

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Prinsip *Lex Specialis* dan *Lex Generalis*

1. Pengertian Umum Prinsip *Lex Specialis* dan *Lex Generalis*

Jika ditelusuri pengertian Prinsip *Lex Specialis* dan *Lex Generalis* secara umum dari beberapa kata jika kita bedah dimulai yang pertama *Lex* menurut kamus hukum online merujuk hukum, lebih condong ke arah hukum positif (tertulis).¹⁹ Selain itu juga adanya pengertian lebih luas lagi *lex*, berasal dari bahasa *Latin lesere* yang merupakan perintah. Artinya, hukum berkaitan dengan wibawa/otoritas, keadilan, dan peraturan yang berasal dari norma,²⁰ bahkan *Lex* sendiri menurut pandangannya Hyronimus Rhiti, mengatakan bahwa hukum sendiri melihat pengertian konsep *lex, law, recht* atau hukum dengan pengertian tetap sama hukum yang tidak menunjuk pada faktual, nyata atau yang secara indrawi, pemahaman ini jelas bahwa *lex* bukan secara konteks hukum saja tetapi lebih ke norma yang berlaku.²¹

Kedua spesialis merujuk pada bentuk khusus Kata '*specialis*' adalah kata sifat, yang berarti spesial atau khusus, ketiga generalis merujuk pada sifat yaitu umum dari beberapa pengertian dengan menggunakan bahasa asli latin dimana ada hukum yang khusus (*specialis*) dan umum (*generalis*)²², sebenarnya *lex specialis* dan *lex generalis* dengan kata dasarnya adalah sebuah asas hukum,

¹⁹ Corps Zhamrawut, Kamus Hukum Online Indonesia, <https://kamushukum.web.id/arti-kata/lex/>, diakses 10 Oktober 2023

²⁰ Inspira Law Ius, Rect. <https://inspira-law.com/2021/03/13/kamus-1/>, diakses 10 Oktober 2023

²¹ Hyronimus Rhiti, 2023, *Mengenal Filsafat Hukum*, Yogyakarta, Pt Kanisius, hlm 14

²² Shidarta, & Petrus, L. (Binus University Lex Specialis Derogat Legi Generalis Makna Dan Penggunaannya), [https://business-law.binus.ac.id/2018/03/03/lex-specialis-derogat-legi-generalis/#:~:text=Kata%20%27lex%27%20tersebut%20berarti%20undang,undang%20\(dalam%20arti%20singular\)](https://business-law.binus.ac.id/2018/03/03/lex-specialis-derogat-legi-generalis/#:~:text=Kata%20%27lex%27%20tersebut%20berarti%20undang,undang%20(dalam%20arti%20singular),), diakses 21 Oktober 2023

berangkat dari konsep tentang unsur-unsur yang terdapat dalam hukum itu sendiri yang di dalamnya terdapat hierarki, yaitu

- 1) Nilai-nilai hukum;
- 2) Asas hukum;
- 3) Norma hukum; dan
- 4) Peraturan hukum konkret²³

Asas sendiri dapat diartikan sebagai dasar, jika melihat asas hukum sebagai bagian dari *lex specialis* dan *lex generalis*, ada asas *lex specialis* dan ada *asas lex generalis*. Asas hukum adalah pikiran dasar yang abstrak dan luas, yang menjadi latar belakang dan ada dalam peraturan konkret setiap sistem hukum yang kemudian menjadi peraturan perundang-undangan dan keputusan hakim.²⁴ Letak prinsip *Lex Specialis* dan *Lex Generalis* dilihat dari ketentuan asas paling mendasarkan yang kemudian akan di pakai sebagai acuan dasar agar bisa dalam pembuatan aturan sebagai dalam membangun sebuah sistem hukumnya.

Pandangan Austin prinsip *lex specialis* dan *generalis*, dalam pemahamannya melihat suatu asas prinsip *lex specialis* dan *generalis* sebagai hukum dan perintah khusus, dimana adanya perbedaan dengan melihat hukum dan perintah, perintah artinya mewajibkan secara umum kepada tindakan atau penahanan diri dari suatu golongan tindakan, maka perintah itu merupakan suatu tindakan, maka perintah itu merupakan suatu hukum atau peraturan dengan melihat perintah itu memiliki sifat khusus, dan hukum identik dengan hukum yaitu adanya norma-norma umum sebagai hukum jika kondisinya

²³ Fajar Ibnu, Membedakan Prinsip Hukum dan Asas Hukum, <https://kumparan.com/muh-ibnu-fajar-rahim/membedakan-prinsip-hukum-dan-asas-hukum-1wIvCghYK2/full>, diakses 21 Oktober 2023

²⁴ Rohman dkk, 2023, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Sumatra Barat, Global Eksekutif Teknologi, hlm 53.

terpenuhi, garis besarnya *lex specialis* adalah perintah khusus dengan kasus serta kondisi tertentu dan *hukum lex generalis* sebagai norma umum pada kondisi yang sama dan berulang terjadi.²⁵

2. Konseptual Kesesuain Prinsip *Lex Specialis* dan *Lex Generalis*

Pemahaman tentang prinsip *lex specialis* dan *generalis* dapat sesuai dengan teori hukum positif mereka tidak dapat dipisahkan dan menjadi satu kesatuan asas huku dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut pandangannya A Hamid S Attamimi kesesuaian Prinsip *lex specialis* dan *lex generalis* sebagai asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut itu meliputi juga asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat, asas dapatnya dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual,²⁶ kemudian cenderung membagi asas-asas pembentukan dalam kesesuaian asas untuk pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut ke dalam asas formal dengan perincian asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas organ/Lembaga yang tepat, asas materi muatan yang tepat, asas dapatnya dilaksanakan, dan asas dapatnya dikenali, dan asas material dengan perincian asas sesuai dengan cita hukum Indonesia, asas sesuai dengan hukum dasar negara, asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara berdasar atas hukum, dan asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

²⁵ Atip Latipulhaya, 2016, "Khazanah: John Austin". *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* VolIII/No-2/Oktober/2016, hlm 440.

²⁶ Agnes Fitryantica, 2019, "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia melalui Konsep Omnibus Law", *Jurnal Gema Keadilan* VolVI/ No-3/Desember/2019, hlm 306.

Sebenarnya prinsip *lex speacialis dan generalis* adalah satu kesatuan dan tidak boleh dipisahkan asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, asas tersebut adalah asas *lex specialis derogat legi generalis* , kesesuaian *asas lex specialis derogat legi generalis* adalah suatu asas yang menafsirkan hukum yang dinyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus itu *lex specialis* mengesampingkan hukum yang bersifat umum *legi generalis*. yang harus diperhatikan dalam asas *lex specialis derogat legi generalis* dalam kesesuaiannya, yaitu:

- 1) Semua ketentuannya yang bisa dapat di dalam pengaturan hukum umum harus diberlakukan, mengecualikan segala yang mengaturnya itu khusus di dalam aturan yang hukumnya khusus.
- 2) Semua ketentuannya *lex specialis* sama atau sederajat ketentuannya *lex generalis* undang-undang dengan undang-undangnya yang sudah ada.
- 3) Semua ketentuannya *lex specialis* harus ada didalam suatu ruang lingkungan hukum atau kompleks yang disama oleh *lex generalis*.²⁷

B. Norma Hukum

1. Pengertian Norma

Aristoteles dalam bukunya *Politics* mengatakan bahwa manusia adalah *zoon politicon* artinya manusia selalu hidup berkelompok dalam masyarakat. Sehingga manusia merupakan bagian dari manusia lain yang hidup bersama-sama,²⁸ adanya hal tersebut manusia harus hidup berdampingan dan bersosialisasi dari saling berdampingan tersebut harus adanya norma yang harus

²⁷ Darmawan & Tawang, 2018, "Penerapan Asas Lex Specialis Derogat Legi Generalis Terhadap Undang-Undang Informasi Dan Transaksi Elektronik Dalam Tindak Pidana Perjudian Togel Secara Online Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Utara Nomor 599/PID.B/2018/PN.JKT UTR", *Jurnal Hukum Adigama* VolII/No-2/Januari/2018, hlm 4.

²⁸ Simplesius Sandur, 2019, "Analisis Pandangan Politik Thomas Aquinas" *Jurnal Filsafat dan Teologi* VolII/No-2/Januari/2019, hlm 30.

di patuhi dalam hidup berdampingan. Norma dalam bahasa latin dan dalam bahasa arab kaidah yang sering diterjemahkan sebagai pedoman, patokan atau aturan, akan tetapi dalam kata kaidah kamus sebagai perumusan.²⁹

Beberapa ahli hukum menganggap kata “norma” sinonim dengan kata “kaidah”.namun jika ditinjau dari kamus bahasa Indonesia maka kedua kata tersebut memiliki arti yang berlainan namun tetap merujuk pada satu pokok bahasan yakni aturan. Kata “norma” dalam Kamus Bahasa Indonesia diartikan sebagai aturan atau ketentuan yang mengikat semua atau sebagian warga masyarakat; aturan yang baku, ukuran untuk menentukan sesuatu.³⁰

Menurut Maria Farinda mengatakan norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seorang dalam hubungannya dengan sesamanya maupun dengan lingkungannya, atau bisa dikatakan sebagai ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat. Menurut pandangan Hans Kelsen yang dimaksud dengan norma adalah sesuatu yang seharusnya ada atau seharusnya terjadi, khususnya bahwa manusia seharusnya berperilaku dengan cara tertentu.³¹

Menurut Jimmly Asshiddiqie, menjelaskan norma atau kaidah merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran atau perintah,³² pemahaman Menurut Hans Kelsen, hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*) oleh karena itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuk atau menghapusnya, sehingga dalam hal ini tidak dilihat

²⁹ Saeful Bahri, 2023, *Konsep Dasar Ilmu Hukum dan Ketatanegaraan Indonesia (Edisi 2023)*, Kuningan, Bahasa Rakyat, hlm 37.

³⁰ Hardi dkk, Op. Cit., hlm 43

³¹ Huda,, N., & Nazriyah, 2019, *Teori Dan Pengujian Perundang-Undangan*, Bandung, Nusa Media, hlm 15.

³² Hardi dkk, Ibid, hlm 44.

dari segi norma tersebut, tetapi dilihat dari segi berlakunya atau pembentukannya.³³

Pandangan Soeparto mencoba menelusuri dan membagi norma dan kaidah, bahwa norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi tetapi mencoba lebih dalam lagi tentang kaidah dalam norma adalah:

- 1) Rumusan asas yang menjadi hukum, aturan yang sudah pasti, patokan, dalil.
- 2) Rumusan asas-asas yang menjadi hukum, aturan yang sudah pasti, patokan, dalil
- 3) Perumusan asas-asas yang menjadi hukum, aturan yang sudah pasti, patokan, dalil
- 4) Norma, aturan yang sudah pasti, rumusan asas yang menjadi hukum.³⁴

Selain itu juga dalam norma sebagai pedoman hidup itu menurut pandangan Franz Magnis Suseno 4 (empat) norma yang berkemabang ditengah masyarakat:

1) Norma Agama

Norma ini meliputi kaidah yang berkemabang di masyarakat, berkenaan dengan hubungan manusia dengan Tuhan, biasanya dengan hubungan manusia dengan Tuhan dalam.

2) Norma kesusilaan

Norma kesusilaan ini lahir dari hati nurani manusia yang bersifat universal, norma ini berkaitan erat dengan penghormatan seseorang terhadap hak orang lain dalam setiap aspek

³³ Huda,, N., & Nazriyah, Ibid

³⁴ Fakhry dkk, 2023, *Ilmu Perundang-Undangan*, Banten, Sada Kurnia Pustaka, hlm 14.

3) Norma Kesopanan

Norma yang satu ini mengatur pergaulan antar golongan, maksudnya, suatu ketentuan norma kesopanan akan berbeda diantara setiap lingkup masyarakat dan peradaban.

4) Norma Hukum

Norma hukum dapat dilihat aturan yang dibentuk secara tertulis maupun tidak tertulis oleh lembaga-lembaga negara yang berwenang serta memiliki sanksi dari setiap pelanggaran yang dilakukan dan dapat dipaksakan kepada segenap masyarakat dalam ruang lingkup tertentu.³⁵

2. Perkembangan Konsep Norma Hukum

Norma hukum adalah peraturan mengenai tingkah laku manusia dalam pergaulan masyarakat dan dibuat oleh badan-badan resmi negara serta bersifat memaksa sehingga perintah dan larangan dalam norma hukum harus ditaati oleh masyarakat.³⁶

Purnadi Purbacarakan dan Soerjono Soekanto berpendapat bahwa norma hukum terdiri dari kata norma atau kaidah ukuran ataupun pedoman untuk perilaku atau bertindak dalam hidupnya.³⁷ Selain itu Norma hukum yang berasal dari kata norma menurut Sudikno adalah kaidah sebagai peraturan hidup yang menentukan bagaimana manusia itu seyogyanya berperilaku, bersikap di dalam masyarakat agar kepentingannya dan kepentingan orang lain dapat terlindungi.

Sifat dari norma hukum Menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, norma hukum antara lain:

³⁵ Endang Trihastuti, 2021, *Etika Bisnis Islam*, Yogyakarta, Cv Budi Utama, hlm 15-16.

³⁶ Darwin Botutihe, 2023. "Problematika UU Cipta Kerja Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020", *Jurnal Al-Himayah VolVII /No-1/Maret/2023*, hlm 26.

³⁷ Hardi dkk, Ibid

- 1) Imperatif, yaitu perintah yang secara apriori harus ditaati baik berupa suruhan maupun larangan;
- 2) Fakultatif, yaitu tidak secara apriori mengikat atau wajib dipatuhi.³⁸

Sifat imperatif dalam norma hukum biasa disebut dengan memaksa (*dwingenrecht*), sedangkan yang bersifat fakultatif dibedakan antara norma hukum mengatur (*regelendrecht*) dan norma hukum yang menambah (*aanvullendrecht*). Terkadang terdapat pula norma hukum yang bersifat campuran atau yang sekaligus memaksa dan mengatur. Dapat ditentukan bahwa norma hukum biasanya bersifat mengikat untuk setiap penduduk yang berada dalam naungan satu negara dengan menganut norma hukum tertentu. Dimana artinya mengikat adalah bersifat harus ditaati dan jika melanggar akan dikenai sanksi. Adapun sanksi tersebut ditetapkan juga dalam draft normal hukum yang berlaku. Dengan kata lain, dapat dikatakan bahwa norma hukum memiliki dua macam sifat, yaitu perintah dan larangan.

Norma hukum dapat pula dibedakan antara yang bersifat umum dan abstrak dan yang bersifat konkret dan individual. Norma hukum bersifat abstrak karena ditujukan kepada semua subjek yang terkait tanpa menunjuk atau mengaitkan dengan subjek konkret, pihak dan individu tertentu. Sedangkan norma hukum yang konkret dan individual ditujukan kepada orang tertentu, pihak atau subjek-subjek hukum tertentu atau peristiwa dan keadaan-keadaan tertentu.³⁹

³⁸ Supriyadi. 2020. "Dinamika Penanganan Pelanggaran Administrasi (Studi Terhadap Kepatuhan Putusan dan Rekomendasi Bawaslu Terkait Pelanggaran Administrasi Pemilu/Pilkada)", *Jurnal Adhyasta Pemilu* VolII/No-2/Desember/2020 ,hlm 147.

³⁹ Sulistiowati, & Nurhasan, 2023, *Penormaan Asas-Asas Hukum Pancasila Dalam Kegiatan Usaha Koperasi Dan Perseroan Terbatas*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, hlm 9

Lanjutnya pandangan Maria Farinda mengemukakan, ada beberapa kategori norma hukum, dengan melihat pada bentuk dan sifatnya:

- 1) Norma hukum umum dan norma hukum individual, kalau dilihat dari alamat yang dituju (*addressat*);
- 2) Norma hukum abstrak dan norma hukum konkrit, kalau dilihat dari hal yang diatur;
- 3) Norma hukum yang *einmahlig* dan norma hukum yang *dauerhftig*, dilihat dari segi daya berlakunya; dan
- 4) Norma hukum tunggal dan norma hukum berpasangan, dilihat dari wajahnya.⁴⁰

Pemahaman yang disampaikan di atas di karenakan norma hukum masih diperlukan karena, pertama tidak semua kepentingan atau tata tertib telah dilindungi atau di aturan oleh ketiga norma tadi; kedua sanksi-sanksi pelanggaran terhadap norma-norma etika bersifat sangat abstrak, sedangkan sanksi terhadap pelanggaran norma hukum bersifat nyata (konkrit); ketiga sifatnya memaksanya sangat jelas dan dapat dipaksakan oleh alat negara (pemerintah), sedangkan norma etika tidak dapat dipaksakan oleh pemerintah (hanya dorongan dari dalam diri pribadi manusia).

Berdasarkan pengertian diatas, dimana norma menjadi seperangkat alat untuk memberikan keberlangsungan kehidupan masyarakat. Pada dasarnya keberadaan norma hukum adalah untuk menciptakan kehidupan yang stabil dan tertib berdasarkan hak dan kewajiban yang dimiliki. Melihat di satu sisi adanya

⁴⁰ Huda, N., & Nazriyah, Op.Cit., hlm 18

pemerintah sebagai alat paksaan dalam membuat suatu norma, maka Berikut adalah tujuan norma hukum dalam suatu pemerintahan atau negara:

- 1) Sebagai suatu pedoman atau aturan hidup untuk seluruh masyarakat di wilayah tertentu. Sudah sangat jelas ketika kita hidup di suatu wilayah tertentu harus menjalankan pedoman dan aturan.
- 2) Dapat memberikan keteraturan dan stabilitas dalam kehidupan bermasyarakat. Kehidupan masyarakat yang tentram dan stabil adalah cita-cita seluruh warga negara untuk itu salah satu tujuan norma hukum. Sehingga terwujudnya tatanan masyarakat yang tertib agar mencegah terjadinya perilaku semena-mena antar warga masyarakat.
- 3) Norma sebagai batasan seperti larangan atau perintah dalam berperilaku dan bertindak. Melakukan aktivitas sehari-hari terkadang kita lupa akan batasan, terlepas lagi ketika tidak ada norma hukum. Risiko yang diterima ketika tidak ada batasan adalah kekacauan, sehingga norma hukum menjadi poin penting untuk kedamaian lingkungan. Bukan hanya larangan, tetapi perintah juga terkandung dalam norma hukum seperti perintah untuk tertib lalu lintas atau menjaga lingkungan. Untuk itu ketika masyarakat yang tidak mematuhi aturan akan diberikan sanksi hukum maupun sanksi sosial.
- 4) Menjadikan setiap masyarakat melakukan penyesuaian dengan aturan dan norma yang berlaku di lingkungan. Karena setiap lingkungan memiliki tata aturan masing-masing sehingga ketika kita berada dalam lingkungan tertentu harus beradaptasi dengan norma-norma yang berlaku.⁴¹

⁴¹ Aris Contoh Norma Hukum: Pengertian, Sanksi, Pelanggaran Norma Hukum, <https://www.gramedia.com/literasi/norma-hukum/>, diakses 25 Oktober 2023

Negara (Pemerintah) harus hadir sebagai wujudnya nyata ketertiban sosial dalam membuat suatu pedoman norma hukum yang sudah ada dalam mengatur tingkah laku masyarakat dan memberikan arahan, kehidupan masyarakat yang damai dan penuh ketentraman biasanya dimiliki oleh mereka yang memiliki norma-norma yang baik, dimana setiap norma tersebut selalu dipertahankan dan menjadi acuan dalam menjalankan kehidupan. Hanya saja kita sering menemukan masyarakat yang tidak mematuhi norma tersebut, sehingga berujung pada sanksi hukum.

Biasanya untuk memutuskan norma hukum dilakukan proses kesepakatan antara masyarakat sehingga mendapatkan hukum yang diterima oleh semua pihak. Semakin berkembangnya zaman norma hukum dibuat secara tertulis untuk memastikan nilai-nilai tersebut dapat digunakan secara objektif. Proses pembuatan norma hukum di era sekarang memiliki beberapa tahapan, seperti di Indonesia yang sering dikenal dengan Undang-undang. Prosesnya diawali dengan perencanaan dengan menyusun program legislasi nasional, kemudian dibuat rancangan undang-undang oleh pemerintah atau DPR dengan disertai kajian akademik. Kemudian dilakukan dua kali tahapan pembasahan, pertama di sidang komisi dan sidang paripurna. Kemudian ditetapkan, sejak tanggal ini undang-undang mulai diberlakukan, tahap akhir adalah penyebarluasan.

3. Norma Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan

Secara konseptual norma hukum dalam Peraturan perundang-undangan dimana pemahaman ini menjadi dasar pemikiran dari pembentukan peraturan perundang-undangan atau mereka yang diberikan hak untuk membuat aturan atau di bisa dikatakan sebagai asas. Menurut Hans Kelsen suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah

norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya.⁴²

Setelah pemikiran Hans Kelsen dikembangkan Hans Nawiasky selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar antara lain:

1) Kelompok I

Staatsfundamentalnorn (Norma Fundamental Negara);

2) Kelompok II

Staatsgrundgesetz (Aturan Dasar/Undang-Undang Dasar);

3) Kelompok III

Formell Gesetz (Undang-Undang "Formal");

4) Kelompok IV

Verordnung & Autonome Sat-zung (Aturan pelaksana/Aturan otonom).⁴³

Menurut Hans Nawiasky, isi *staatsfundamentalnorn* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara (*Staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya.

⁴² Eka Sihombing, 2016. "Menyoal Ketentuan Usul Pindah Pegawai Sipil Di Lingkungan Daerah Kabupaten Nias Barat (Questioning of Civil Servants Shift Appeal Provisions in Neighbourhood of Local Government of Nias Barat Regency)", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* VolXVINo-1/Maret/2016, hlm 99.

⁴³ Ibid

C. Tinjauan Regulasi Pengaturan Dan Pengurusan Urusan Pemerintahan

1. Pengertian Urusan Pemerintahan

Urusan pemerintahan adalah sebagai fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani memberdayakan dan mensejahterakan masyarakat, urusan pemerintahan tersebut meliputi bidang-bidang ketentraman dan ketertiban, politik, koordinasi, pengawasan dan urusan pemerintahan lainnya yang tidak termasuk dalam tugas suatu Instansi dan tidak termasuk urusan rumah tangga daerah,⁴⁴ Jika lebih melihat dua kata antara pemerintah dan urusan adanya kaitan, karena pemerintah sebagai legitimasi memiliki urusan dalam tugas dan tanggung jawabnya. Jika ditelusuri dari segi bahasa “pemerintah dan “pemerintahan, kedua berarti sesuatu yang harus dilaksanakan, dan ciri khasnya kata perintah yaitu:

- a. Adanya “keharusan” menunjukkan kewajiban untuk melaksanakan apa yang diperintahkan;
- b. Adanya dua pihak yang memberi dan yang menerima perintah;
- c. Adanya hubungan fungsional antara yang memberi dan yang menerima perintah;
- d. Adanya wewenang atau kekuasaan untuk memberi perintah.⁴⁵

⁴⁴ Wiratna, M. I., & Simangunsong, F, 2023, “Pengembangan Organisasi Forum Koordinasi Pimpinan Daerah Dalam Menunjang Pelaksanaan Tugas Pembantu Dan Fungsi Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Umum”, *Jurnal Ilmu Pemerintahan* VolXI/No-1/2023, hlm17.

⁴⁵ Rendy, dkk,2018, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Sleman, Cv Budi Utama, hlm 3

Jadi jika digabungkan urusan pemerintahan adalah keharusan dari sebuah pemerintah yang diberi mandat sesuai dengan kewenangannya untuk dijalankan.

2. Pengertian Urusan Pemerintahan Menurut Doktrin Para Ahli

Menurut Inu Kencana Syafi'ie, melihat urusan pemerintahan dalam pengertian pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan memelihara keamanan dan memelihara derajat kehidupan rakyat serta menjamin kepentingan negara itu sendiri. Dan mempunyai fungsi Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah segala kegiatan, fungsi, tugas dan kewajiban yang dijalankan oleh lembaga eksekutif untuk mencapai tujuan negara.⁴⁶

Menurut Napitupulu pemerintah mengandung arti lembaga atau organisasi yang menjalankan kekuasaan pemerintahan, sedangkan pemerintahan adalah proses berlangsung kegiatan atau perubahan pemerintah dalam mengatur kekuasaan suatu negara,⁴⁷ adanya proses dalam pemerintahan dari kegiatan tersebut dilihat suatu urusan pemerintahan dalam negara yang harus dijalankan.

Menurut H. A. Brasz “ *De Bestuurswetenschap waaronder bet verstaat de wetenschap de zich bezigboudt met de wijze waarop de openbare dients is intericht en functioneert, intern en naar buiteen tegenover de bugers,*” (dia melihat Ilmu Pemerintahan diartikan sebagai ilmu yang mempelajari tentang

⁴⁶ Muhadam, 2017, *Memahami Ilmu Pemerintahan Suatu Kajian, Teori, Konsep, Dan Pengembangannya*, Depok, PT RajaGrafindo Persada, hlm 35.

⁴⁷ Saqia,dkk, 2022, “Bencana Banjir Di Wilayah Kampung Melayu Kota Jakarta Timur”, *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan* VolVIII/No-14/Agustus/2022, hal 301.

cara bagaimana lembaga pemerintahan umum itu disusun dan difungsikan secara baik ke dalam maupun ke luar terhadap warga negaranya).⁴⁸

3. Pengertian Urusan Pemerintahan Menurut Regulasi/Aturan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara

“Menyebutkan Urusan Pemerintahan adalah setiap urusan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”⁴⁹

4. Urusan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara

Usuran pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan sesuai UUD 1945 yang diuraikan dalam berbagai urusan pemerintahan. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, Presiden dibantu oleh menteri menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu, urusan pemerintahan itu terdiri atas urusan pemerintahan yang absolut, konkuren dan umum. Urusan Pemerintahan Absolut atau umum sepenuhnya merupakan kewenangan pemerintah pusat, meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama, dan Urusan Pemerintahan Konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota, yang menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.⁵⁰

⁴⁸ Titin Rohayatin, 2021, *Dasar-Dasar Ilmu Pemerintahan*, Yogyakarta, Cv Budi Utama, hlm 10.

⁴⁹ Pasal 1 ayat (3)

⁵⁰ Setkab Sekertaris Kabinet Republik Indonesia, <https://setkab.go.id/ihwal-urusan-pemerintahan-umum/>, diakses 29 Oktober 2023

Urusan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara

Pasal 4:

- 1) Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.
- 2) Urusan tertentu dalam pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
 - a) Urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementerianya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b) Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
 - c) Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.

Pasal 5:

- 1) Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf a meliputi urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan.
 - 2) Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (2) huruf b meliputi urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, dan perikanan.
-

- 3) Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (2) huruf c meliputi urusan perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal

D. Tinjauan Pengertian Kementerian/Menteri

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) Kementerian Negara yang selanjutnya disebut Kementerian adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan, Menteri Negara yang selanjutnya disebut Menteri adalah pembantu Presiden yang memimpin Kementerian.

E. Landasan Teori

Penulisan teori ini dikaji dengan 4 teori yaitu teori negara hukum, teori perundang-undangan dan teori kepentingan:

1. Teori Negara Hukum

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana tertuang dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945 konsekuensinya ialah bahwa negara Indonesia harus berdasarkan hukum (*rechtsstaat*) dan bukan berdasarkan kekuasaan (*machstaat*) yaitu negara diselenggarakan dengan prinsip *the rule of law, not of man*,⁵¹ dalam proses pengambilan keputusan dalam dinamika kekuasaan negara harus diimbangi dengan prinsip keadilan, *nomokrasi*, atau *the rule of law*. Konsep negara hukum tersebut ada 2 (dua) *the rule of law* dan *rechtsstaat*.

⁵¹ Ahmad Redi, 2019, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm 38

Menurut Julius Stahl konsep negara hukum yang disebutnya dengan *rechtsstaat* itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

- a. Perlindungan hak asasi manusia
- b. Pembagian kekuasaan
- c. Pemerintahan berdasarkan undang-undang
- d. Peradilan tata usaha negara.⁵²

Menurut A.V Dicey menguraikan adanya 3 (tiga) ciri penting negara hukum sebagai *The Rule OF Law*, yaitu:

- a. *supremacy of law*
- b. *equality before the law*
- c. *due process of law*⁵³

Sebagaimana pemikiran tersebut dalam konsep negara hukum setiap sendi kehidupan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara harus diselenggarakan berdasarkan hukum, apalagi hal pembentukan perundang-undangan, penerapan suatu kebijakan, produk hukum berupa peraturan perundang-undangan merupakan pedoman hukum yang menjadi instrumen pelaksanaan Indonesia sebagai negara hukum .⁵⁴

2. Teori Peraturan Perundangan-Undangan

Dalam peraturan perundang-undangan berasal dari peraturan dan undang sebagai *wetgeving*, yaitu pengertian membentuk undang-undang dan

⁵² Husnu Abadi, 2017, *Pemuatan Norma Hukum yang Telah Dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta, Cv Budi Utama, hlm 11.

⁵³ *Ibid.* hlm 39

⁵⁴ Ahmad Redi., Op.Cip., hlm 40

keseluruhan dari pada undang-undang negara.⁵⁵ Menurut Benediktus Hestu perundang-undangan merujuk pada keseluruhan peraturan negara dan proses pembentukannya, dengan melihat perundang-undangan di sini tidak lain adalah undang-undang dalam arti materil, yakni setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh lembaga negara atau pejabat berwenang yang mengatur tingkah laku manusia dan berlaku mengikat umum.⁵⁶ Sehubungan dengan hal itu, Hamid S Attamimi mengemukakan bahwa teori perundang-undangan adalah cabang atau sisi dari ilmu pengetahuan perundang-undang, yang bersifat kognitif dan berorientasi pada mengusahakan kejelasan dan kejernihan pemahaman, khususnya pemahaman yang bersifat dasar di bidang perundang-undangan (antara lain pemahaman tentang pembentuk undang-undang, tentang perundang-undangan, dan lain-lain sebagainya).⁵⁷

3. Teori Kepentingan

Dalam pemahaman teori kepentingan ini lahir dikarenakan adanya kepentingan dalam pembagian hukum menurut isinya, kedalam hukum publik dan hukum privat.⁵⁸ Berdasarkan teori kepentingan, tolok ukur yang digunakan adalah sifat kepentingan yang diatur oleh hukum publik dan privat. Hukum publik adalah sesuatu yang berhubungan dengan kesejahteraan umum, sedangkan hukum privat adalah sesuatu yang mengurus kepentingan (badan-badan) khusus kepentingan publik. Jadi tujuan hukum publik ialah melindungi

⁵⁵ Multahibun, & Sarip, 2018, *Ilmu Perundang-Undangan Dan Teknik Pembentukan Perundang-Undangan*, Cirebon, Cv Elsi Pro, hlm 7.

⁵⁶ Benediktus Hestu Cipto Handoyo, Op.Cip., hlm 27-28.

⁵⁷ Benediktus Hestu Cipto Handoyo, Ibid

⁵⁸ Simanjuntak, 2017, *Hukum Perdata Indonesia*, Jakarta, Kencana, hlm 11.

kepentingan umum, sedangkan hukum privat tujuannya adalah melindungi kepentingan perorangan atau individu.⁵⁹

Menurut Roscoe Pound kepentingan sebagai atau tuntutan, yang manusia mencoba memenuhinya, baik secara perorangan atau berkelompok atau dalam himpunan yang karenanya harus diperhatikan oleh pihak yang mengatur hubungan-hubungan antara manusia atau menertibkan kelakuan manusia.⁶⁰ Konsep kepentingan dapat dirujuk dari teori kepentingan menurut Roscoe Pound, yang mengklasifikasikan kepentingan dalam tiga jenis, antara lain :

- a) Kepentingan individual (pribadi)
- b) Kepentingan umum;
- c) Kepentingan sosial.⁶¹

Pendapat tersebut disertai penegasan lebih lanjut, bahwa kepentingan individu berasal dari sudut urusan pribadi, domestik, dan hak milik. Sedangkan kepentingan umum dengan tujuan khusus untuk kepentingan negara sebagai lembaga hukum dan sebagai penjaga kepentingan sosial, bahkan hal ini menjadi rujukan bagi pemangku kebijakan dalam mengambil keputusan untuk melihat kepentingan yang didahulukan.

4. Teori Konflik

Konflik berasal dari kata kerja, yaitu *configere* yaitu yang berarti saling memukul. Secara sosiologis, konflik diartikan sebagai suatu proses sosial antara dua orang atau lebih (bisa juga kelompok) dimana salah satu pihak berusaha

⁵⁹ Yoyo Arifardhani, 2019, "Kemandirian Badan Usaha Milik Negara: Persinggungan Antara Hukum Privat Dan Hukum Publik", *Jurnal Hukum Kenotariatan* VolII/No-1/Juli/2019, hlm 65.

⁶⁰ Emy Mustafa Marni, 2022, *Prinsip-prinsip beracara dalam penegakan hukum paten di Indonesia, Dikaitkan Dengan Trips-WTO*, Bandung: Pt Alumni, hlm 29-30.

⁶¹ Triani Rejekiningsih, 2016, "Asas Fungsi Sosial Atas Tanah Pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan Dari Teori, Yuridis Dan Penerapan Di Indonesia)", *Jurnal Hukum Yustitia* VolVI/No-2/Mei/2016, hlm 306.

menyingkirkan pihak lain dengan menghancurkan atau membuatnya tidak berdaya, atau konflik dapat berupa perselisihan (*disagreement*), adanya ketegangan (*the presence of tension*), atau munculnya kesulitan-kesulitan lain di antara dua pihak atau lebih. Konflik sering menimbulkan sikap oposisi antara kedua belah pihak, sampai kepada tahap di mana pihak-pihak yang terlibat memandang satu sama lain sebagai penghalang dan pengganggu tercapainya kebutuhan dan tujuan masing-masing.⁶²

Menurut Pruitt dan Rubin dalam Syahril Ramadhan, konflik berarti persepsi mengenai perbedaan kepentingan (*received divergence of interest*) atau suatu kepercayaan bahwa aspirasi pihak-pihak yang berkonflik tidak dapat tercapai secara simultan.⁶³ Sedangkan A. M Harjana konflik adalah : perselisihan, pertentangan, percekocokan merupakan pengalaman hidup paling mendasar. Karena meskipun tidak harus, tetapi mungkin antara dua orang atau dua kelompok, di mana perbuatan yang satu berlawanan dengan perbuatan yang lain, sehingga salah satu atau keduanya menjadi saling terganggu.⁶⁴

Pemahaman yang diberikan di atas melihat bahwa Teori konflik adalah pendekatan dalam sosiologi yang memandang masyarakat sebagai medan pertempuran antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam memperjuangkan kepentingan dan sumber daya. Teori ini menekankan pentingnya konflik sebagai perubahan sosial dan mengatakan bahwa konflik adalah bagian alami dari kehidupan sosial. Bentuk-bentuk penyelesaian konflik biasanya adalah ada delapan prosedur umum dalam rangka penyelesaian konflik, yaitu: Lumping it,

⁶² Irwandi & Endah, 2017, "Analisis Konflik Antara Masyarakat, Pemerintah Dan Swasta", *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, VolVII/No-2/Maret/2017, hlm 23.

⁶³ Ibid

⁶⁴ Weni Puspita, 2018, *Manajemen Konflik: Suatu Pendekatan Psikologi, Komunikasi Dan Pendidikan*, Yogyakarta, Deepublish, hlm 3-4.

Avoidance or exit (modifikasi), Coersion (evaluasi), Negotiation(negosaisi), Conciliation(konsultasi), Mediaton (mediasi), Arbitration, dan Adjudication.⁶⁵

Jika dilihat bahwa pemahaman P.W. brouwer, dalam menghadapi untuk konflik antar norma hukum, dapat dilakukan langkah praktis penyelesaian konflik tersebut yang hampir sama dengan bentuk penyelesaian konflik pada umumnya, yaitu: a.Pengingkaran (disavowal) langkah yang dilalui dengan mempertahankan bahwasannya tidak terjadi konflik norma.; b) Penafsiran ulang (reinterpretation) Reinterpretasi, yaitu menginterpretasikan kembali norma utama secara fleksibel dengan mengikuti asas-asas preferensi, juga dengan menginterpretasikan suatu norma preferensi dan menerapkannya kemudian mengesampingkan norma lainnya (bentuk modifikasi) c) Pembatalan (invalidation) Abstrak formal, dilaksanakan oleh lembaga khusus, misalnya Mahkamah Agung (MA) (judicial review) b. Praktikal, yaitu tidak menggunakan dan menjalankan norma tersebut dalam sebuah kasus konkrit. (mediasi) d) Pemulihan (remedy) yaitu dengan mempertimbangkan pemulihan yang dapat membatalkan satu ketentuan.⁶⁶

⁶⁵Penyelesaiankonflik,https://elearning.menlhk.go.id/pluginfile.php/849/mod_resource/content/1/penyelesaian_konflik.html, diakses 1 Juli 2024

⁶⁶ Rina & Yahman, 2019, "Konflik Norma Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertahanan Nasional Tentang Pencatatan Dan Penghapusan Blokir Sertifikat Hak Atas Tanah", *Jurnal Ubhara Surabaya*, VolIX/No-02/Mei/2019, hlm 122

F. Batasan Konsep

Batasan konsep dalam penelitian ini adalah:

1. Prinsip Lex Specialis Dan Lex Generalis

Lex menurut kamus hukum online melihat lebih kecorong merujuk pada hukum Positif dan *Spesialis* merujuk pada bentuk khusus. Kata ‘specialis’ adalah kata sifat, yang berarti spesial atau khusus.⁶⁷

Generalis merujuk pada sifat yaitu umum dari beberapa pengertian dengan menggunakan bahasa asli latin dimana ada hukum yang khusus (*specialis*) dan umum (*generalis*).⁶⁸

2. Norma Hukum

Purnadi Purbacarakan dan Soerjono Soekanto berpendapat bahwa norma hukum terdiri dari kata norma atau kaidah ukuran ataupun pedoman untuk perilaku atau bertindak dalam hidupnya.⁶⁹

3. Urusan Pemerintahan

Pengertian Urusan Pemerintahan menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara

“Menyebutkan Urusan Pemerintahan adalah setiap urusan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”⁷⁰

4. Kementerian Dan Menteri

Pengertian Kementerian dan Menteri menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara

⁶⁷ Corps Zhamrawut Kamus Hukum Online Indonesia, <https://kamushukum.web.id/arti-kata/lex/>, diakses 10 Oktober 2023

⁶⁸ Shidarta, & Petrus, L. (Binus UNiversity. LEX SPECIALIS DEROGAT LEGI GENERALI: MAKNA DAN PENGGUNAANNYA: [⁶⁹ Hardi dkk, Ibid](https://business-law.binus.ac.id/2018/03/03/lex-specialis-derogat-legi-generalis/#:~:text=Kata%20lex%20tersebut%20berarti%20undang,undang%20(dalam%20arti%20singular), diakses 21 Oktober 2023</p>
</div>
<div data-bbox=)

⁷⁰ Pasal 1 ayat (3)

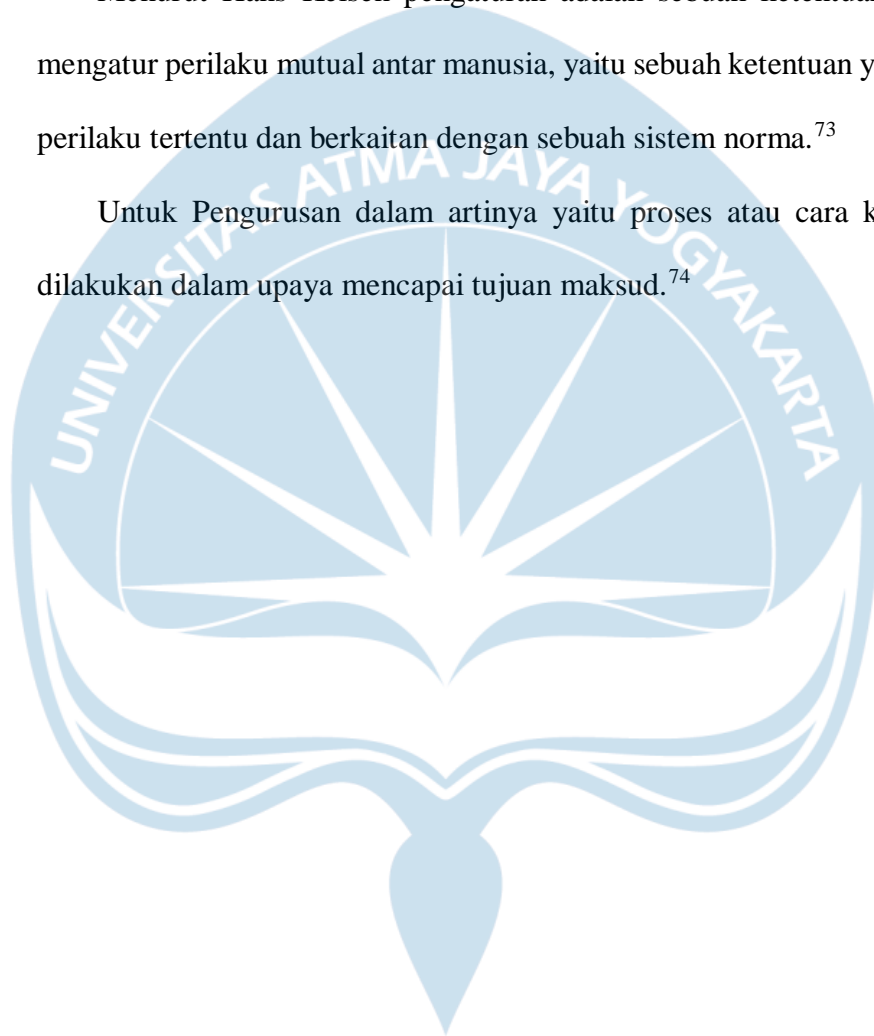
“Kementerian Negara yang selanjutnya disebut Kementerian adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.”⁷¹

“Menteri Negara yang selanjutnya disebut Menteri adalah pembantu Presiden yang memimpin Kementerian.”⁷²

5. Pengaturan Dan Pengurusan

Menurut Hans Kelsen pengaturan adalah sebuah ketentuan sosial yang mengatur perilaku mutual antar manusia, yaitu sebuah ketentuan yang mengatur perilaku tertentu dan berkaitan dengan sebuah sistem norma.⁷³

Untuk Pengurusan dalam artinya yaitu proses atau cara kegiatan yang dilakukan dalam upaya mencapai tujuan maksud.⁷⁴



⁷¹ Pasal 1 ayat (1)

⁷² Pasal 1 ayat (2)

⁷³ Afrinald Rizh, 2020, “Konsep Hukum Dan Ide Keadilan Berdasarkan Teori Hukum Statis (NOMOSTATICS) Hanz Kelzen”, *Jurnal Kodifikasi*. VolII/No-01/Januari/2020, hlm 63 - 64

⁷⁴ Jago kata, <https://jagokata.com/arti-kata/pengurusan.html>, diakses 28 febuari 2024