pelaksanaan asas diskresi tersebut adalah dengan menerjemahkannya dalam bentuk peraturan atau keputusan yang tertulis. Sebagaimana dikatakan oleh Ridwan (2006: 17), pemberian *freies ermesen* kepada administrasi negara mempunyai konsekuensi tertentu dalam bidang legislasi. Dengan bersandar pada asas tersebut, administrasi negara memiliki kewenangan yang luas untuk melakukan berbagai tindakan hukum, sehingga diperlukan instrumen hukum. Artinya seiring dengan pemberian kewenangan yang luas tersebut maka diberikan pula kewenangan untuk membuat instrumen hukumnya.

Dalam konteks Indonesia, pemberian *freies ermesen* muncul bersamaan dengan pemberian tugas kepada pemerintah untuk merealisasikan tujuan negara seperti yang tercantum dalam alinea pembukaan UUD 1945. Karena itu, dalam tipe negara *welfare state*, muncul prinsip "pemerintah tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya atau belum/tidak ada peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum" (Ridwan, 2006: 181).

Dalam rangka mengantisipasi kompleksnya permasalahan penyeleng-garaan kesejahteraan masyarakat, maka administrasi negara sulit jika hanya menunggu munculnya peraturan perundang-undangan lebih dulu. Itulah sebabnya, peranan administrasi negara tidak dapat lagi hanya sekedar melaksanakan undang-undang, melainkan demi terselenggaranya negara hukum dalam arti materil (Saut P. Panjaitan, 2001: 111).

Dalam konteks ini, administrasi negaralah yang membuat peraturan penyelesaian yang diperlukan itu. Artinya, *rule making function* juga diletakkan dalam fungsi administrasi negara. Dalam *rule making function*, Gabriel Almond dalam Miriam Budiardjo (2005: 158) menyatakan, isitilah *rule making function* bukan hanya digunakan untuk menggambarkan kewenangan badan legislatif tetapi juga mencakup kewenangan dan kegiatan membuat ketentuan-ketentuan yang mengikat oleh eksekutif.

Menurut Utrecht (Ridwan, 2006: 17), kekuasaan administrasi negara dalam bidang legislasi tersebut meliputi:

1. Kewenangan untuk membuat peraturan atas inisiatif sendiri, terutama dalam menghadapi soal-soal genting yang belum ada peraturannya, tanpa bergantung pada pembuat undang-undang pusat.
2. Kekuasaan administrasi negara untuk membuat peraturan atas dasar delegasi. Karena pembuat undang-undang pusat tidak mampu memperhatikan tiap-tiap soal yang timbul dan

karena pembuat undang-undang hanya dapat menyelesaikan soal-soal yang bersangkutan dalam garis besarnya saja, pemerintah diberi tugas menyesuaikan peraturan-peraturan yang diadakan pembuat undang-undang pusat dengan keadaan yang sungguh-sungguh terjadi di masyarakat.

3. *Droit function*, yaitu kekuasaan administrasi negara untuk menafsirkan sendiri berbagai peraturan, yang berarti berwenang untuk mengoreksi hasil pekerjaan pembuat undang-undang.

Dalam hal pelaksanaannya, Muchsan mengemukakan, bahwa dalam praktik, *freies ermesen* dilakukan oleh administrasi negara dalam hal-hal sebagai berikut :

1. Belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian *in concreto* terhadap suatu masalah tertentu, padahal masalah tersebut menuntut penyelesaian yang segera.
2. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar berbuat aparat pemerintah memberikan kebebasan sepenuhnya.
3. Adanya delegasi perundang-undangan, maksudnya aparat pemerintah diberi kekuasaan untuk mengatur sendiri, yang sebenarnya kekuasaan itu merupakan kekuasaan aparat yang lebih tinggi tingkatannya (Ridwan, 2006: 108).

Dimungkinkannya pelaksanaan *freies ermesen* karena delegasi perundang-undangan (*delegatie van wetgeving*), yang dalam literatur dikenal tiga macam delegasi, yaitu :

1. Delegasi bersyarat (*voorwaardelijke delegatie*), bahwa ketentuan undang-undang memberikan kewenangan kepada pihak pemerintah untuk mengadakan atau membentuk suatu peraturan undang-undang ketika negara dalam keadaan sangat terdesak (darurat).
2. Delegasi dalam bentuk undang-undang penugasan (*machtigingswet*), bahwa di dalam undang-undang penugasan hanya dicantumkan satu atau dua pasal yang mengatur asas-asas pokok, sedangkan pengaturan dan pengurusannya sepenuhnya diserahkan kepada pihak pemerintah.
3. Delegasi dalam bentuk undang-undang yang memberikan kerangka dan batas-batas tertentu (Sinaga, 2001: 80).

D. PRODUK HUKUM *FREIES ERMESSEN*

Pelaksanaan *freies ermesen* dalam kenyataannya membutuhkan realisasi bukan hanya dalam tataran kebijaksanaan yang lisan melainkan tertulis. Hal ini berarti, pelaksanaan kewenangan tersebut harus diwujudkan dalam bentuk produk hukum. Sebagaimana disampaikan di atas bahwa

kewenangan administrasi negara ini juga merupakan kewenangan dalam bidang legislasi.

Sjachran Basah dalam Saut P. Panjaitan (2001: 115) menyatakan, implementasi *freies ermessen* melalui sikap tindak administrasi negara ini dapat berwujud:

1. Membentuk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang secara materil mengikat umum;
2. Mengeluarkan *beckhikking* yang bersifat konkret, final, dan individual;
3. Melakukan tindak administrasi yang nyata dan aktif;
4. Menjalankan fungsi peradilan, terutama dalam hal 'keberatan' dan 'banding administrasi'.

Pendapat berbeda disampaikan oleh Ridwan (2006: 183), yang menyatakan bahwa, produk dari penerapan *freies ermessen* bukan merupakan peraturan perundang-undangan, namun biasa disebut sebagai peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel, policy rule*). Produk ini bertujuan untuk menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis, dan hanya berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerint-tahan sehingga tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang-undangan. Peraturan ini semacam hukum bayangan dari undang-undang atau hukum. Oleh karena itu, peraturan ini disebut pula sebagai *pseudo-wetgeving* (perundang-undangan semu).

Ridwan (2006: 182) juga menyatakan, dalam ilmu hukum administrasi, *freies ermessen* ini diberikan hanya kepada pemerintah atau administrasi negara baik, untuk melakukan tindakan-tindakan biasa maupun tindakan hukum, dan ketika *freies ermessen* ini diwujudkan dalam instrumen yuridis yang tertulis, jadilah ia sebagai peraturan kebijaksanaan. Sebagai sesuatu yang lahir dari *freies ermessen* dan yang hanya diberikan kepada pemerintah atau administrasi negara, kewenangan pembuatan peraturan kebijaksanaan itu inheren pada pemerintah. Sedangkan bentuk dari peraturan kebijaksanaan dapat berupa keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman, dan bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan (Ridwan, 2006: 187).

Pendapat lain disampaikan oleh Mucshan pula, bahwa terhadap penerapan *freies ermessen* ini, administrasi negara dapat mengeluarkan keputusan tata usaha negara (KTUN) yang bersifat mandiri. Dikatakan mandiri, karena keputusan TUN yang dikeluarkan tersebut tidak harus bergantung pada peraturan perundang-undangan yang berlaku atau memang dalam hal tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengatur permasalahan publik yang ingin segera diselesaikan.

E. BATAS TOLERANSI *FREIES ERMESSEN*

Menurut Saut P. Panjaitan (2001: 109), pelaksanaan kewenangan administrasi negara tersebut tentu saja tidak boleh dilaksanakan secara berlebihan seakan-akan badan atau pejabat administrasi negara boleh bertindak sewenang-wenang atau tanpa dasar yang tidak jelas ataupun dengan pertimbangan yang subjektif-individual. Meskipun dalam pelaksanaannya sangat dimungkinkan terjadi hal demikian. Pelaksanaan *freies ermessen* itu terkadang memunculkan sisi yang kontradiktif. Di satu sisi *freies ermessen* diberikan untuk membantu administrasi negara dalam pelaksanaan tugasnya terhadap pemenuhan kesejahteraan rakyat, tetapi di sisi lain sering memunculkan tindakan yang menyalahgunakan kewenangan dan mengganggu kesejahteraan masyarakat.

Sebagaimana yang dikatakan Mucshan (2009), bahwa penggunaan asas diskresi menimbulkan dilema, jikalau digunakan terus maka akan membuka peluang terjadinya tindakan sewenang-wenang, sedangkan jika takut digunakan, maka tujuan pembangunan nasional sulit terwujud. Oleh karena itu, meskipun kepada pemerintah diberikan *freies ermessen*, dalam suatu negara hukum penggunaannya harus dalam batas-batas yang dimungkinkan oleh hukum yang berlaku.

Menurut Mucshan (Ridwan, 2006: 181), penggunaan *freies ermessen* harus sesuai dengan (tidak boleh bertentangan dengan) sistem hukum yang berlaku (kaidah hukum positif) dan hanya ditujukan demi kepentingan umum. Dalam hal ini, pembatasan yang lebih rinci, yaitu:

1. Boleh digunakan apabila terdapat kekosongan hukum (*rechtsvacuum*).
2. Apabila dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dimungkinkan adanya kebebasan penafsiran.
3. Apabila peraturan perundang-undangan memberikan delegasi.
4. Dilakukan demi pemenuhan kepentingan umum.

Sebagai konsekuensi hukumnya, penerapan kewenangan diskresi di luar pembatasan tersebut dapat disebut sebagai perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatig*).

Mengenai hal di atas, Bahsan Mustafa (Ridwan, 2006: 178) juga menyatakan, keputusan pemerintah berdasarkan *freies ermessen* lebih mengutamakan pencapaian tujuan atau sasarannya (*doelmatigheid*) daripada sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*). Sedangkan Sjachran Basah (Ridwan, 2006: 182) mengatakan, batasan terhadap *freies ermessen* ada dua yaitu: batas atas, bahwa produk hukum yang dibuat berdasarkan *freies ermessen* tidak boleh melanggar peraturan yang ada di atasnya. Dan Batas bawah ialah peraturan yang dibuat atau sikap tindak administrasi negara (baik aktif maupun pasif)

tidak boleh melanggar hak dan kewajiban asasi warga.

Dengan demikian, permohonan pertanggung-jawaban terhadap penggunaan asas diskresi tidak dapat dilakukan secara *wetmatigheid*, karena memang penggunaannya didasarkan pada pengesampingan peraturan perundang-undangan atau peraturan perundang-undangnya belum ada. Batu uji pelaksanaan *freies ermessen*, yaitu asas-asas umum pemerintahan yang layak (*doelmatigheid overheidsdaad*).

F. PENUTUP

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat disimpulkan beberapa hal antara lain, pelaksanaan *freies ermessen* dapat dipahami sebagai konsekuensi logis atas berkembangnya kewenangan negara untuk turut serta membangun kesejahteraan warga negaranya. Pelaksanaan pembangunan dan kesejahteraan rakyat tidak cukup hanya dengan memberikan landasan hukum pada tataran peraturan perundang-undangan tetapi juga harus sampai kepada pemecahan masalah yang riil terjadi dalam masyarakat. Hal ini sering menjadi kelemahan atau kekurangan dari prinsip *wetmatigheid* dalam negara hukum.

Tujuan dari pemberlakuan atau diberikannya kemerdekaan bertindak (*freies ermessen*) kepada administrasi negara adalah untuk menyelesaikan masalah-masalah yang muncul tiba-tiba dengan cepat, mendukung keefektifan pelaksanaan kewenangan administrasi negara, membantu pelaksanaan tugas untuk mewujudkan kepentingan umum dan kesejahteraan sosial masyarakat, dan mendukung pelaksanaan tugas dalam bidang pelayanan publik secara luas.

Bentuk produk hukum dari *freies ermessen* dapat berupa peraturan, pedoman, pengumuman, surat edaran, keputusan, dan instruksi. Sedangkan, penggunaan *freies ermessen* pada dasarnya tetap dibatasi sesuai dengan batas-batas toleransinya. Batas-batas tersebut, antara lain, tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku (kaidah hukum positif)/*wetmatigheid* dan hanya ditujukan demi kepentingan umum (*doelmatigheid*).

Meskipun mengandung sejumlah permasalahan yuridis, penggunaan *freies ermessen* masih tetap diperlukan, sebagai bentuk kebebasan bagi administrasi negara untuk menyelesaikan persoalan-persoalan pelik dan tiba-tiba dalam masyarakat. Selain itu juga, untuk menjamin bahwa pelaksanaan program-program pembangunan dapat berjalan dengan cepat dan efektif. Tentu saja dengan pelaksanaan yang sesuai kaidah-kaidah hukum dan asas kebutuhan/kemanfaatan yang sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat.

REFERENSI

- Asshidiqie, Jimly. *Prasyarat Tegaknya Hukum*. <http://www.jimly.com>.
- Budiardjo, Miriam. 2005. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Mucshan. 2009. *Bahan Perkuliahan Politik Hukum*. Yogyakarta: Program Magister Hukum UGM, (Bahan tidak dipublikasikan)..
- Nugroho, Riant. 2009. *Public Policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Ridwan, HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Panjaitan, Saut P. 2001. "Makna dan Peranan Freies Ermessen Dalam Hukum Administrasi Negara", dalam S.F. Marbun. et.al., *Dimensi-dimensi Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press.
- Septa. 2009. "55 RUU Jadi Prioritas". Kompas (1 Desember 2009)..
- Sinaga, Patuan. 2001. "Hubungan antara Kekuasaan dengan Pouvoir Discretionnaire". Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan", dalam SF Marbun. et.al., *Dimensi-dimensi Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press.