

**PERANAN *FREIES ERMESSEN* DALAM PEMERINTAHAN
(STUDI PERBANDINGAN ANTARA HUKUM ADMINISTRASI
NEGARA DAN *SIYASAH IDARIYAH*)**



SKRIPSI

**DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA
UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN SYARAT-SYARAT MEMPEROLEH
GELAR SARJANA STRATA SATU DALAM ILMU HUKUM ISLAM**

OLEH :

AMAN SUSANTO

07360031

**STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA**

PEMBIMBING :

- 1. Fathorrohman, S.Ag., M.Si.**
- 2. Iswantoro, S.H., M.H.**

**PERBANDINGAN MAZHAB DAN HUKUM
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA**

2011

ABSTRAK

Keberadaan negara hukum telah melahirkan bentuk kewenangan kepada pemerintah—dalam arti sempit—untuk mengambil tindakan-tindakan yang berdasarkan atas hukum yang berlaku. Seiring berubahnya bentuk negara ke dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), kewenangan pemerintah menjadi semakin luas, ia tidak lagi terikat sepenuhnya kepada ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada, ia berdasarkan *freies ermessen* (kewenangan bebas) dapat melakukan suatu perbuatan hukum dalam situasi mendesak yang datang secara tiba-tiba untuk mengatasi situasi tersebut. Semua ini dilakukan agar tercapai penyelenggaraan pemerintahan demi mencapai pemenuhan kesejahteraan rakyat dan negara.

Berangkat dari fenomena tersebut penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam tentang bagaimana peranan *freies ermessen* dalam pemerintahan menurut Hukum Administrasi Negara (HAN) dan *Siyasah Idariyah* dan bagaimana persamaan dan perbedaan menurut kedua perspektif kajian tersebut. Adapun metode yang digunakan dalam penulisan ini yaitu termasuk dalam jenis penelitian pustaka, bersifat deskriptif, analitik, dan komparatif, dan dengan pendekatan normatif-yuridis.

Menurut HAN dan *siyasah idariyah*, peranan *freies ermessen* ini mutlak diperlukan terutama dalam bentuk negara *welfare state*. Karena ia merupakan penyimpangan dari asas legalitas—unsur *exception*—maka ia lebih pada proses tercapainya tujuan (*doelmatigheid*) atau *maqasid asy-syari'ah* daripada berpegang pada hukum (*rechtmatigheid*) atau nash-nash syari'ah. Hal ini agar pemerintahan dapat berjalan secara dinamis sesuai dengan kondisi dan permasalahan yang ada tanpa menunggu adanya undang-undang yang mengaturnya. Karena itu ia rawan terjadi penyalahgunaan wewenang atau pun perbuatan sewenang-wenang, ia harus dapat dipertanggungjawabkan dan dipertanggungjawabkan kepada hukum, AAUPL/prinsip-prinsip konstitusional, dan moral.

Persamaan yang timbul adalah bahwa penggunaan *freies ermessen* sama-sama diperlukan dalam pemerintahan sebagai bentuk ijtihad/hukum responsif terhadap kasus yang sifatnya kasuistik. Perbedaan yang timbul adalah dalam HAN dikenal adanya proses pemberian kewenangan dalam bentuk delegasi dan mandat, sementara dalam *siyasah idariyah* yang dikenal adalah pembantuan, yang itu berbeda dengan delegasi dan mandat. Dalam HAN bentuk ruang lingkup *freies ermessen* hanya sebatas pada situasi mendesak yang menyangkut kepentingan umum dan yang berkaitan tentang administrasi negara saja, sedangkan dalam *siyasah idariyah* hanya ditentukan dalam ruang lingkup situasi yang berkaitan dengan kemaslahatan umum yang bersifat esensial dan tidak menyangkut masalah ibadah. Perbedaan lainnya adalah dalam *siyasah idariyah* adanya tanggung gugat dalam penggunaan kebebasan kebijaksanaan ini melalui peradilan mahkamah mazalim, sementara dalam HAN dilakukan oleh lembaga tinggi Mahkamah Agung melalui peradilan di bawahnya, yaitu PTUN, tetapi dalam konteks peradilan di Indonesia, hal ini masih dalam proses karena kewenangannya masih terbatas dalam RUU Administrasi Pemerintahan.



SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI

HAL : Skripsi
Sdr. Aman Susanto

Kepada:
Yth. Bapak Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
di- Yogyakarta

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Setelah kami membaca, meneliti, mengoreksi dan memberikan perbaikan seperlunya, maka kami berpendapat bahwa skripsi saudara:

Nama : Aman Susanto
NIM : 07360031
Judul : **“Peranan *Freies Ermessen* Dalam Pemerintahan (Studi Perbandingan Antara Hukum Administrasi Negara dan *Siyāsah Idāriyah*)”**

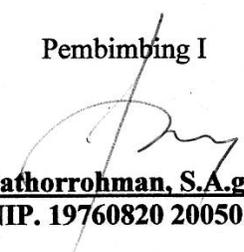
Sudah dapat diajukan kembali kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum Jurusan Perbandingan Mazhab dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum Islam.

Dengan ini kami berharap agar skripsi saudara tersebut dapat segera dimunaqasyahkan. Untuk itu kami ucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 4 Rabiul Awal 1432 H.
7 Februari 2011 M.

Pembimbing I


Fathorrohman, S.A.g, M.Si.
NIP. 19760820 200501 1 005



SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI

HAL : Skripsi
Sdr. Aman Susanto

Kepada:
Yth. Bapak Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
di- Yogyakarta

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Setelah kami membaca, meneliti, mengoreksi dan memberikan perbaikan seperlunya, maka kami berpendapat bahwa skripsi saudara:

Nama : Aman Susanto
NIM : 07360031
Judul : **"Peranan *Freies Ermessen* Dalam Pemerintahan (Studi Perbandingan Antara Hukum Administrasi Negara dan *Siyāsah Idāriyah*)"**

Sudah dapat diajukan kembali kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum Jurusan Perbandingan Mazhab dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum Islam.

Dengan ini kami berharap agar skripsi saudara tersebut dapat segera dimunaqasyahkan. Untuk itu kami ucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 4 Rabiul Awal 1432 H.
7 Februari 2011 M.

Pembimbing II

Iswantoro, S.H., M.H.
NIP. 19661010 199202 1 001



Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga UIN.02/k.PMH.SKR/02/11

PENGESAHAN SKRIPSI/TUGAS AKHIR:
Nomor: UIN.02/K.PMH-SKR/P.P.009/04/2011

Skripsi/Tugas Akhir dengan judul : **“Peranan *Freies Ermessen* Dalam Pemerintahan (Studi Perbandingan Antara Hukum Administrasi Negara dan *Siyāsah Idāriyah*)”**

Yang dipersiapkan dan disusun oleh :
Nama : Aman Susanto
NIM : 07360031
Telah Dimunaqasyahkan Pada : Jumat, 25 Februari 2011
Nilai Munaqasyah :
Dan dinyatakan diterima oleh Fakultas Syari’ah dan Hukum Jurusan Perbandingan Mazhab dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga.

Tim Munaqasyah
Ketua Sidang

Fathorrahman, S.Ag., M.Si.
NIP: 19760820 200501 1 005

Penguji I

Penguji II

Dr. Ahmad Yani Ansori
NIP: 19731105 199603 1 002

Nurainun Mangunsong, S.H., M.Hum
NIP: 19751010 200501 2 005

Yogyakarta, 25 Februari 2011
UIN Sunan Kalijaga
Fakultas Syari’ah dan Hukum
Dekan,



Prof. Drs. Yudian Wahyudi MA., Ph.D.
NIP: 19600417 198903 1 001

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta FM-UINSK_BM-05-03/RO

MOTTO

!!! " إقرأ " باسم ربك !!!

(“Bacalah” dengan (menyebut) nama Tuhanmu !!!),

“orang yang besar belum tentu melahirkan
orang besar,
Tetapi orang besar selalu dilahirkan oleh
orang yang besar”

(Catatan Pribadi: Agar Menjadi Doa dan Selalu Memuliakan Orang-Orang yang Berjasa Pada Kita)

Ψ Hari kemarin adalah guru yang harus kamu jadikan pelajaran untuk hari sesudahnya.

Ψ Sekarang adalah hidupmu dan kamu tidak akan bisa mencapai kebahagiaan di hari besok jika kamu membuang secara percuma hidupmu saat ini tanpa belajar dari hari hari kemarin.

Ψ Dan besok adalah jiwa/spirit yang akan memotivasi kamu untuk bersungguh-sungguh dalam menjalani kehidupanmu saat sekarang ini.

(Catatan Pribadi: Agar Selalu Menjadi Motivator Setiap Hari)

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk:

- Almamater tercinta, PMH, Syariah dan Hukum, UIN Suka.
- Bapak dan ibu yang mulia, yang tak pernah surut mengalirkan do'a dan ridlonya.
- Kakak-kakakku tersayang, Mbak Siti Gaiyah, Mas Agus Suprianto, Mas Suhari, beserta keluarganya masing-masing, dan Mas Arwani yang semuanya selalu menemaniku sejak kecil.
- Teman-teman yang tak terlupakan: Di PMH '07, Psikologi '06, Ambarukmo 280A, PMII korp Genkster, PSKH korp MAPAH, yang semuanya telah menemaniku selama 5 tahun ini.
- Semua yang tidak disebutkan satu per satu.

SISTEM TRANSLITERASI ARAB-INDONESIA

Transliterasi kata-kata Arab yang dipakai dalam penyusunan skripsi ini berpedoman pada Surat Keputusan Bersama Departemen Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia tertanggal 22 Januari 1988 Nomor : 157/1987 dan 0593b/1987.

A. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba'	B	be
ت	Ta'	T	te
ث	Ṡa	S	Es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	H{	H{	Ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha'	Kh	Ka dan ha
د	Dal	D	De
ذ	Za	Z	Ze (dengan titik di atas)
ر	Ra'	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	es dan ye
ص	Sa	S	Es (dengan titik di bawah)
ض	Da	D	De (dengan titik di bawah)
ط	Ta{	T{	Te (dengan titik di bawah)
ظ	Za{	Z{	Zet (dengan titik di bawah)
ع	'ain	'	Koma terbalik di atas
غ	Gain	G	Ge
ف	fa'	F	Ef

ق	Qaf	Q	Qi
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	'El
م	Mim	M	'Em
ن	Nun	N	'En
و	Waw	W	W
ه	Ha'	H	Ha
ء	Hamzah	'	Apostrof
ي	Ya'	Y	Ye

B. Konsonan Rangkap karena *Syaddah* ditulis rangkap

متعددة	ditulis	<i>Muta'addidah</i>
عدة	ditulis	<i>'Iddah</i>

C. *Ta' Marbutah* di akhir kata

1. Bila dimatikan tulis *h*

حكمة	ditulis	<i>Hikmah</i>
جزية	ditulis	<i>Jizyah</i>

(Ketentuan ini tidak diperlukan kata-kata arab yang sudah terserap ke dalam bahasa Indonesia, seperti zakat, salat dan sebagainya, kecuali bila dikehendaki lafal aslinya).

2. Bila diikuti dengan kata sandang "*al*" serta bacaan kedua itu terpisah, maka ditulis dengan *h*.

كرامة الأولياء	ditulis	<i>Karamah al-auliya></i>
----------------	---------	------------------------------

3. Bila *ta' marbutah* hidup atau dengan harakat, fathah, kasrah dan dammah ditulis *t*

زكاة الفطر	ditulis	<i>Zakat al-fitr</i>
------------	---------	----------------------

D. Vokal Pendek

-----	fathḥah{	Ditulis	a
-----	kasrah	ditulis	i
-----	ḍammah	ditulis	u

E. Vokal Panjang

1.	fathḥah + alif جاهلية	ditulis ditulis	a> <i>jakiliyah</i>
2.	fathḥah(+ ya' mati) تنسى	ditulis ditulis	a> <i>tansa></i>
3.	kasrah + ya' mati كريم	ditulis ditulis	i> <i>karim</i>
4.	ḍammah + wāwu mati فروض	ditulis ditulis	u> <i>furuḍ}</i>

F. Vokal Rangkap

1.	fathḥah(+ ya' mati) بينكم	ditulis ditulis	ai <i>bainakum</i>
2.	fathḥah(+ wawu mati) قول	ditulis ditulis	au <i>qaul</i>

G. Vokal Pendek yang Berurutan dalam Satu Kata Dipisahkan dengan Apostrof

أنتم	ditulis	<i>a'antum</i>
أعدت	ditulis	<i>u'iddat</i>
لئن شكرتم	ditulis	<i>la'in syakartum</i>

H. Kata Sandang Alif +Lam

1. Bila diikuti huruf *Qamariyyah*

القرآن	ditulis	<i>al-Qur'an</i>
القياس	ditulis	<i>al-Qiyas</i>

2. Bila diikuti huruf *Syamsiyyah* ditulis dengan menggunakan huruf Syamsiyyah yang mengikutinya, serta menghilangkan huruf *l* (el) nya.

السماء	ditulis	<i>as-Sama'</i>
الشمس	ditulis	<i>asy-Syams</i>

I. Penulisan Kata-kata dalam Rangkaian Kalimat

Ditulis menurut bunyi atau pengucapannya.

ذوى الفروض	ditulis	<i>Zawi al-furuḍ</i>
أهل السنة	ditulis	<i>Ahl as-Sunnah</i>

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الحمد لله رب العالمين وبه نستعين على امور الدنيا والدين .اشهد أن
لااله الا الله وحده لا شريك له واشهد ان محمدا عبده ورسوله .اللهم
صل وسلم على اشرف الانبياء والمرسلين وعلى اله وصحبه اجمعين
اما بعد:

Segala puji bagi Allah SWT. Tuhan semesta alam yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya kepada umat manusia. Hanya kepada Allah kami berlindung dan memohon pertolongan. Salawat dan salam semoga tetap terlimpahkan kepada Nabi Muhammad SAW. beserta keluarga, para sahabat, dan para pengikutnya.

Penulis merasa bersyukur yang tiada terhingga kepada Allah SWT. yang telah memberikan hidayah-Nya kepada penulis, sehingga dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini. Skripsi ini merupakan hasil pemikiran maksimal dari penulis, Akan tetapi, penulis menyadari keterbatasan kemampuan dan pengetahuan yang ada pada diri penulis, sehingga penulis yakin bahwa skripsi ini masih banyak kekurangannya. Oleh karena itu, kritik, koreksi, dan juga saran yang konstruktif dari semua pihak sangat penulis harapkan.

Keberhasilan yang penulis peroleh ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini, penulis mengucapkan terima kasih

kepada semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi

ini. Secara khusus penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Musa Asy'ary, selaku Rektor UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
2. Bapak Prof. Drs. K. Yudian Wahyudi, M.A., Ph.D., selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga.
3. Bapak, Budi Ruhiatudin, S.H., M.Hum., dan Bapak Fathorrohman, S.Ag., M.Si., masing-masing selaku Ketua dan Sekretaris Jurusan Perbandingan Mazhab dan Hukum, Fakultas Syari'ah dan Hukum, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
4. Ibu Nurainun Mangunsong, S.H., M.Hum, selaku Pembimbing Akademik yang telah memberikan arahan dan bimbingan selama penulis belajar di Jurusan Perbandingan Mazhab dan Hukum.
5. Bapak Fathorrohman, S.Ag., M.Si., dan Bapak Iswantoro, S.H., M.H., masing-masing selaku pembimbing satu dan pembimbing dua yang dengan sabar telah menunggu, membimbing, mengarahkan, dan memberikan saran dalam penulisan skripsi ini.
6. Kepada Bapak dan Ibu (Kumiati S. Hasyim dan Zuhroh) yang tak pernah surut mengalirkan doa dan ridhonya untuk anak-anaknya.
7. Kakak-kakaku tersayang (Mbak Siti Gaiyah, Mas Agus Suprianto, Mas M. Arwani, dan Mas Suhari) yang telah mewarnai kehidupanku sejak kecil.

8. Teman-teman semuanya, komunitas PMH '07, Psi '06, PMII korp Gengster, PSKH khususnya korp MAPAH, BEM-J PMH 2009-2010, dan tidak ketinggalan teman-teman di Ambarukmo 280A yang telah menemani penulis selama empat tahun ini.
9. Semuanya yang tidak dapat disebutkan namanya satu persatu.

Semoga Allah memberikan rahmat dan karunia-Nya, serta melipatgandakan pahala atas jasa-jasa baik mereka. akhirnya, penulis berharap semoga skripsi bermanfaat, khususnya bagi penulis dan pembaca secara umum.

Yogyakarta, 6 Januari 2011 M.
3 Shafar 1432 H.

Penulis,

Aman Susanto
07360031

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
ABSTRAK.....	ii
HALAMAN NOTA DINAS	iii
HALAMAN PENGESAHAN	v
HALAMAN MOTTO	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN	vii
HALAMAN TRANSLITERASI	viii
KATA PENGANTAR	xii
DAFTAR ISI	xv
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Pokok Masalah	11
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	11
D. Telaah Pustaka	12
E. Kerangka Teoretik	15
F. Metode Penelitian	18
G. Sistematika Pembahasan	21
BAB II. <i>FREIES ERMESSEN</i> DALAM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA.....	23
A. Pengertian <i>Freies Ermessen</i> Dalam Hukum Administrasi Negara	23
B. Sejarah Lahirnya <i>Freies Ermessen</i> Dalam Hukum Administrasi Negara	27
C. Dasar-Dasar Hukum <i>Freies Ermessen</i> Dalam Hukum Administrasi Negara	31
D. Bentuk dan Kedudukan <i>Freies Ermessen</i> Dalam Hukum Administrasi Negara	38
E. Batasan dan Tolok Ukur <i>Freies Ermessen</i> Dalam Hukum Administrasi Negara	42

BAB III. FREIES ERMESSEN DALAM SIYASAH IDARIYAH	53
A. Pengertian <i>Freies Ermessen</i> Dalam <i>Siyasah Idariyah</i>	53
B. Sejarah Lahirnya <i>Freies Ermessen</i> Dalam <i>Siyasah Idariyah</i>	60
C. Dasar-Dasar Hukum <i>Freies Ermessen</i> Dalam <i>Siyasah Idariyah</i>	64
D. Bentuk dan Kedudukan <i>Freies Ermessen</i> Dalam <i>Siyasah Idariyah</i> ...	68
E. Batasan dan Tolok Ukur <i>Freies Ermessen</i> Dalam <i>Siyasah Idariyah</i> ..	75
BAB IV. PERBANDINGAN PERANAN FREIES ERMESSEN DALAM PEMERINTAHAN MENURUT HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DAN SIYASAH IDARIYAH.....	85
A. Peranan <i>Freies Ermessen</i> Dalam Pemerintahan Menurut Hukum Administrasi Negara dan <i>Siyasah Idariyah</i>	85
B. Persamaan Antara Peranan <i>Freies Ermessen</i> Dalam Pemerintahan Menurut Hukum Administrasi Negara dan <i>Siyasah Idariyah</i>	136
C. Perbedaan Peranan <i>Freies Ermessen</i> Dalam Pemerintahan Menurut Hukum Administrasi Negara dan <i>Siyasah Idariyah</i>	139
BAB V. PENUTUP	142
A. Kesimpulan	142
B. Saran-saran	145
DAFTAR PUSTAKA	147
LAMPIRAN	
Terjemah	I
Biografi Ulama.....	IV
<i>Curriculum Vitae</i>	VII

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechstaat*) tidak atas berdasar atas kekuasaan (*machstaat*) belaka. Hal ini membawa konsekuensi bahwa apapun yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahannya harus berdasarkan pada hukum yang ada, tidak berdasarkan pada keinginannya semata-mata.

Menurut Burkens bahwa negara hukum adalah (*rechstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.¹

Bentuk negara modern dewasa ini yang dikenal dengan istilah “*welfare state*” atau negara kesejahteraan, pemerintah mempunyai kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya. Tugas negara bukan hanya sebagai penjaga malam (*nachtwachtersstaat*), yaitu pemelihara keamanan dan ketertiban saja, tetapi pemerintah harus ikut serta dalam sendi-sendi kehidupan guna tercapainya masyarakat yang sejahtera.

¹ Dikutip oleh Hamid S. Attamimi dalam Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, ed. I, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 18-19.

Menurut Friedman dalam bukunya *The Rule of Law and The Welfare State*, disebutkan adanya lima fungsi dari negara kesejahteraan, yaitu sebagai *protector, provider, regulator, entrepreneur*, dan sebagai *arbitrator*.²

Dalam rangka menjalankan fungsi ini, negara harus memiliki lembaga-lembaga dan standar perlakuan yang menjamin terselenggaranya kesejahteraan sosial. Negara, dalam hal ini pemerintah sebagai wakil rakyat secara keseluruhan, harus mengatur dan menjalankan keadilan di antara sektor-sektor masyarakat yang berbeda. Lembaga dan standar perlakuan ini dimaksudkan untuk menjamin terselenggaranya keadilan dan kesejahteraan masyarakat dan hal tersebut diatur melalui hukum, khususnya hukum administrasi negara.

Dengan demikian, pemerintah dituntut untuk bertindak menyelesaikan segala aspek/persoalan yang menyangkut kehidupan warga negaranya, walaupun belum ada dasar aturan yang mengaturnya. Atas dasar ini, pemerintah diberikan kebebasan untuk dapat melakukan/bertindak dengan suatu inisiatif sendiri untuk menyelesaikan segala persoalan atau permasalahan guna kepentingan umum. Kebebasan untuk dapat bertindak sendiri atas inisiatif sendiri itu disebut dengan istilah *freies ermessen*.³

² Maksud *protector* yaitu negara sebagai pelindung bagi kehidupan rakyatnya dari segala bentuk kekerasan; *provider* yaitu negara sebagai penyedia, maksudnya menyediakan barang-barang publik yang diperlukan dan dan barang-barang atau sarana individual yang diperlukan; *regulator* yaitu negara sebagai pengatur, maksudnya memberikan pengaturan dalam kehidupan liberalistik; *entrepreneur* yaitu negara sebagai penggerak dalam pembangunan dan pengaturan perekonomian melalui stimulasi untuk berinvestasi; dan *arbitrator* yaitu negara sebagai penyelesai sengketa antar kelompok masyarakat. Dikutip oleh Saut P. Panjaitan, "Makna dan Peranan *Freies Ermessen* dalam Hukum Administrasi Negara" dalam Sf. Marbun, dkk., *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, cet. I, (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm. 106. Lihat pula W. Riawan Candra, *Hukum Administrasi Negara*, cet.V, (Yogyakarta: Atma Jaya, 2008), hlm. 11.

³ *Freies ermessen* merupakan istilah yang berasal dari bahasa Jerman artinya "orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu". Dalam bahasa

Bahsan Mustafa menyebutkan bahwa *freies ermessen* diberikan kepada pemerintah mengingat fungsi pemerintah atau administrasi negara, yaitu terselenggaranya kesejahteraan umum yang berbeda dengan fungsi kehakiman untuk menyelesaikan sengketa antar penduduk. Keputusan pemerintah lebih mengutamakan pencapaian tujuan atau sasarannya (*doelmatigheid*) dari pada sesuai hukum yang berlaku (*rechmatigheid*).⁴

Dengan adanya *freies ermessen* ini, menurut E. Utrecht membawa konsekuensi, yaitu:⁵

1. Kewenangan untuk membuat peraturan atas inisiatif sendiri, terutama dalam menghadapi hal-hal penting yang belum ada aturannya 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 dan tidak dapat menyelesaikan tiap detail pergaulan sehari-hari, pemerintah diberi tugas menyesuaikan peraturan-peraturan yang diadakan pembuat undang-undang pusat dengan keadaan yang sungguh-sungguh terjadi di masyarakat.

Perancis dikenal dengan nama *Pouvoir Discretionnaire*, dalam bahasa Inggris dikenal dengan nama *Discretionary*, dan dalam bahasa Indonesia disebut dengan istilah diskresi.

⁴ Dikutip oleh Ridwan HR., *Hukum administrasi*, hlm. 18-19.

⁵ *Ibid.*, hlm. 17.

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

Jadi, di sini *freies ermessen* bertujuan untuk kesejahteraan umum yang merupakan keputusan yang dilakukan oleh administrasi negara untuk tercapainya suatu tujuan/sasaran atas dasar inisiatif sendiri dan untuk menyelesaikan segala persoalan atau permasalahan demi kepentingan umum.

Seperti kita ketahui, di kota-kota besar di Indonesia seringkali terjadi peristiwa-peristiwa yang menyebabkan terjadinya kemacetan parah di jalanan, misalnya adanya demonstrasi besar-besaran, perbaikan jalan dan juga kecelakaan lalu lintas. Peristiwa ini bersifat insidental dan tidak permanen, namun merugikan masyarakat karena dapat berpotensi menyebabkan kemacetan yang parah. Untuk menghindari hal ini, polisi sebagai pengatur lalu lintas lalu mengambil tindakan mengalihkan jalur arus lalu lintas untuk mengatasi kemacetan tersebut.

Kewenangan pihak kepolisian untuk mengalihkan jalur lalu lintas tersebut, sebenarnya tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan, namun mengingat batasan dalam melakukan *freies ermessen*/diskresi adalah adanya kebebasan atau keleluasaan administrasi aparat negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri dan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang mendesak yang belum ada aturannya, serta dapat mempertanggungjawabkannya, maka tindakan pengalihan jalur ini dapat dikategorikan sebagai *freies ermessen*.

Di kalangan umat Islam ada pendapat bahwa Islam adalah agama yang komprehensif. Di dalamnya terdapat sistem politik dan ketatanegaraan, sistem ekonomi, sistem sosial, dan sebagainya. Di antara tokoh yang berpendapat demikian adalah Rasyid Ridha, Hasan al-Banna, al-Maududi.⁶

Oleh karena itu, keberadaan konsep negara sebagai bagian kecil dari ajaran agama harus berdasarkan pada ajaran agama Islam. Hal ini diperlukan dalam rangka melaksanakan sistem-sistem ajaran yang ada tersebut.

Sebagai sebuah ideologi bagi sebuah negara, masyarakat, serta kehidupan, Islam telah menjadikan negara beserta kekuasaannya sebagai satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dari eksistensinya. Islam telah memerintahkan kaum muslimin agar mendirikan negara dan pemerintahan, serta memerintah berdasarkan hukum Islam.⁷ Dalam Al-Quran disebutkan :

- فاحكم بينهم بما أنزل الله صلى ولا تتبع أهواءهم عما جاءك من الحق⁸ -
 - وأن احكم بينهم بما أنزل الله ولا تتبع أهواءهم واحذرهم أن يفتنوك عن بعض ما
 أنزل الله إليك صلى⁹

Terdapatnya berbagai sistem aturan yang terdapat dalam Islam dan perintah melaksanakan hukum berdasarkan hukum Allah akan melahirkan hubungan timbal balik antara penguasa dan rakyat.

Sebagaimana maksud dan tujuan dari pemerintahan Islam, yaitu:¹⁰

⁶ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, (Jakarta: UI Presss, 1990), hlm. 1.

⁷ Taqiyuddin an-Nabhani, *Sistem Pemerintahan Islam: Doktrin, Sejarah, dan Realitas Empirik*, alih bahasa Moh Magfur Wachid, cet. I (Bogor: Pustaka Thariqul 'Izzah, 1997), hlm. 11.

⁸ Al-Māidah (5) : 48.

⁹ Al-Māidah (5) : 49.

- a. Memelihara agama
- b. Mengatur urusan masyarakat dengan cara menerapkan hukum syara kepada seluruh manusia tanpa membeda-bedakan individu-individunya.
- c. Menjaga negara dan umat.
- d. Menyebarkan dakwah Islam kepada segenap manusia di luar wilayah negara.
- e. Menghilangkan pertentangan dan perselisihan di antara anggota masyarakat dengan penuh keadilan.

Sistem pemerintahan Islam adalah sistem yang menjelaskan bentuk, sifat, dasar, pilar, struktur, asas yang menjadi landasan, pemikiran, konsep, serta standar-standar yang dipergunakan untuk melayani kepentingan umat, serta undang-undang dasar dan perundang-undangan yang diberlakukan.¹¹

Khalifah atau ulil amri sebagai pemegang kekuasaan (eksekutif) dalam suatu negara harus menjaga ajaran, aturan, dan nilai Islam agar tetap dilaksanakan oleh rakyat. Untuk itu seorang khalifah memiliki hak untuk mengadopsi dan membuat teknis administrasi (*uslub idari*) yang ia kehendaki, lalu ia perintahkan agar teknis administrasi itu dilaksanakan.¹² Setelah itu,

¹⁰ Achmad Junaidi Ath- Thayyibiy, "Administrasi Negara Islam Menjamin Kesejahteraan Rakyat", dalam Anonim, *Bunga Rampai Syariat Islam*, cet. I, (Jakarta: Hizbut Tahrir Indonesia, 2002), hlm. 267.

¹¹ Taqiyuddin an-Nabhani, *Sistem Pemerintahan Islam: Doktrin, ...*, hlm. 14.

¹² Achmad Junaidi Ath- Thayyibiy, "Administrasi", hlm. 269.

teknis administrasi tersebut menjadi mengikat dan menjadi kewajiban yang harus ditaati oleh rakyatnya.

Al-Quran secara khusus tidak menyebut istilah administrasi, namun digunakan kata dalam bahasa Arab *yudabbiru* (يدير) yang artinya ‘mengarahkan’, ‘melaksanakan’, ‘mengelola’, ‘menjalankan’, ‘merekayasa’, ‘mengemudikan’, ‘penguasa’, ‘mengatur’, ‘bertugas’, ‘mengurus dengan baik’, ‘mengekonomiskan’, ‘membuat rencana’, ‘berusaha’.¹³

Beberapa prinsip penting ajaran Islam tentang sistem administrasi dan politik, misalnya bagaimana menjalankan administrasi, khususnya administrasi keadilan, ketulusan, keluhuran, dan integritas administratif, wewenang rakyat, dan prinsip umum musyawarah (*syura*).

Allah SWT. berfirman:

إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانت إلى أهلها وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل¹⁴ إن الله نعمًا يعظكم به¹⁴ إن الله كان سميعًا بصيرًا.

Adanya perintah untuk menetapkan adil dalam ayat tersebut, mendorong para pemerintah untuk membuat suatu peraturan dan keputusan yang tepat sesuai sasaran yang diinginkan. Mengingat konsep adil adalah suatu yang abstrak dan bersifat subjektif, maka dalam memutuskan suatu kebijakan antara pemerintah tidaklah sama, tergantung waktu dan tempat kebijakan itu ditetapkan.

¹³ Inu Kencana Syafi’I, *Ilmu Pemerintahan dan Alquran*, cet. I (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2004), hlm. 87.

¹⁴ An-Nisā’ (4) : 58.

Seiring dengan berkembangnya waktu dan zaman, wilayah dan kependudukan umat yang makin bertambah, serta mengingat kepentingan rakyat yang harus dipenuhi, maka oleh ulil amri/khalifah membuat suatu kebijakan untuk memperlancar kegiatan administratif di wilayah yang jauh dari ibu kota dengan membentuk para pembantu (*mu'awwin*) pemerintah/khalifah, yaitu menteri (wazir), gubernur (wali), dan departemen-departemen yang diperlukannya.

Dalam Islam urusan administrasi negara dan pelayanan terhadap rakyat, diatur oleh departemen-departemen, biro-biro dan unit-unit, yang bertugas menjalankan administrasi pemerintahan dan melayani kepentingan rakyat.¹⁵ Semisal dalam sejarah peradaban Islam dikenal *diwanul jund*, *diwanul kharraj*, *diwanul barid*, dan *diwanul syurthah*.¹⁶ Dengan ini maka khalifah telah menjalankan melakukan hal-hal yang dianggapnya perlu dalam rangka memudahkan dan menjalankan tugasnya.

Adil adalah tujuan dalam negara Islam. Adil juga merupakan tiang untuk menegakkan agama dan mewujudkan kemaslahatan rakyat dan sebagai bukti sebaik-baik umat.¹⁷ Dengan kata lain, konsep adil ini dalam penyelenggaraan negara harus diutamakan atas kepentingan-kepentingan yang lain bahkan norma sistem sekalipun.

¹⁵ Taqiyuddin an-Nabhani, , *Peraturan Hidup dalam Islam*, alih bahasa Abu Amin dkk., cet. II (Bogor: Pustaka Thariqul 'Izzah, 2001), hlm. 156.

¹⁶ A. Hasjmy, *Sejarah Kebudayaan Islam*, cet. V (Jakarta: Bulan Bintang, 1995), hlm 65-66.

¹⁷ Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik Islam*, cet. I (Jakarta: Amzah, 2005), hlm. 209.

Di antara contoh tentang kebijaksanaan dalam pemerintahan Islam, khususnya mengenai pengambilan kebijakan adalah seperti apa yang dilakukan oleh Khalifah Umar bin Khatthab tentang pembagian rampasan perang (ganimah).

Dalam Al-Quran disebutkan bahwa 1/5 (seperlima) dari ganimah adalah harus dibagi kepada enam macam, yaitu Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin, dan ibnu sabil; maka mafhumnya adalah 4/5 dibagikan kepada para tentara yang berperang. Hal ini diperkuat dengan perbuatan Nabi SAW. yang membagikan harta ganimah di Khaibar kepada tentara yang ikut berperang.

Namun, oleh Khalifah Umar, demi keadilan dan masa depan kepemilikan tanah atas kaum muslimin hal itu tetap dibiarkan kepada pemiliknya agar tidak tetap pada tentara perang dan oleh pemiliknya diwajibkan membayar pajak kemudian pajak itulah yang akan diserahkan kepada *baitul mal* untuk kemaslahatan umat.¹⁸

Masalah-masalah yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat suatu negara kalau diangkat ke atas pentas politik akan menjadi masalah yang mendesak untuk dipecahkan. Masalah-masalah itu tumbuh seiring dengan berkembangnya masyarakat yang selalu dinamis. Tumbuh dan berkembangnya masalah dalam suatu masyarakat negara, cepat atau lambat akan menyentuh dan disentuh oleh administrasi negara. Itulah sebabnya

¹⁸ Atho Mudzhar, *Membaca Gelombang Ijtihad: Antara Tradisi dan Liberasi*, cet.I, (Yogyakarta: Titian Illahi Press, 1998), hlm. 45-46.

administrasi negara mempunyai kepentingan terhadap pemecahan masalah-masalah masyarakat.¹⁹

Banyaknya tuntutan dalam masyarakat agar segera dipenuhi dan adanya kepercayaan dibenak mereka bahwa pemimpinnya bisa mengatasi masalah dan tuntutan di antara mereka. Karena kepercayaan inilah maka pemerintah/khalifah sebagai pembuat dan pemegang teknis administrasi membuat suatu kebijakan terhadap masalah itu, yaitu *public policy*.

Proses pembuatan kebijakan atau *public policy* itu tidaklah mudah, ia memerlukan rasa tanggung jawab yang tinggi dan kemauan untuk mengambil inisiatif dan resiko. Selain itu terdapat pula banyak kesulitannya, terutama jika informasi yang dibutuhkan tidak lengkap, bukti-bukti yang ada tidak cukup, keinginan yang berbeda satu sama lain, dan kurang/tidak adanya partisipasi para pihak.

Sebagaimana Inu Kencana Syafi'i menyatakan bahwa kebijaksanaan pemerintah (*public policy*) itu merupakan pengambilan keputusan (*decision making*) dan pengambilan kebijaksanaan (*policy making*), yaitu memilih dan menilai informasi yang ada untuk memecahkan masalah.²⁰

Adapun yang kami maksud dengan *freies ermessen* dalam penulisan ini adalah suatu kebijakan yang bersifat teknis yang dilakukan oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah untuk mengatasi persoalan rakyatnya bilamana dalam hukum atau peraturan perundang-undangan yang ada belum

¹⁹ Miftah Toha, *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, cet. VIII (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 53.

²⁰ Inu Kencana Syafi'i, *Ilmu Pemerintahan*, hlm. 117.

mengatur atau sudah mengatur, tetapi tidak jelas atau masih memerlukan penjabaran lebih lanjut mengenai prosedur teknis bagaimana penerapannya.

Peranan *freies ermessen* dalam tatanan hukum suatu negara memang menarik untuk dikaji lebih lanjut, terlebih bila dihadapkan pada agama Islam yang memiliki seperangkat hukum yang boleh dikatakan sebagai agama yang sempurna, baik hukum, akhlak/etika, politik, ekonomi, dan sosial budaya.

Hal inilah yang membuat penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam masalah *freies ermessen* terutama tentang peranannya dalam pemerintahan menurut hukum administrasi negara dan *siyasah idariyah*.

B. Pokok Masalah

Dari paparan latar belakang di atas, yang menjadi pokok masalah penelitian adalah:

1. Bagaimanakah peranan *freies ermessen* dalam pemerintahan menurut hukum administrasi negara dan *siyasah idariyah*?
2. Bagaimana persamaan dan perbedaan peranan *freies ermessen* dalam pemerintahan menurut hukum administrasi negara dan *siyasah idariyah*?

C. Tujuan dan Kegunaan

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penulisan ini adalah:

1. Untuk menjelaskan peranan *freies ermessen* dalam pemerintahan menurut hukum administrasi negara dan *siyasah idariyah*.

2. Untuk menjelaskan bagaimana persamaan dan perbedaan peranan *freies ermessen* dalam pemerintahan menurut hukum administrasi negara dan *siyasah idariyah*.

Adapun kegunaan yang ingin dicapai dari penulisan ini adalah :

1. Penelitian ini diharapkan dapat menambah kontribusi dalam rangka memperkaya khazanah ilmu pengetahuan, khususnya yang berkaitan dengan peranan *freies ermessen* dalam pemerintahan menurut hukum administrasi negara dan *siyasah idariyah*.
2. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi positif, bagi para praktisi, teoritis hukum, khususnya bagi penulis dalam rangka menambah literatur pengetahuan hukum.

D. Telaah Pustaka

Dalam rangka mendukung penulisan skripsi ini, penulis berusaha melakukan penelusuran terhadap berbagai karya ilmiah yang serupa penelitian yang berkaitan dengan pembahasan.

Namun, dari beberapa karya yang ada belum ditemukan pembahasan secara langsung topik seputar peranan *freies ermessen* dalam hukum administrasi dan *siyasah idariyah*. Skripsi-skripsi yang ada pun sejauh pengetahuan yang penulis peroleh belum ada yang menyentuh topik pembahasan di atas.

Buku-buku yang ditelaah penulis yang ada relevansinya dengan permasalahan di atas, seperti Abul A'la al-Maududi dalam bukunya *Hukum*

dan *Konstitusi Sistem Politik Islam* dijelaskan tentang isi dari Al-Quran dalam bidang politik adalah memberikan beberapa panduan bagi kebijakan negara, yaitu hanya berupa prinsip-prinsip pengaturan kebijakan negara.²¹

Inu Kencana Syafi'ie dalam bukunya *Ilmu Pemerintahan dan Al-Quran* dijelaskan tentang kebijakan pemerintah sebagai langkah pengambilan keputusan dalam pemerintahan, namun tidak disebutkan secara pasti dan rigid tetapi hanya berupa prinsip-prinsip umum semata, seperti adil, berlaku jujur, non-KKN.²²

Taqiyuddin an-Nabhani dalam bukunya *Peraturan Hidup Dalam Islam* di bagian Rancangan Undang-Undang Dasar Khilafah Islam dijelaskan bahwa dalam hal administrasi di departemen-departemen, biro-biro, dan unit-unit pemerintah adalah sederhana dalam sistem, cepat dalam pelaksanaan tugas serta memiliki kemampuan (professional) bagi mereka yang memimpin urusan administrasi.²³

Saut S. Panjaitan dalam tulisannya yang berjudul "*Makna dan Peranan Freies Ermessen Dalam Hukum Administrasi Negara*" dinyatakan bahwa bahwa *freies Ermessen* diperkenankan dan dimungkinkan oleh hukum sebagai bentuk atas inisiatif sendiri guna menyelesaikan persoalan yang penting dan mendesak yang mana tidak ada hukum di dalamnya, namun dalam

²¹ Abul A'la al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi Sistem Politik Islam*, cet. IV (Bandung: Penerbit Mizan, 1995).

²² Inu Kencana Syafi'I, *Ilmu Pemerintahan dan Al-Quran*, cet. I (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2004).

²³ Taqiyuddin an-Nabhani, *Peraturan Hidup dalam Islam*, alih bahasa Abu Amin dkk., cet. II (Bogor: Pustaka Thariqul 'Izzah, 2001), hlm. 156.

penggunaannya tetap harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral, hukum dan nilai-nilai kemasyarakatan.²⁴

Bambang Sunggono dalam bukunya *Hukum dan Kebijakan Publik* dinyatakan bahwa hukum merupakan kebijaksanaan pembangunan karena ia (hukum) instrumen yang paling efektif untuk melegitimasi kebijaksanaan publik. Jadi, hukum sebagai instrumen untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang telah dipilih dan ditetapkan dalam kebijaksanaan publik.²⁵

Ibnu Taimiyah dalam bukunya *Kebijaksanaan Politik Nabi SAW* dijelaskan banyak hal tentang kebijaksanaan politik Ilahiyah dan mengacu pada konsep Nabawiyah, bagaimana kewajiban yang dilakukan penguasa sebagaimana yang ditekankan oleh Allah SWT., dan dijelaskan pula tentang ayat-ayat Al-Quran yang berorientasi dan berkomitmen dengan kepemimpinan.²⁶

Akhirnya, penulis tetap berada pada kesimpulan bahwa belum ada karya atau tulisan yang berkaitan dengan peranan *freies ermessen* dalam pemerintahan menurut hukum administrasi negara dan *siyasa idariyah*, terlebih karya yang membahasnya secara perbandingan sebagaimana yang dimaksud penulis.

²⁴ Sf. Marbun, dkk., *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, cet. I, (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm. 105-121.

²⁵ Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, cet. I, (Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 1994).

²⁶ Ibnu Taimiyah, *Kebijaksanaan Politik Nabi SAW*, cet. I, (Surabaya: Dunia Ilmu Offset, 1997).

E. Kerangka Teoritik

Pada dasarnya negara itu memiliki seperangkat aturan-aturan (hukum) yang menjadi pedoman bagi para penyelenggara negara untuk menjalankan roda pemerintahannya. Terlebih negara hukum yang mana setiap langkah tindakannya harus berdasarkan pada hukum dan dapat dipertanggungjawabkan oleh hukum.

Namun, tidak selamanya hukum yang ada itu menampung segala aspirasi dan keinginan seluruh rakyat atau warga negara yang bersangkutan. Terlebih pergerakan sosial yang begitu cepat dan diiringi perubahan-perubahan di dalamnya, maka ini menjadi tanggung jawab kepada penyelenggara negara, khususnya pihak eksekutif (Presiden beserta pejabat-pejabat yang ada di bawahnya) untuk memberikan pelayanan yang baik kepada rakyatnya.

Negara-negara yang menganut negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) harus bersikap proaktif sebagai pelayan publik, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan bagi rakyatnya. Jadi, tugas negara tidak hanya sebagai penjaga malam atau pemelihara keamanan dan ketertiban saja (*nachtwachtersstaat*).

Dalam rangka menjalankan fungsi ini, negara harus memiliki lembaga-lembaga dan standar perlakuan yang menjamin terselenggaranya kesejahteraan sosial. Sebagai wakil rakyat secara keseluruhan, negara harus mengatur dan menjalankan keadilan di antara sektor-sektor masyarakat yang berbeda.²⁷

²⁷ Sf. Marbun, dkk., *Dimensi-Dimensi*, hlm. 106.

Dalam negara hukum, istilah *freies ermessen* diartikan dengan (pengaturan) kebijaksanaan. Hal ini menjadi konsekuensi logis yang harus ditempuh oleh negara hukum mengingat tidak semuanya permasalahan itu ada dalam undang-undang, sementara masalah tersebut menuntut untuk diselesaikan dengan segera. Namun, pemberian kewenangan ini harus tetap mengacu pada kaidah, norma, kemaslahatan, dan keadilan dalam masyarakat.

Freies ermessen ini terimplementasikan melalui sikap tindak administrasi negara yang berupa:²⁸

- a. Membentuk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang secara materiil mengikat secara umum.
- b. Mengeluarkan *beschikking* yang bersifat kongkrit, final, dan individual.
- c. Melakukan tindakan administrasi yang nyata dan aktif.
- d. Menjalankan fungsi peradilan, terutama dalam hal “keberatan” dan “banding administrasi”.

Keadilan sebagai nilai utama dan universal dalam penyelenggaraan fungsi negara menjadi poin penting untuk diwujudkan di mana pun dan kapan pun juga. Segala kebijakan dan keputusan yang dikeluarkan tidak boleh menyimpang dari padanya.

Dengan demikian, *freies ermessen* atau kebijaksanaan terdiri dari unsur-unsur yang harus dipenuhi, yaitu:²⁹

²⁸ *Ibid.*, hlm. 115.

²⁹ Sf. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, cet. I, (Yogyakarta: Penerbit Liberty, 1997), hlm. 139.

- a. adanya kebebasan yang dimungkinkan oleh hukum kepada administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri.
- b. terdapatnya persoalan penting dan mendesak untuk segera diselesaikan.
- c. harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral dan hukum.

Menurut ajaran Islam kebijaksanaan pemerintah dijelaskan secara prinsipil oleh Allah seperti untuk berlaku adil, mewujudkan kemaslahatan, bersikap ramah dan lemah lembut, musyawarah dalam segala hal, menepati janji dan menunaikan amanat dari, oleh dan kepada orang-orang yang mempercayakannya kepada kita (pemerintah).

Sebagai sumber utama hukum Islam, Al-Quran telah memberikan banyak arahan dan bimbingan kepada umatnya agar selalu berpedoman kepadanya dalam segala permasalahan demi terwujudnya kemaslahatan dan keadilan. Allah SWT berfirman :

يأيتها الذين ءامنوا كونوا قوامين بالقسط شهداء لله ولو علي أنفسكم أو الوالدين والأقربين³⁰ إن يكن غنيا أو فقيرا فالله أولي بهما صلي فلا تتبعوا الهوي أن تعدلوا³⁰ وإن تلوأ أو تعرضوا فإن الله كان بما تعملون خبيراً³⁰.

Ada banyak metode pengambilan hukum sebagai ijtihad para ulama demi kemaslahatan dan keadilan tersebut, seperti penentuan maqasid syariah (meliputi: agama, jiwa, akal, harta, dan keturunan), masalah dan istihsan adalah sekian contoh dari kreativitas pemikiran ijtihad umat Islam untuk memperoleh tujuan-tujuan tersebut.

³⁰ an- Nisā' (4) : 135

Begitu berperannya metode pengambilan ini, para ulama merumuskan beberapa kaidah fikih demi terwujudnya tujuan tersebut. Kaidah fikih yang berkaitan dengan masalah di atas adalah :³¹

- تصرف الإمام علي الرعية منوط بالمصلحة.
- درء المفاسد مقدم علي جلب المصالح.
- دفع الضرر أولي من جلب النفع.
- المصلحة العمة مقدمة عل المصلحة الخاصة.

Semua apa yang dirumuskan oleh para sarjana hukum, ilmuwan, maupun ulama semata-mata adalah demi tercapainya kemaslahatan dan keadilan bagi individu, masyarakat dan negara.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan tempat dilaksanakannya penelitian ini, maka penelitian ini termasuk jenis penelitian pustaka (*library research*), yaitu penelitian yang menggunakan buku-buku, kitab, jurnal, internet, dan sebagainya yang memuat materi-materi terkait dengan persoalan yang dibahas sebagai sumber datanya.³² Penelitian ini juga menggunakan sumber-sumber ilmiah lainnya yang relevan dengan pembahasan.

2. Sifat Penelitian

³¹ H.A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih: Kaidah-Kaidah Hukum Islam Dalam Menyelesaikan Masala-Masalah yang Praktis*, cet. I, (Jakarta: Prenada Media Group, 2006), hlm 147.

³² Sutrisno Hadi, *Metodologi Research* (Yogyakarta: Andi Offset, 1990), hlm. 9.

Penelitian ini bersifat deskriptif, analitik dan komparatif, yaitu upaya memecahkan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subjek atau objek penelitian.³³ Kemudian menganalisis dan memperbandingkan subjek atau objek penelitian tersebut. Maksudnya, dalam penelitian ini akan dipaparkan dan dianalisis tentang peranan *freies ermessen* dalam pemerintahan menurut hukum administrasi negara dan *siyasa idariyah*.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan normatif-yuridis, yaitu pendekatan penelitian dengan melihat dan membahas suatu permasalahan secara jeli dan obyektif dengan berdasarkan pada norma yang berlaku. Maksudnya adalah dengan melakukan penelaahan dari sumber-sumber hukum, khususnya yang berkaitan dengan hukum administrasi negara dan pemikiran para ahli hukum dengan sasaran (pengaturan) kebijaksanaan atau *freies ermessen*.

Kemudian dilakukan penyesuaian dengan sumber-sumber ajaran Islam, Al-Qur'an, hadis, kaidah-kaidah fikih dan pendapat-pendapat para ahli politik Islam yang berkaitan dengan kebijakan-kebijakan penyelenggaraan negara.

4. Teknik Pengumpulan Data

Oleh karena penelitian ini berupa penelitian pustaka (*library research*), maka, maka pengumpulan datanya adalah berupa bahan primer, yaitu Al-

³³ Hadari Nawawi, *Metodologi Penelitian Bidang Sosial*, (Yogyakarta: Gajah Mada University press, 1995), hlm. 63.

Quran, hadis, dan undang-undang yang membahas tentang peranan *freies ermessen* dalam pemerintahan menurut hukum administrasi negara dan *siyasah idariyah*.

Bahan sekundernya, yaitu berupa kitab fikih, ushul fikih, dan buku-buku lain yang digunakan untuk membahas secara normatif tentang konsep *freies ermessen*.

Sementara bahan tersiernya, yaitu kamus-kamus yang dapat menjelaskan tentang arti, maksud, atau istilah yang berkaitan dengan pembahasan tentang *freies ermessen*.

5. Analisa Data

Data yang terkumpul dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode deduktif dan induktif. Deduktif adalah cara menganalisa masalah dengan menampilkan pernyataan yang bersifat umum kemudian ditarik suatu kesimpulan yang bersifat khusus.³⁴ Metode ini diperuntukkan bagi pembahasan mengenai peranan *freies ermessen* dalam pemerintahan menurut hukum administrasi negara dan *siyasah idariyah*.

Sedangkan metode induktif digunakan dengan berangkat dari norma-norma yang khusus yang digeneralisasi untuk ditarik asas atau doktrin umum hukum.³⁵ Metode ini dipergunakan untuk mengetahui maksud dan tujuan dari penggunaan (pengaturan) kebijaksanaan atau *freies ermessen*.

³⁴ Jujun S. Suria Sumantri, *Filsafat Ilmu; Sebuah Pengantar Populer*, cet. IV, (Yogyakarta: UII Press Indonesia), hlm. 48-49.

³⁵ Amir Mu'allim dan Yusdani, *Konfigurasi Pemikiran Hukum Islam* (Yogyakarta: UII Press Indonesia, tt), hlm. 9.

G. Sistematika Pembahasan

Sistematika Pembahasan yaitu urutan persoalan atau permasalahan yang dijelaskan dalam bentuk tulisan untuk membahas skripsi ini dari awal hingga akhir secara keseluruhan supaya tidak terdapat pembahasan yang menyimpang dan membingungkan. Oleh karena itu, penulis membuatnya dalam beberapa bab yang saling berkaitan.

Bab pertama adalah pendahuluan yang meliputi : latar belakang masalah, pokok masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, telaah pustaka, kerangka teoretik, metodologi penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab kedua, memuat tentang *freies ermessen* dalam hukum administrasi negara yang meliputi : pengertian *freies ermessen* dalam hukum administrasi negara, sejarah lahirnya *freies ermessen* dalam hukum administrasi negara, dasar-dasar hukum *freies ermessen* dalam hukum administrasi negara, bentuk dan kedudukan *freies ermessen* dalam hukum administrasi negara, batasan dan tolok ukur *freies ermessen* dalam hukum administrasi negara.

Bab ketiga, memuat tentang *freies ermessen* dalam *siyasah idariyah* yang meliputi : pengertian *freies ermessen* dalam *siyasah al-idariyah*, sejarah lahirnya *freies ermessen* dalam *siyasah idariyah*, dasar-dasar hukum *freies ermessen* dalam *siyasah idariyah*, bentuk dan kedudukan *freies ermessen* dalam *siyasah idariyah*, batasan dan tolok ukur *freies ermessen* dalam *siyasah idariyah*.

Bab keempat, menjelaskan lebih dalam tentang perbandingan peranan *freies ermessen* dalam pemerintahan menurut hukum administrasi negara dan *siyasah idariyah* yang meliputi peranan *freies ermessen* dalam pemerintahan

menurut hukum administrasi negara dan *siyasah idariyah*, persamaan antara peranan *freies ermessen* dalam pemerintahan menurut hukum administrasi negara dan *siyasah idariyah*, dan perbedaan antara peranan *freies ermessen* dalam pemerintahan menurut hukum administrasi negara dan *siyasah idariyah*.

Bab kelima adalah penutup, yang meliputi kesimpulan pembahasan dari pokok-pokok masalah dan saran-saran yang terkait dengan kajian ini, serta perlu diteruskannya penelitian ini oleh para peneliti berikutnya.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah mendeskripsikan serta membandingkan peranan *freies ermessen* dalam pemerintahan menurut hukum administrasi negara dan *siyasah idariyah*, maka pada bab terakhir ini penulis mencoba menarik sebuah kesimpulan dari pembahasan untuk menjawab rumusan masalah yang sudah penulis ajukan.

1. Peranan *freies ermessen* dalam pemerintahan menurut hukum administrasi negara dan *siyasah idariyah* adalah sangat diperlukan, terutama dalam bentuk negara *welfare state*, termasuk negara Islam. Ketika timbul keadaan yang sangat mendesak dan belum ada peraturannya atau hukum tersebut masih perlu ditafsirkan kembali, maka pemerintah berhak merumuskan kebijakan yang tepat. Peranan *freies ermessen* lebih mementingkan *doelmatigheid* atau *maqasid asy-syari'ah*-nya dari pada berpegang pada *rechtmatigheid* atau nash-nash syari'ah yang ada, yaitu tidak boleh bertentangan dengan hukum yang berlaku, asas/prinsip konstitusional tentang pemerintahan, dan pertanggungjawaban secara moral dan hukum. Jadi, betapa urgennya *freies ermessen* ini sehingga kebijakan yang dihasilkan menjadi suatu peraturan yang bersifat semu, dalam arti mengandung relevansi hukum. Meskipun *freies ermessen* ini merupakan konsekuensi logis dari konsep negara *welfare state*, tetapi ia tidak boleh melampaui batas

kewenangannya, sehingga yang terjadi adalah penyalahgunaan kewenangan atau perbuatan sewenang-wenang.

2. Ada banyak persamaan dan perbedaan mengenai peranan *freies ermessen* dalam pemerintahan menurut hukum administrasi negara dan *siyasah idariyah*.

a. Persamaan yang terdapat dalam peranan *freies ermessen* adalah:

- 1) Baik menurut hukum administrasi negara maupun *siyasah idariyah* sama-sama mementingkan penggunaan *freies ermessen* (ijtihad kebijaksanaan), yaitu kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah sebagai wujud dari upaya ijtihad hukum responsif.
- 2) *Freies Ermessen* ini sebagai penyimpangan terhadap asas legalitas dalam merespon terhadap kasus-kasus yang bersifat kasuistik.
- 3) Karena lebih mementingkan tujuan dari pada normatif hukumnya, pemegang kewenangan *freies ermessen* harus mendapat kontrol dari lembaga-lembaga pengawas terhadap perbuatan pemerintah.
- 4) Bila perbuatan pemerintah tersebut masuk dalam perbuatan yang melanggar hukum, apakah itu bersifat perdata terlebih yang bersifat pidana, maka pejabat pemerintah tersebut dapat dimintai pertanggungjawabannya, bahkan diturunkan dari jabatannya.

b. Perbedaan yang timbul dalam penggunaan *freies ermessen* ini adalah:

- 1) Dalam masalah pelimpahan kewenangan, yang mana dalam hukum administrasi negara dikenal adanya delegasi dan mandat, tetapi

dalam *siyasah idariyah* tidak dikenal adanya dua macam kewenangan tersebut, yang terjadi adalah kewenangan berdasarkan pembantuan kepada para *mu'awwin*. Namun, semua jenis pelimpahan kewenangan ini sama-sama memperlihatkan adanya ke arah pemerintahan yang lebih baik.

- 2) Perbedaan lain yang terdapat dalam kedua perspektif tersebut adalah bila dalam hukum administrasi negara, hanya situasi mendesak dan secara tiba-tiba yang berkaitan dengan administrasi sajarah yang menjadi ruang lingkup *freies ermessen*, sedangkan dalam *siyasah idariyah* semua situasi yang mendesak, baik berkenaan dengan masalah administrasi ataupun ketatanegaraan itu tetap menjadi kewenangan khalifah, kecuali jika khalifah memberikan kewenangan kepada para *mu'awwin*-nya untuk menyelesaikan situasi tersebut.
- 3) Perbedaan lainnya adalah mengenai masalah pertanggunggugatan dalam kebebasan kebijaksanaan ini, menurut *siyasah idariyah* pembuat kebijakan dapat dituntut digugat dalam peradilan mahkamah mazalim, Sementara menurut hukum administasi negara (Indonesia) pertanggunggugatan kebebasan kebijaksanaan (diskresi) selain kepada pejabatnya sebagai Perbuatan Melawan Hukum, dimungkinkan pula dalam bentuk materi kebijakannya, tetapi dalam hal ini masih dalam rancangan undang-undang saja, yaitu RUU Administrasi Pemerintahan (RUU AP).

B. Saran-saran

Persoalan peranan *freies ermessen* dalam pemerintahan sesungguhnya menjadi bagian yang menarik, karena ia dapat menjadi penyimpangan asas legalitas--dalam arti *exception unsure*. Namun, harus diakui bahwa *freies ermessen* ini menjadi kebutuhan yang sangat urgen dalam bentuk negara kesejahteraan (*welfare state*), seperti yang dipraktekkan oleh Negara Islam sejak pertama kali berdirinya.

Untuk itu, saran-saran yang bisa diberikan adalah:

1. Hendaknya para pejabat pemerintah, mulai dari pusat sampai daerah memahami betul hakikat penggunaan kewenangan *freies ermessen* ini, karena kalau tidak akan rawan terjadi penyalahgunaan dan kesewenang-wenangan terhadap rakyat oleh pemerintah itu sendiri.
2. Bila perlu sebelum merumuskannya dalam bentuk suatu *beleidregel* (peraturan kebijaksanaan), terlebih dahulu dimusyawarahkan dengan pihak-pihak yang terkait, terutama kepada masyarakat yang terkena dampak secara langsung.
3. Perlu adanya kewenangan dari berbagai pihak secara aktif dan suka rela untuk mengontrol tindakan pemerintah yang berkaitan dengan kewenangan *freies ermessen* ini, seperti tidak semata-mata pertanggungjawaban dan pertanggunggugatan kepada atasan dan kepada bawahan (masyarakat) saja, tetapi lembaga-lembaga non pemerintahan (NGO) pun harus aktif melakukan kontrol kepada pemerintah tanpa terlebih dahulu ada pengaduan.

4. Banyaknya keterbatasan dan kelemahan dalam penulisan ini, sehingga masih perlu dilanjutkan dengan penelitian yang lebih lanjut, baik penelitian tentang peranan *freies ermessen* secara studi literatur, terlebih tentang hasil peranan *freies ermessen* dengan cara objek studi lapangan.



DAFTAR PUSTAKA

A. Kelompok al-Qur'an

Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, Jakarta: PT. Bumi Restu, 1974.

B. Kelompok al-Hadis

Dawud, Abu>Sunan Abu *Dawud*, 2 jilid, ttp: Dar al-Fikr, t.t.

Muslim, Abu>Husen Ibn Hajjaj, *Sahih Muslim*, 2 jilid, ttp: Dar al-Fikr, t.t.

C. Kelompok Fiqh dan Usul Fiqh

Anam, Khoirul, *Fiqh Siyasah dan Wacana Politik Islam*, Yogyakarta: Ide Pustaka, 2009.

Anwar, Syamsul, *Studi Hukum Islam Kontemporer*, cet. I, Jakarta: RM Books, 2007.

Dahlan, Abdul Aziz (Editor), *Ensiklopedi Hukum Islam*, 6 jilid, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1996.

Djazuli, H.A., *Kaidah-Kaidah Fikih: Kaidah-Kaidah Hukum Islam Dalam Menyelesaikan Masala-Masalah Yang Praktis*, cet. I, Jakarta: Prenada Media Group, 2006.

Jamil, Fathurrahman, *Filsafat Hukum Islam*, Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999.

Khalik, Farid Abdul, *Fikih Politik Islam*, cet. I Jakarta: Amzah, 2005.

Khallaf, Abdul Wahab, *Ilmu Ushul Fiqih*, alih bahasa Moh. Zuhri dan Ahmad Qarib, cet. I, Semarang: Toha Putra, 1994.

-----, *Politik Hukum Islam*, alih bahasa Zainudin Adnan, Yogyakarta: Tiara Wacana, 2005.

Mu'allim, Amir dan Yusdani, *Konfigurasi Pemikiran Hukum Islam* Yogyakarta: UII Press Indonesia, tt.

Mudzhar, Atho, *Membaca Gelombang Ijtihad: Antara Tradisi dan Liberasi*, cet.I, Yogyakarta: Titian Illahi Press, 1998.

Qal'ahji, Rawwas, *Ensiklopedi Fikih Umar bin Khaththab*, alih bahasa M. Abdul Mujib, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1999.

Shiddiqy T.M. Hasbi Ash-, *Pengantar Hukum Islam*, 2 jilid, Jakarta: Bulan Bintang, 1974.

Shiddiqy, T.M. Hasbi Ash-, *Pengantar Ilmu Fikih*, Jakarta: Bulan Bintang, 1974.

D. Kelompok Buku Lain

Abul A'la al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi Sistem Politik Islam*, Cet. IV, Bandung: Penerbit Mizan, 1995.

Amiruddin, M. Hasbi, *Konsepsi Negara Menurut Fazlur Rahman*, cet. I, Yogyakarta: UII Press, 2000.

Anonim, *Bunga Rampai Syariat Islam*, cet. I, Jakarta: Hizbut Tahrir Indonesia, 2002.

Ansyori, Andi, “ Freies Ermessen, Edaran Walikota Bandar Lampung” <http://birokrasi.kompasiana.com/2010/10/24/freies-ermessen-edaran-walikota-bandarlampung/>. Diakses pada tanggal 22 Desember 2010.

Atmosudirjo, Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.

Azhary, *Negara Hukum Indonesia—Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya* - , cet. I, Jakarta: UI Press, 1995.

Basah, Sjachran, *Perlindungan Hukum Atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1992.

Budiharjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2000.

Candra, W. Riawan, *Hukum Administrasi Negara*, cet.V, Yogyakarta: Atma Jaya, 2008.

Fahmal, Muin, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, cet. I, Yogyakarta: UII Press, 2006.

Hadi, Sutrisno, *Metodologi Research*, Yogyakarta: Andi Offset, 1990.

Hasjmy, A., *Sejarah Kebudayaan Islam*, cet. V Jakarta: Bulan Bintang, 1995.

Heuken, Adolf, *Kamus Jerman-Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 1987.

- Hizbut Tahrir, *Struktur Negara Khilafah (Pemerintahan dan Administrasi)*, alih bahasa Yahya A.R., Jakarta: HTI-Press, 2006.
- [HTTP://GEKAARISSTA.BLOGSPOT.COM/2010/01/LATIHAN-NGELINK.HTML](http://GEKAARISSTA.BLOGSPOT.COM/2010/01/LATIHAN-NGELINK.HTML). DIAKSES pada tanggal 25 September 2010.
- http://www.lawskripsi.com/index.php?option=com_content&view=article&id=110&Itemid=110. Diakses pada tanggal 22 Desember 2010.
- Huda, Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indoensia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006.
- Indrati, Maria Farida, *Ilmu perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, jilid 1, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000.
- Jurnal *Mazhabuna*, "Revitalisasi Hukum Islam", no. 1/PMH/2001.
- Kansil, CST, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.
- Madkur, Muhamad Salam, *Peradilan Dalam Islam*, alih bahasa Imron AM, Surabaya: PT Bina Ilmu, 1993.
- Manan, Bagir, *Lembaga Kepresidenan*, cet. III, Yogyakarta: FH UII Press, 2006.
- Marbun, Sf (Peny), *Akuntabilitas Putusan Akbar Tanjung oleh Mahkamah Agung*, Yogyakarta: UII Press, 2004.
- dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, cet. V, Yogyakarta: Liberty, 2009.
- , dkk., *Dimensi-Dimensi pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Cet. I, Yogyakarta: UII Press, 2001.
- , *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Cet. I, Yogyakarta: Penerbit Liberty, 1997.
- Maududi, Abul A'la al-, *Hukum dan Konstitusi Sistem Politik Islam*, Cet. IV Bandung: Penerbit Mizan, 1995.
- Mawardi, Imam al-, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*, alih bahasa Abdul Hayyie al-Kattani dan Kamaluddin Nurdin, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.

- Mubarok, Jaih, *Metodologi Ijtihad Hukum Islam*, Yogyakarta: UII Press, 2002.
- Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1981.
- Mustafa, Bahsan, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Bandung: Citra Adytia Bakti, 1990.
- Nabhani, Taqiyuddin an-, *Peraturan Hidup dalam Islam*, alih bahasa Abu Amin dkk., cet. II, Bogor: Pustaka Thariqul 'Izzah, 2001.
- , *Sistem Pemerintahan Islam: Doktrin, Sejarah, dan Realitas Empirik*, alih bahasa Moh Magfur Wachid, cet. I, Bogor: Pustaka Thariqul 'Izzah, 1997.
- Nawawi, Hadari, *Metodologi Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta: Gajah Mada University press, 1995.
- Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- PP RI No. 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.
- Pulungan, J. Sjuthi, *Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.
- Ragawino, Bega, *Hukum Administrasi Negara*, Bandung: Fisipol Unpad, 2006.
- Rais, Dhiauddin, *Teori Politik Islam*, alih bahasa Abdul Hayyie al-Qattani, dkk., Jakarta: Gema Insani Press, 2001.
- Rancangan UU Administrasi Pemerintahan
- Rancangan UUD Negara Khilafah
- Ridwan, HR, *Hukum administrasi Negara*, ed. I, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006.
- Ridwan, Juniarso dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakann Pelayanan Publik*, cet. I, Bandung: Nuansa, 2009.

- Ridwan, Juniarto dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, cet. I, Bandung: Nuansa, 2009.
- Rojak, Jeje Abdul, *Politik Kenegaraan: Pemikiran-Pemikiran Al-Ghazali dan Ibnu Taimiyah*, cet. I, Surabaya: Bina Ilmu, 1999.
- Rusma Dwiyan, "Akuntabilitas dan Hukum Atas Keputusan Administrasi Pejabat Pemerintahan", <http://sinchan28.blog.friendster.com/2008/07/fries-ermessen/>. Diakses pada tanggal 25 September 2010.
- Saebani, Beni Ahmad, *Fiqih Siyash: Pengantar Ilmu Politik Islam*, cet. I, Bandung: Pustaka Setia, 2007.
- Shiddiqie, Jimly Ash-, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 2 jilid, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MKRI, 2006.
- , *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: Rajawali Press, 2007.
- Sjadzali, Munawir, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Jakarta: UI Presss, 1990.
- Soehino, *Ilmu Negara*, cet. VII, Yogyakarta: Liberty, 2005.
- Sumantri, Jujun S. Suria, *Filsafat Ilmu; Sebuah Pengantar Populer*, Cet. IV, Yogyakarta: UII Press Indonesia.
- Sunarno, Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Sunggono, Bambang, *Hukum dan Kebijakan Publik*, cet. I, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 1994.
- Syafi'i, Inu Kencana, *Ilmu Pemerintahan dan Alquran*, cet. I, Jakarta: PT Bumi Aksara, 2004.
- Taimiyah, Ibnu, *Kebijaksanaan Politik Nabi SAW*, cet. I, Surabaya: Dunia Ilmu Offset, 1997.
- TAP MPR No. III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.
- TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.
- Toha, Miftah, *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, cet. VIII, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.

Ulinnuha, Muhammad Fattakhy “Penyalahgunaan Freies Ermessen Pada Kebijakan Mobil Nasional”, <http://fundradian.blogspot.com/2010/11/penyalahgunaan-freies-ermessen-pada.html>. Diakses pada tanggal 22 Desember 2010.

UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

UU No. 21 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda Benda yang Ada di Atasnya.

UU No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM.

UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

UU no. 9 tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5 tahun 1986 tentang PTUN.

UU Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

UUD RI 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen.

Wiryo, R., *Hukum Acara peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007.

Yunus, Mahmud, *Kamus Arab-Indonesia*, Jakarta: Yayasan Penyelenggara Penerjemah-Penafsir Al-Qur'an, 1983.