BAB I

PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara hukum yang didasarkan pada kedaulatan rakyat yang dilaksanakan berdasarkan UUD 1945, sebagaimana ditentukan dalam pasal 1 ayat (2)[1] dan (3)[2], yang lazim disebut sebagai *constitutional democracy* dan *democratische rechtsstaat*. Maka dari itu prinsip kedaulatan rakyat itu selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan dan pengambilan kebijakan dalam menyelenggarakan negara, namun juga akan tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi.[3]

Prinsip kedaulatan rakyat dari segi kelembagaan itu biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution of power).* Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan kedalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*chek and balances*). Sedangkan pembagian kekuasaan vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

[1] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

[2] *Ibid*., Ayat (3) Negara Indonesia adalah negara hukum.

[3] Jilmy Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta : FH UII Press, cetakan II 2005, hlm 10

dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.[4]

Indonesia menempatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai ketentuan tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagai perwujudan dari Negara Hukum. Menurut Prof. Dr. Sri Soemantri, pada prinsipnya sebagai undang-undang dasar (konstitusi) haruslah memuat 3 (tiga) hal yaitu : (1) adanya jaminan terhadap hak asasi manusia dan warganya, (2) adanya sistem ketatanegaraan yang bersifat fundamental, (3) serta tugas dan wewenang dalam negara yang bersifat fundamental.[5]

Susunan ketatanegaraan atau organisasi negara merupakan aspek penting dalam kehidupan ketatanegaraan. Dan lembaga negara merupakan bagian dari suatu negara sebagai suatu organisasi. Secara konseptual, tujuan diadakan lembaga-lembaga negara atau alat kelengkapan negara adalah selain untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual atau istilah yang digunakan Prof. Jimly Asshidiqie adalah *actual govermental process*[6].

Seluruh lembaga negara memiliki kewenangan tertentu secara terbatas sebagaimana disebutkan dalam landasan hukum berdirinya lembaga tersebut. Hal ini merupakan wujud dari pembatasan kekuasaan dalam negara demokrasi.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

---

[4] *Ibid*., hlm 11

[5] Sri Soemantri, "*Konstitusi serta Artinya untuk Negara*" alam Prof. Pdadmo Wahjono, SH, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini*, Ghalia, Jakarta 1984, hlm 9

[6] Jimly Asshidiqie, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara,* (jakarta: KON Press, 2005), hlm 13-15

Kewenangan adalah hak, kewajiban, dan fungsi yang dimiliki oleh suatu lembaga negara berdasarkan aturan yang berlaku untuk melakukan suatu tindakan tertentu. dalam menjalankan kewenangan - kewenangannya, masing-masing lembaga negara berhubungan dengan lembaga - lembaga negara lain. Hubungan-hubungan tersebut dalam menimbulkan sengketa antar lembaga negara, yang dalam hal ini adalah sengketa kewenangan lembaga negara[7].

Tugas dan kewenangan merupakan simbolisasi hubungan antara lembaga dan aktivitasnya. Gabungan tugas yang dilakukan sebuah lembaga adalah operasionalisasi dari sebuah fungsi yang sifatnya ke dalam. Penggunaan kata tugas tidak dapat dipisahkan dri wewenang. Jika dibandingkan dengan fungsi, ataupun tugas, kata wewenang lebih mempunyai makna yang berkaitan dengan hukum secara langsung. Penyebab dinyatakannya sebuah lembaga mempunyai wewenang, berakibat pada timbulnya sifatnya *kategorial* dan *ekslusif*[8]. Sebagai konsekuensinya, atas seluruh akibat keluar yang ditimbulkan oleh aktivitas serupa yang dilakukan lembaga yang tidak diberi wewenang tidak mempunyai akibat hukum. Sifat kategorial-eksklusif ini berlaku secara horizontal, artinya menyangkut hubungan dengan lembaga lainnya yang kedudukannya sederajat. Disamping itu mempunyai sifat subordinatif yang

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

[7] PDF Muhammad Ali Safa'at, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, diakses pada 6 Mei 2017 pukul 14:29

[8] *Kategorial* merupakan unsur yang membedakan antara lembaga yang mempunyai wewenang dan yang tidak mempunyai wewenang. *Eksklusif* berarti menjadikan lembaga-lembaga yang tidak disebut merupakan lembaga yang tidak diberi wewenang.

bersifat vertikal yakni menumbuhkan kewajiban bagi mereka yang berada di bawah lembaga tersebut untuk tunduk kepada lembaga yang diberi wewenang.[9]

Perlu kiranya untuk mengatur keseimbangan antar lembaga negara dalam pelaksanaan wewenanganya untuk saling mengontrol dan saling mengendalikan, biasa disebut dengan prinsip *cheks and balances*. Sebagai implikasi adanya mekanisme *cheks and balances* pada hubungan yang sederajat itu, ada kemungkinan dalam pelaksanaan kewenangan masing-masing lembaga negara timbul perbedaan atau perselisihan dalam menafsirkan amanat Undang-Undang Dasar dan akhirnya terjadi suatu sengketa antar lembaga negara yang dirasa memiliki kewenangan yang sama.

Terkait dengan hubungan kewenangan antar lembaga negara seringkali banyak potensi sengketa yang dapat terjadi dan memerlukan penyelesaian. Potensi sengketa disebabkan oleh ketidak jelasan peraturan perundang-undangan yang mengatur fungsi, tugas, wewenang suatu lembaga negara yang mengakibatkan munculnya beragam penafsiran.[10] Bisa juga muncul akibat adanya konflik kepentingan para pejabat dalam melaksanakan aktivitas profesional dengan kepentingan pribadi masing-masing, yang kemudian memicu konflik yang lebih luas, yakni sengketa antar lembaga negara. Dengan menggunakan metodelogi analisis hukum konstitusi, seperti di kemukakan Profesor Richard E. Levy, setiap isu konstitusi, bahkan setiap isu hukum,

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

[9] Harjono, *Kedudukan dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*" dalam Firmansyah, dkk. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga,* Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KHRN) : Jakarta 2005 hlm 114

[10] Lukman Hakim, *sengketa kewenangan Lembaga Negara dan Penataannya dalam Kerangka Sistem Hukum Nasional*, (Surakarta : Yustisa Jurnal Hukum Edisi 80 Mei-Agustus 2010, hlm 3

mengandung karakteristik sengketa antar-*basic values*, karena itu, tugas hukum konstitusi antara lain memahami nilai yang saling bersitegang, akibat doktrin yang digunakan beserta aplikasinya. Selanjutnya, Levi mengingatkan dalam hukum konstitusi nilai-nilai yang bersengketa secara umum dapat diidentifikasi melalui teks dan sejarah pasal-pasal tertentu, evolusi doktrin hukum, dan keputusan-keputusan otoritatif kekuasaan kehakiman.[11]

Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi lagi atas beberapa Kabupaten dan Kota. Terhadap daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota tersebut mempunyai pemerintahan daerah dan berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan yang diatur dengan undang-undang.[12]

Melalui otonomi diharapkan daerah akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah mampu memainkan peranannya dalam membuka peluang memajukan daerah dengan melakukan identifikasi potensi sumber-sumber pendapatannya dan mampu menetapkan anggaran belanja daerah secara ekonomi wajar, efisien dan efektif termasuk kemampuan perangkat daerah dalam meingkatkan kinerja serta mempertanggungjawabkan kepada pemerintah atasannya maupun publik.[13]

Fokus penelitian ini adalah wilayah otonom DKI Jakarta khususnya pada tingkat Provinsi. Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

[11] *Ibid*, Firmansyah dkk, hlm 6-7

[12] Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Tahun 1945* (Pasca Amandemen) Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2)

[13] Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan), 1994., hlm 21

adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Kepala Daerah (Gubernur) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya sesuai dengan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Repbulik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.[14]

Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagai pusat pemerintahan, dan sebagai daerah otonom berhadapan dengan karakteristik permasalahan yang sangat kompleks dan berbeda dengan provinsi lain. Provinsi DKI Jakarta selalu berhadapan dengan masalah urbanisasi, keamanan, transportasi, lingkungan, pengelolaan kawasan khusus, dan masalah sosial kemasyarakatan lain[15], termasuk sengketa kewenangan antar lembaga negara secara vertikal maupun horizontal, maka dari itu memerlukan pemecahan secara sinergis melalui berbagai instrumen.

Fokus utama dari penelitian penulis adalah Sengketa Kewenangan yang terjadi di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta antara Gubernur dengan lembaga negara lainnya baik secara Vertikal maupun horizontal. Dalam hal ini Gubernur sebagai Pemegang tampuk kekuasaan tertinggi di daerah karena khusus untuk wilayah Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Indonesia yang menyandang otonomi Khusus maka terdapat perbedaan dengan daerah lainnya yakni dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

[14] Pasal 18 tentang Pemerintah Daerah

[15] https://id.m.wikipedia.org/wiki/Pemerintah_Provinsi_Daerah_Khusus_Ibu_Kota_Jakarta, diakses pada tgl 10 Mei 2017 pukul 18.48

Penulis perlu menguraikan terlebih dahulu beberapa kasus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang pernah terjadi di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang menjadi fokus kasus dalam penelitian ini. Penulis mengklasifikasikannya dalam dua kategori yakni Kasus yang bersifat Vertikal dan kasus yang bersifat Horizontal. Untuk kategori Sengketa kewenangan antar lembaga negara yang bersifat Vertikal yakni: Kewenangan dalam hal Pengelolaan dan Kepemilikan GBK (Gelora Bung Karno) Pada tahun 2003 antara Gubernur DKI dengan Mentri Dalam Negeri, dan Kewenangan dalam Pemberian Izin pelaksanaan Proyek Reklamasi yakni perseteruan Antara Gubernur DKI Jakarta dengan Menteri Koordinator Kemaritiman pada tahun 2016. Sedangkan kategori sengketa kewenangan antar lembaga negara yang bersifat horizontal adalah Sengketa kewenangan dalam hal Pengajuan APBD tahun 2015 antara Gubernur DKI Jakarta dengan DPRD DKI Jakarta.

Berdasarkan sengketa diatas maka penulis merasa perlu untuk menelusuri penyebab terjadinya sengketa kewenangan, kemudian setelah itu penulis berkepentingan untuk mengetahui bagaimana penyelesaian sengketa tersebut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sesuai dengan norma-norma yang tertuang di dalam UUD 1945 dalam mengatur sengketa antar lembaga negara, khususnya sengketa kewenangan yang terjadi di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta antara Gubernur dengan lembaga negara lainnya yang secara vertikal maupun horizontal.

Setelah penyelesaian konflik antar lembaga negara dalam hal ini sengketa kewenangan antara Gubernur dengan lembaga negara lainnya secara

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

vertikal dan horizontal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka penulis berkepentingan untuk menganalisis penyelesaian tersebut dari sudut pandang Siyasah Dusturiyah sebagai kajian dari Jurusan penulis yakni Hukum Tata Negara (Siyasah). Untuk mengetahui apakah penyelesaian sengketa kewenangan yang terjadi di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta antara Gubernur dengan lembaga negara lainnya baik yang bersifat vertikal maupun horizontal bertentangan dengan prinsip-prinsip Islam ataukah sebaliknya.

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian hukum dengan judul **"Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Ditinjau dari Siyasah Dusturiyah (Analisis Sengketa Kewenangan Gubernur DKI Jakarta secara Vertikal dan Horizontal)."**

A. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Sengketa Kewenangan yang terjadi antara Gubernur DKI Jakarta dengan Lembaga Negara lainnya secara vertikal dan horizontal?
2. Bagaimana Penyelesaian Sengketa Kewenangan antara Gubernur DKI Jakarta secara vertikal dan horizontal dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945?
3. Bagaimana Tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia terkait dengan Sengketa Kewenangan antara Gubernur DKI Jakarta secara vertikal dan horizontal?

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

B. Tujuan Penelitian

1. Untuk mendeskripsikan mengenai sengketa kewenangan yang pernah terjadi di Pemerintah DKI Jakarta antara Gubernur dengan lembaga negara lainnya secara vertikal dan horizontal.
2. Untuk mendeskripsikan mengenai analisis penyelesaian Sengketa Kewenangan antar lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia terhadap sengketa yang terjadi antara Gubernur DKI Jakarta dengan Lembaga Negara lainnya secara vertikal dan horizontal.
3. Untuk Mendeskripsikan mengenai Tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap penyelesaian sengketa kewenangan yang terjadi antara Gubernur DKI Jakarta dengan lembaga negara lainnnya menurut sistem ketatanegaraan Indonesia.

C. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan persoalan dan tujuan diatas, penelitian ini diharapkan dapat memberi kemanfaatan secara akademis/teoritis maupun praktis, yaitu sebagai berikut :

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

1. Akademis/Teoritis

Penelitian ini dialakukan sebagai dasar penyusunan skripsi untuk diajukan sebagai salah satu persyaratan dalam menempuh gelar S1 Jurusan Hukum Tata Negara (Siyasah), Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.

2. Praktis

a. Dapat menjadi aspek pendukung dalam pengembangan ilmu Hukum Tata Negara (Siyasah) khususnya pembahasan mengenai Penyelesaian Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara.

b. Untuk memberikan wawasan yang lebih luas terhadap masyarakat tentang Metode Penyelesaian Sengketa Kewenangan antara Gubernur DKI Jakarta dengan Lembaga Negara lainnya baik secara vertikal maupun horizontal.

c. Untuk memberikan kontribusi pemahaman yang lebih jelas mengenai pandangan Islam terhadap Penyelesaian Sengketa Kewenangan yang terjadi antara Gubernur DKI Jakarta, dengan lembaga negara lainnya khususnya tinjauan Teori Siyasah Dusturiyah.

d. Diharapkan dapat memberikan kontribusi bermanfaat bagi khazanah keilmuan para civitas akademika pada umumnya dan di kampus tercinta UIN Sunan Gunung Djati Bandung khususnya.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

D. Kerangka Pemikiran

Kerangka teori diperlukan untuk dijadikan sebagai pisau analisis dalam pemetaan sengketa yang terjadi diatas, yakni perpaduan antara teori hukum positif dan teori hukum Islam dalam proses penyelesaian sengketa kewenangan antar lembaga negara. Peneliti akan membahas alur teori dan konsep yang akan diuraikan dalam menyelesaikan sengketa kewenagan lembaga negara.

Negara dijalankan oleh organ negara yang diatur dalam konstitusi. Secara umum konstitusi dapat dikatakan demokratis mengandung prinsip dalam

bernegara yaitu salah satunya adalah adanya pembagian kekuasaan berdasarkan *trias politica* yang terbagi menjadi tiga kekuasaaan yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif dan adanya kontrol serta keseimbangan (*check and balances*) lembaga - lembaga pemerintahan.[16] A Hamid Attamimi menyebutkan bahwa konstitusi adalah pemberi pegangan dan pemberi batas, sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan.[17]

Lembaga negara/organ negara/alat-alat kelengkapan negara menjadi satu kesatuan yang tak terpisahkan dengan keberadaan negara. Keberadaan organ-organ negara menjadi keniscayaan untuk mengisi dan menjalankan negara. Pembentukan lembaga negara/organ negara/alat-alat kelengkapan negara merupakan manivestasi dari mekanisme keterwakilan rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan baik secara langsung maupun tidak langsung. Pembentukan lembaga negara akan selalu terkait dengan sistem penyelenggaraan negara, yang didalamnya termuat antara lain fungsi setiap organ yang dibentuk dan hubungan-hubungan yang dijalankan.[18]

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Pemerintah Daerah dalam hal ini menjadi subjek penelitian mengenai sengketa kewenangan antar lembaga negara khususnya Gubernur DKI Jakarta. Sebagai pelaksana kebijakan daerah, Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang

---

[16] Azyumardi Azra dan Komaruddin Hidayat, *Pendidikan Kewarganegaraan* (Civic Education), Demokrasi, *Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2008, hlm 73

[17] *Ibid*, hlm 72

[18] Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm 282-283.

oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.[19] Serta berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.[20]

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sejak tahun 1999 sampai dengan 2002 merupakan salah satu tuntutan gerakan reformasi pada tahun 1998[21]. Tututan yang digulirkan tersebut didasarkan pada pandangan bahwa UUD 1945 dengan keglobalannya tidak cukup memuat sistem *cheks and balances* antar cabang-cabang pemerintahan (lembaga negara)[22] untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan atau suatu tindak melampaui wewenang. UUD 1945 dengan pasal-pasalnya yang multitafsir itu memiliki celah untuk membuka peluang terjadinya perselesihan antar lembaga negara dalam hal ini adalah sengketa kewenangan antar lembaga.

Sengketa kewenangan lembaga negara yang terjadi perlu dicarikan model penyelesaiannya dalam perspektif kehidupan bernegara, hal ini diperlukan dalam rangka mencapai tujuan negara yaitu kesejahteraan rakyat. Terdapat beberapa cara dalam menyelesaikan sengketa lembaga negara baik dengan menggunakan lembaga peradilan atau metode diluar pengadilan. Dan sistem ketatanegaraan Indonesia menyediadakan alternatif untuk penyelesaian

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

---

[19] Pasal 18 Ayat (5) UUD 1945 tentang Pemerintah Daerah

[20] *Ibid* Ayat (6)

[21] Jimly Asshidiqie " *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Hukum Nasional*," dalam Firmansyah, dkk. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga,* Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KHRN) : Jakarta 2005 hlm 120

[22] Dahlan Thaib dan S.F Marbun menyatakan bahwa pola kelembagaan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang berlandaskan UUD 1945 sebelum perubahan sebenarnya memiliki prinsip *chek and balance* yang luas. Dahlan Thaib dan S.F Marbun " *Masalah-masalah Hubungan Antar Lembaga Tinggi Negara* ", dalam Sri Soemantri , dkk. *Hukum dan Politik Indonesia, Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, (jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm 64.

sengketa kewenangan antar lembaga negara yakni diselesaikan oleh lembaga yudisial yaitu Mahkamah Konstitusi.[23] Sejalan dengan itu Islam sebagai agama paripurna juga memaparkan prinsip-prinsip dalam Al-Qur'an yang dipraktikkan oleh Nabi Muhammad SAW dalam penyelesaian sengketa.

Fiqih siyasah adalah ilmu yang mempelajari mengenai hal-hal ketatanegaraan dalam sistem ketatanegaraan islam. Secara bahasa Pengertian Siyasah berasal dari kata *sasa-yasusu-siyasatan* yang artinya adalah mengatur, mengendalikan, mengurus atau membuat keputusan. Secara Istilah adalah *"tadbiru mashalihul 'ibadi 'ala wakfi as-syar'i"* yakni pengurusan kemaslahatan umat manusia sesuai dengan syara.[24]

Siyasah Dusturiyah dipilih untuk dapat menilai sejauh mana kesesuaian penyelesaian permasalahan di kehidupan modern dengan menggunakan teori dalam islam. Sesuai dengan definisi siyasah dusturiyah yakni pengaturan terkait dengan hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di masyarakatnya. Pembatasan ruang lingkup dalam fiqh siyasah dusturiyah hanya membahas yang terkait dengan pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

[23] Dalam Pasal 24C Ayat (1) Mahkamah Konstitusi Berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undangt-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

[24] H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah*, Jakarta : Kencana, 2009, hlm 25-26

kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip - prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.[25]

Pemaparan singkat tentang fiqh siyasah diatas tergambar bahwa siyasah adalah perbuatan kebijakan yang diwujudkan dalam pengaturan, serta dilaksanakan dan diawasi untuk meraih sebanyak mungkin kemaslahatan bagi umat manusia di satu sisi dan di sisi lain menjauhkannya dari kemafsadatan. Oleh karena itu, di dalam siyasah selalu diupayakan jalan-jalan yang menuju kepada kemaslahatan (*fathu dzari'ah*) dan selalu ditutup dan dihindarkan jalan-jalan yang mengarah kepada kemafsadatan (*sadzu dzari'ah*).

Fiqh siyasah berpijak pada *maqashidu* keumatan atau *hifdzu al-ummah*. Baik umat seluruh mahkluk Allah di muka bumi maupun umat dalam ruang lingkup umat manusia, atau umat satu agama tertentu, bahkan dari satu bangsa tertentu. Hubungan antara berbagai umat ini adalah kedamaian, sesuai dengan kaidah *Al-ashlu fi al-alaqah al-silmu* yang artinya hukum asal di dalam berbagai jenis hubungan adalah kedamaian.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Apabila terjadi konflik, wajib diupayakan untuk dikembalikan kepada kedamaian sedapat mungkin, yang dikenal dengan sebutan *ishlah*. Apabila menemui jalan buntu, dapat diambil tindakan tegas dengan mempertimbangkan yang masalahatnya lebih besar daripada mafsadatnya, apabila dihadapkan pada pilihan yang sama-sama memudaratkan, diambil yang mudaratnya lebih kecil sesuai dengan kaidah : "*al-akhdu bi akhofi al-dharurain*" sedangkan apabila

[25] H.A. Djazuli, Fiqh Siyasah, Jakarta : *Kencana Pranada Media Group*, 2009, hlm 47.

pilihannya sama-sama maslahat, maka yang diambil adalah yang maslahatnya lebih besar, sesuai dengan kaidah: "*ikhtiyar al-ashlah fa al-ashlah*".[26]

Berdasarkan hal tersebut, dalam penyelesaian sengketa lembaga negara, penulis menggunakan mekanisme penyelesaian sengketa selanjutnya yang ditawarkan oleh Al-Quran adalah Perdamaian (*Al-Sulh*) sebagai teori utama dalam skripsi ini.. Pada dasarnya setiap sengketa yang terjadi antara orang-orang yang beriman harus diselesaikan dengan damai (*ishlah*). *Ishlah* adalah suatu cara penyelsaian sengketa yang dapat menghilangkan dan menghentikan segala bentuk permusuhan dan pertikaian antara manusia. Sebagaimana Allah berfiman dalam surat Q.S Al-Hujarat ayat 9 -10, berikut:

وَإِنْ طَائِفَتَانِ مِنَ الْمُؤْمِنِينَ اقْتَتَلُوا فَأَصْلِحُوا بَيْنَهُمَا فَإِنْ بَغَتْ إِحْدَاهُمَا عَلَى الْأُخْرَىٰ فَقَاتِلُوا الَّتِي تَبْغِي حَتَّىٰ تَفِيءَ إِلَىٰ أَمْرِ اللَّهِ فَإِنْ فَاءَتْ فَأَصْلِحُوا بَيْنَهُمَا بِالْعَدْلِ وَأَقْسِطُوا إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُقْسِطِينَ ۝ إِنَّمَا الْمُؤْمِنُونَ إِخْوَةٌ فَأَصْلِحُوا بَيْنَ أَخَوَيْكُمْ وَاتَّقُوا اللَّهَ لَعَلَّكُمْ تُرْحَمُونَ

"Dan kalau ada dua golongan dari mereka yang beriman itu berperang hendaklah kamu damaikan antara keduanya! Tapi kalau yang satu melanggar perjanjian terhadap yang lain, hendaklah yang melanggar perjanjian itu kamu perangi sampai surut kembali pada perintah Allah. Kalau dia telah surut, damaikanlah antara keduanya menurut keadilan, dan hendaklah kamu berlaku adil; sesungguhnya Allah mencintai orang-orang yang berlaku adil. Orang-orang beriman itu sesungguhnya bersaudara. Sebab itu damaikanlah (perbaikilah hubungan) antara kedua saudaramu itu dan takutlah terhadap Allah, supaya kamu mendapat rahmat."[27]

Penafsiran dari Q.S Al-Hujurat Ayat 09-10 mengenai perdamaian (*Ishlah*) menurut M. Quraish Shihab adalah kata *Ashlihu* pada ayat 09 terambil dari kata *ashlaha* yang asalnya adalah *shaluha*. Dalam kamus-kamus bahasa,

[26] *Ibid*., hlm 266-267

[27] Yayasan Penyelenggara Penerjemah Al-Qur'an, *Al-Qur'an dan Terjemahannya,* Surabaya *:* Lentera Optima Pustaka, 2012, hlm 517

kata ini dimaknai dengan antonim dari kata *fasada*, yakni rusak. Ia diartikan juga dengan manfaat. Dengan demikian, *shaluha* berarti tiadanya atau terhentinya kerusakan atau diraihnya manfaat, sedang *ishlah* adalah upaya menghentikan kerusakan atau meningkatkan kualitas sesuatu sehingga manfaatnya lebih banyak lagi. Memang, ada nilai-nilai yang harus dipenuhi sesuatu agar ia bermanfaat atau agar ia dapat berfungsi dengan baik. Dalam konteks hubungan antar manusia, nilai-nilai itu tercermin dalam keharmonisan hubungan. Ini berarti jika hubungan antara dua pihak retak atau terganggu, akan terjadi kerusakan dan hilang atau paling tidak berkurang kemanfaatan yang dapat diperoleh dari mereka. Ini menuntut adanya *ishlah*, yakni perbaikan agar keharmonisan pulih dan, dengan demikian, terpenuhi nilai-nilai bagi hubungan tersebut dan sebagai dampaknya akan lahir aneka manfaat dan kemaslahatan.[28]

Setelah ayat yang lalu memerintahkan untuk melakukan perdamaian antara dua kelompok orang beriman, ayat di atas menjelaskan mengapa hal itu perlu dilakukan. *Ishlah* perlu ditegakkan karena sesungguhnya orang-orang mukmin yang mantap imannya serta dihimpun oleh keimanan, kendati tidak seketurunan, adalah bagaikan bersaudara seketurunan, dengan demikian mereka memiliki keterikatan bersama dalam iman dan juga keterikatan bagaikan seketurunan; karena itu, wahai orang-orang beriman yang tidak terlibat langsung dalam pertikaian antar kelompok-kelompok, damaikanlah walau pertikaian itu hanya terjadi antara kedua saudara kamu apalagi jika

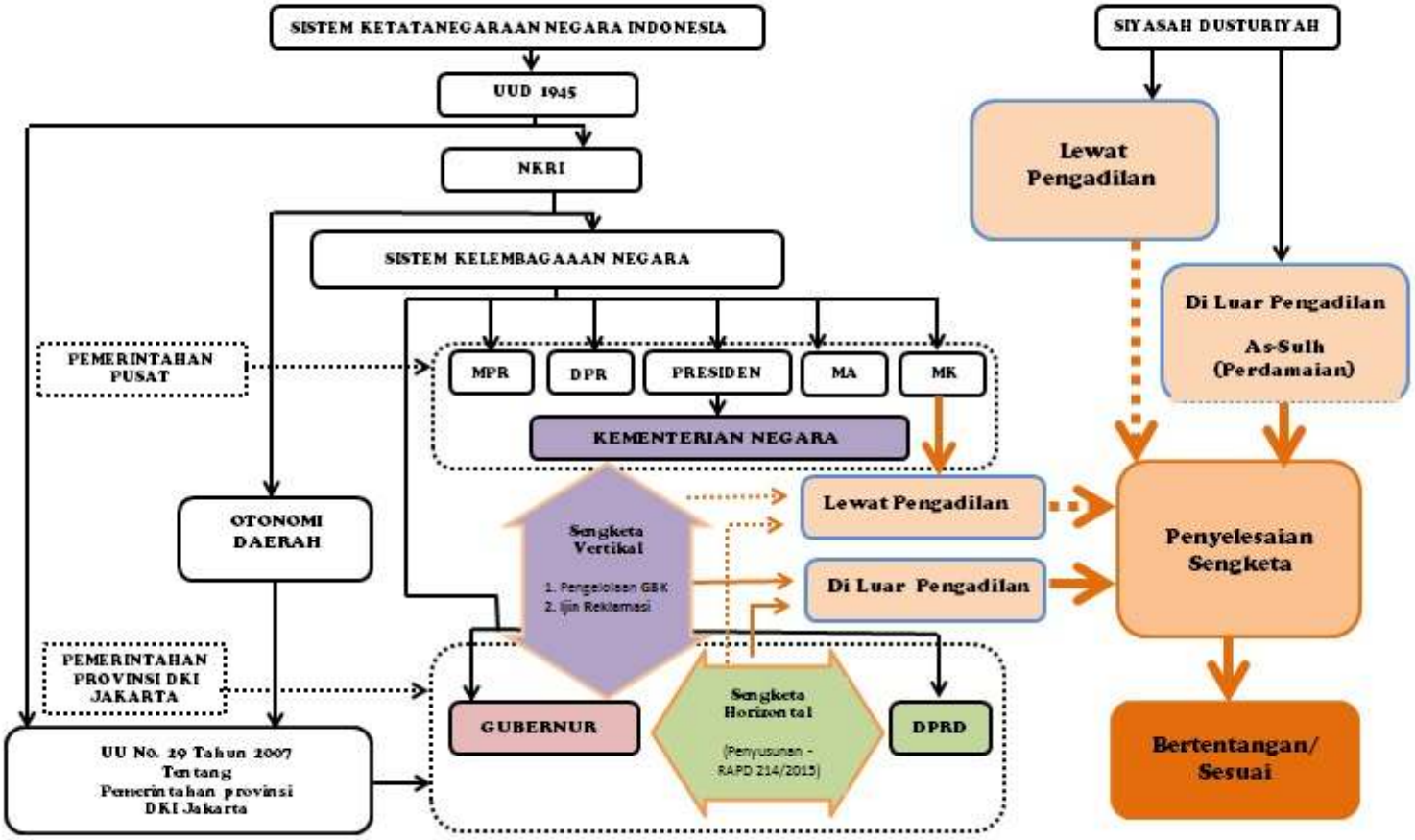
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

[28] M. Quraish Shihab, *Tafsir Al-Mishbah*, Ciputat : Lentera Hati, 2009, Hlm 596

jumlah yang bertikai lebih dari dua orang dan bertakwalah kepada Allah, yakni jagalah diri kamu agar tidak ditimpa bencana, baik akibat pertikaian itu maupun selainnya, supaya kamu mendapat rahmat antara lain rahmat persatuan dankesatuan.[29]

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

[29] Ibid., hlm 598


SISTEM KETATANEGARAAN NEGARA INDONESIA
UUD 1945
NKRI
SISTEM KELEMBAGAAAN NEGARA
PEMERINTAHAN PUSAT
MPR
DPR
PRESIDEN
MA
MK
KEMENTERIAN NEGARA
OTONOMI DAERAH
PEMERINTAHAN PROVINSI DKI JAKARTA
UU No. 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan provinsi DKI Jakarta
GUBERNUR
DPRD
Sengketa Vertikal
1. Pengelolaan GBK
2. Ijin Reklamasi
Sengketa Horizontal
(Penyusunan - RAPD 214/2015)
SIYASAH DUSTURIYAH
Lewat Pengadilan
Di Luar Pengadilan
As-Sulh (Perdamaian)
Lewat Pengadilan
Di Luar Pengadilan
Penyelesaian Sengketa
Bertentangan/ Sesuai

E. Langkah-Langkah Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun tekhnologi. Hal ini disebabkan karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.[30]

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian dalam penyusunan skripsi ini adalah jenis penelitian kepustakaan *(library research)* yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk mengumpulkan data dan informasi dengan cara menelaah semua bahan-bahan pustaka yang sesuai dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini yakni "Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara ditinjau dari Siyasah Dusturiyah". Untuk menopang usaha penelitian ini maka pendekatan yang digunakan bertumpu pada pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan kasus serta pendekatan historis.[31]

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

2. Sifat penelitian

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian yang bersifat deskriptif. Penelitian Deskriptif merupakan penelitian yang terdiri atas satu variabel atau lebih dari satu variabel. Namun, variabel tidak saling bersinggungan sehingga

---

[30] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tujuan Singkat,* Jakarta :Rajawali, 2009, cet ke-11, hlm 14.

[31] Naharuddin, 031041001 (2012) *Sengketa Kewenangan Konstitusional Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Thesis Universitas Airlangga.

disebut penelitian bersifat deskriptif.[32] Analisis data kemudian diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data dan berusaha menggambarkan atau mendeskripsikan dan memberikan uraian mengenai Penyelesaian Sengketa Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

3. Pendekatan penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, Pendekatan ini digunakan dalam upaya untuk memahami gejala secara utuh dengan menggali lebih dalam data dan informasi yang diperoleh di lapangan. Pendekatan kualitatif menjadi sumber dari deskripsi yang luas dan berlandasan kokoh serta memuat penjelasan tentang proses-proses yang terjadi dalam lingkup setempat sehingga dengan data kualitatif, alur peristiwa dapat dipahami secara kronologis serta diperoleh penjelasan yang banyak dan bermanfaat.[33]

Penulisan skripsi ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif, yaitu penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat pada peraturan perundang-undangan dan keputusan pengadilan.[34] Penelitian Yuridis Normatif terdiri atas penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum, penelitian tentang sejarah hukum, dan penelitian tentang perbandingan hukum.[35] Jadi Penelitian yuridis normatif yang bersifat kualitatif adalah penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

[32] Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan ke-6Jakarta: Sinar Grafika, 2015, hlm 11.

[33] Matthew B. Miles and A. Michael Huberman, *Analisa Data Kualitatif: Buku Sumber tentang Metode-Metode Baru,* Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia Press, 1992, hal 1-2.

[34] Peter Mamud Marzuki, Penelitian Hukum, Jakarta: Kencana, 2011, cet ke-3, hlm 142.

[35] Zainuddin Ali, Op. Cit., hlm 12.

dan putusan pengadilan serta norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

4. Tekhnik Penelusuran Informasi

Teknik untuk memperoleh data dalam penelitian ini digunakan teknik studi pustaka atau studi dokumen yaitu menginventaris, meneliti dan menguji bahan-bahan hukum atau data tertulis nail kitab perundang-undangan, buku-buku, jurnal, bahan-bahan tertulis lainnya yang berkaitan dengan objek yang diteliti. Adapun sumber data terdiri dari data primer, data sekunder dan data tersier. Yaitu :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan pustaka yang merupakan bahan hukum utama yang belum pernah diolah oleh orang lain atau merupakan bahan hukum yang mengikat, diantaranya :

1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasca amandemen.
2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
3) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberi perjelasan terhadap bahan hukum primer.[36] Misalnya dalam hal ini adalah buku, jurnal, majalah, hasil penelitian, hasil karya dari pakar hukum, surat kabar, artikel, makalah dan dokumen-dokumen lainnya, diantaranya :

[36] *Ibid*, hlm 23.

1) Buku Firmansyah Arifin, dkk yang berjudul Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan antarlembaga Negara, Jakarta : KHRN, 2005.
2) Jurnal Konstitusi, Penyelesaian Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi, Volume II No 1 Juni 2011.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah data yang memberikan informasi lebih lanjut terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder antara lain berupa : Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), ensiklopedia, indeks kumulatif, Kamus Hukum, majalah, koran, blog dan lainnya. [37]

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

[37] *Ibid*, hlm 24.