

# TINJAUAN FIQIH SIYASAH TERHADAP KEWENANGAN GUBERNUR JATIM DALAM MENGARAHKAN BADAN PENGEMBANGAN WILAYAH SURAMADU (BPWS) DALAM UU NO 32 TAHUN 2004 DAN PERPRES NO 27 TAHUN 2008 TENTANG BPWS

## A. Latar Belakang

Islam adalah agama yang rahmatan lil alami, yang mengatur segala urusan segala urusan manusia.<sup>1</sup> Dalam ajaran islam, masalah politik termasuk dalam kajian fiqih siyasah. *Fiqih siyasah* adalah salah satu disiplin ilmu tentang seluk beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya, dan negara pada khususnya, berupa hukum, peraturan, dan kebijakan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang bernafaskan ajaran islam. Masalah pemisahan kekuasaan telah ada dalam hukum maupun negara islam, dan dipraktikkan sejak masa Rasulullah SAW dan al-khulafa' al-rasyidin.<sup>2</sup>

Ulil Amr, sebagai pelaksana undang-undang, Qadi Syuraih sebagai pelaksana peradilan, majelis syura sebagai parlemen, dan ahl-halli wa al-aqdi sebagai dewan pertimbangan. Mengenai kekuasaan legislatif, mereka mempunyai dua wewenang *pertama* membuat undang-undang. *Kedua* mengontrol pemerintah dalam masalah-masalah eksekutif. Mengenai yudikatif tidak mengharuskan memegang teguh pada sistem tertentu atau alat (negara) tertentu. Begitupun pandangan islam tentang eksekutif.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Zainal Abidin ahmad, *Membangun Negara Islam* (Yogyakarta: Pustaka iqra', 2001), 284

<sup>2</sup> Inu kencana Syafi'ie, *Ilmu Pemerintahan Dan al-Qur'an*, (Jakarta: Bumi aksara, 1995), 167

<sup>3</sup> Muhammad Al-Nubarak, *Sistem Pemerintahan Dalam Islam*, (Solo: CV Pustaka, Mantiq, 1995), 92

Dan Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik,<sup>4</sup> Dimana daerah-daerahnya dibagi atas daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Pemerintahan Daerah yang diatur di dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 sampai Pasal 18B dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Dengan itu daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>5</sup>

Sejak kemerdekaan sampai dengan periode demokrasi terpimpin, tantangan dihadapi oleh gagasan otonomi daerah dan prinsip desentralisasi. Pada era Demokrasi Terpimpin, terjadi pemberontakan G.30.S/PKI pada tahun 1965. Setelah terjadinya pergantian Presiden pada tahun 1967, barulah muncul apresiasi mengenai pentingnya prinsip otonomi daerah dan desentralisasi pemerintahan. Hal ini terlihat jelas dalam TAP MPRS tanggal 5 Juli 1966, No XXI/MPRS/1966 Tentang Pemberian Otonomi yang seluas-luasnya Kepada Daerah.<sup>6</sup>

Untuk melaksanakan ketetapan MPR ini, atas inisiatif pemerintah telah disahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999. Sehingga dalam sidang tahunan MPR, tahun 2000 sekali lagi ditetapkan ketetapan MPR yang merekomendasikan kebijakan-kebijakan operasional dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah itu.

---

<sup>4</sup> Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 angka 1

<sup>5</sup> Diakses melalui *Google*, *Pemerintahan Daerah*, pada hari Kamis 3 Desember 2013.

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusialismeindonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), 206

Ketetapan MPR tersebut adalah TAP No.IV/MPR/2000 Tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.<sup>7</sup> Atas dasar itulah ketika lahir UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang kemudian diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah<sup>8</sup>.

Dari segi pembuatannya, sudah semestinya kedudukan Peraturan Daerah ini, baik Peraturan Daerah tingkat propinsi, tingkat kabupaten atau kota, setara dengan undang-undang yang merupakan produk hukum lembaga legislatif. Namundari segi isinya kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah berlaku yang lebih sempit dan lebih rendah dibandingkan peraturan daerah. Dengan demikian undang-undang lebih tinggi kedudukannya dari pada Peraturan Daerah Propinsi, Kabupaten, atau Kota. Karena itu sesuai prinsip hierarki peraturan perundang-Undangan peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi.<sup>9</sup>

Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala

---

<sup>7</sup> *Ibid*, 209

<sup>8</sup> Thalhal, *Mengkritisi Banyaknya Peraturan Daerah Bermasalah*, Draf Akademis, Desember, 2009, 2

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusialismeindonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006), 279

Daerah.<sup>10</sup> Wewenang sebagaimana dimaksud diatas dipertegas dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, bahwa Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah. Urusan Pemerintah dimaksud diatur dalam Pasal 10 ayat (3) meliputi: 1. Politik luar negeri, 2. Pertahanan, 3. Keamanan, 4. yustiti, 5. Moneter dan Fiskal Nasional, dan 6. Agama.<sup>11</sup>

Otonomi daerah memberikan kewenangan penuh pada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan beberapa hal lain terkait dengan pengawasan atas pelaksanaan yang telah direncanakan sebelumnya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.<sup>12</sup>

Oleh karena itu dalam pengembangan pembangunan nasional Pemerintah memandang penting untuk mengembangkan kawasan pertumbuhan ekonomi di luar Jakarta. Kawasan pertumbuhan ekonomi tersebut adalah kawasan Surabaya dengan pembangunan Jembatan Suramadu dan kawasan industrialisasi di kawasan Gerbang Kerto Susilo (Gersik, Bangkalan, Mojokerto, Surabaya, Sidoarjo, dan Lamongan) yang dimulai pada Pemerintahan Presiden Soeharto tahun 1986-an.<sup>13</sup>

Ide awal proses Pembangunan Jembatan Tol Suramadu diharapkan akan mendorong

---

<sup>10</sup> Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>11</sup> Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>12</sup> Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor No. 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah

<sup>13</sup> Mutmainnah, *Jembatan Suramadu: Respon Ulama Terhadap Industrialisasi*. (Yogyakarta : LKPSM, 1998), 15.





dapat diduga sebagai masalah.<sup>17</sup> Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat diidentifikasi masalah penelitian ini adalah:

1. Otonomi daerah menurut Undang-Undang No 32 tahun 2004
2. Peraturan Presiden No 27 tahun 2008 tentang Badan Pengembangan Wilayah Suramadu (BPWS).
3. Penolakan intansi pemerintah daerah terhadap Peraturan Presiden No 27 tahun 2008
4. Wewenang Gubernur provinsi jawa timur dalam Otonomi daerah No 32 tahun 2004
5. Wewenang Gubernur Jawa Timur dalam menjalankan Otonomi Daerah menurut UU No 32 Tahun 2004 dan Peraturan Presiden (Perpres) No 27 tahun 2008. .

Agar lebih terarah dan pembahasan penelitian ini tidak melebar, maka diperlukan adanya pembatasan masalah, masalah ini di batasi pada:

1. Kewenangan gubernur provinsi jatin dalam mengarahkan Overlapping dalam UU No. 32 tahun 2004 dan Perpres No. 27 Tahun 2008 Tentang BPWS
2. Tinjauan Fiqh Siyasah terhadap kewenangan Gubernur Jatim dalam mengarahkan Badan Pengembangan Wilayah Suramadu (BPWS) dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan Perpres No. 27 Tahun 2008 Tentang BPWS

---

<sup>17</sup> Fakultas Syariah IAIN Sunan Ampel Surabaya, *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi Edisi Revisi, cetakan III*, (Surabaya: Fakultas Syariah IAIN Sunan Ampel Surabaya, 2012), 8.

### C. Rumusan Masalah

Untuk memudahkan proses penelitian dan penulisan, maka diperlukan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Kewenangan gubernur provinsi jatim dalam mengarahkan Overlapping dalam UU No. 32 tahun 2004 dan Perpres No. 27 Tahun 2008 Tentang BPWS?
2. Bagaimana tinjauan Fiqih Siyasa terhadap kewenangan Gubernur Jatim dalam mengarahkan Badan Pengembangan Wilayah Suramadu dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan Perpres No. 27 Tahun 2008 Tentang BPWS?

### D. Kajian Pustaka

Otonomi daerah sebagai salah satu kebijakan yang memberikan kewenangan penuh pada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri, kalau kita kaitkan dengan kewenangan Gubernur jatim dalam mengarahkan BPWS, tentunya sangat menarik dan banyak peneliti yang telah membahas sebelumnya.<sup>18</sup>

dari hasil pengamatan peneliti tentang kajian-kajian sebelumnya, peneliti temukan beberapa kajian di antaranya:

1. Skripsi yang di tulis oleh M. Satria yang berjudul “Implementasi undang-undang Pemerintahan daerah serta prinsip-prinsip Good governance oleh

---

<sup>18</sup> *Ibid*, 9.

kepala daerah Dalam penyelenggaraan hak otonomi” skripsi ini membahas tentang kewenangan otonomi daerah bagi eksekutif tidak hanya merumuskan dan menentukan arah pembangunan suatu daerah, tapi juga dapat mengatur kebijakan melalui kewenangan legislatif yang ada padanya. Hal ini dikarenakan, potensi, peluang dan persaingan global, memberikan peluang yang seluas-luasnya kepada daerah dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan pemerintah, untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Sehingga keinginan untuk memberikan hak otonomi dalam menjalankan sendiri pemerintahan di daerah, pemerintah pusat berupaya secara maksimal untuk lebih memperhatikan lagi daerah-daerah yang ada, untuk menjaga keutuhan NKRI.<sup>19</sup>

2. Skripsi yang di tulis oleh Hadrian Habas yang berjudul “Suatu perbandingan undang-undang nomor 12 tahun 2008 Tentang perubahan kedua atas undang-undang no 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dalam Mewujudkan pemerintahan yang baik” skripsi ini membahas tentang adanya dua undang-undang Pemerintahan Daerah yaitu, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 merupakan perubahan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 lahir karena adanya tuntutan dari masyarakat kepada Pemerintah untuk membentuk Undang-Undang tentang

---

<sup>19</sup> M. Satria, *Implementasi Undang-Undang Pemerintahan Daerah Serta Prinsip-Prinsip Good Governance Oleh Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Hak Otonomi*, Skripsi, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, 2011), 13

Pemerintahan Daerah yang berpihak kepada masyarakat. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dinilai tidak lagi mampu menjawab kebutuhan tentang tugas dan wewenang serta kewajiban Wakil Kepala Daerah, Tugas dan wewenang DPRD, Ketentuan pidana pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Untuk itu digantikan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008.<sup>20</sup>

Skripsi-skripsi di atas lebih menekankan pada penerapan dari masing-masing pembiayaan, sementara itu, penelitian yang akan penulis lakukan ini lebih menekankan pada kewenangan kepala daerah Jawa Timur terkait dengan kebijakan pengelolaan, pengembangan wilayah Suramadu yaitu, **“Tinjauan Fiqih Siyash Terhadap Kewenangan Gubernur Jatim Dalam Mengarahkan Badan Pengembangan Wilayah Suramadu (BPWS) Dalam UU No 32 Tahun 2004 Dan Perpres No 27 Tahun 2008 Tentang BPWS ”**

#### E. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah rumusan tentang tujuan yang ingin dicapai oleh peneliti melalui penelitian yang dilakukannya.<sup>21</sup> Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

<sup>20</sup> Hadrian Habas, *Suatu Perbandingan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik*, Skripsi, (Padang: Fakultas Hukum Reguler Mandiri Universitas Andalas).

<sup>21</sup> Fakultas Syariah IAIN Sunan Ampel Surabaya, *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi Edisi Revisi, Cetakan III*, (Surabaya: Fakultas Syariah IAIN Sunan Ampel Surabaya, 2012), 9.



- b. Guna dijadikan pedoman dalam rangka penambahan referensi tentang Otonomi daerah menurut UU No 32 Tahun 2004 dan Peraturan presiden No 27 Tahun 2008.

## G. Definisi Operasional

Untuk mendapatkan gambaran yang jelas dan tidak terjadi kesalahpahaman pembaca dalam memahami judul skripsi ini, maka penulis perlu menjelaskan variabel-variabel dalam judul skripsi ini, yaitu :

**Tinjauan** : Pandangan atau pendapat yang diperoleh sesudah menyelidiki atau mempelajari suatu masalah.<sup>22</sup>

**Fiqih Siyasah al-Qadha** : al- qadha dalam konteks fiqih siyasah adalah kekuasaan yang mempunyai hubungan dengan tugas dan wewenang peradilan. Dalam rangka menegakkan kebenaran dan menjamin terlaksananya keadilan serta tujuan menguatkan negara dan menstabilkan kedudukan hukum kepala negara.<sup>23</sup>

**Otonomi Daerah** : Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan

<sup>22</sup> Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Universitas Michigan: Balai Pustaka, 2003), 1078.

<sup>23</sup> Abu A'la Al-Maududi, *Sistem Politik Islam*, ( Bandung : Mizan, 1993), Cet II. 247.

dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>24</sup>

**Wewenang Gubernur** :Gubernur atau kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah memiliki kewenangan tindakan pemerintahan sebagai kepala daerah otonom maupun kepala wilayah. Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah melaksanakan kewenangan atribusi, delegasi dan mandat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>25</sup>

**BPWS** :adalah Badan Pelaksana yang dikeluarkan oleh pemerintah sebagai pengelola Wilayah Pengembangan Kawasan Industrialisasi di Madura. Yang memiliki tugas dan fungsi untuk melaksanakan pengelolaan, pembangunan dan fasilitasi percepatan kegiatan pembangunan wilayah Suramadu. Dan juga bertugas untuk stimulasi pembangunan infrastruktur untuk Wilayah Suramadu secara keseluruhan.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>25</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Grafindo Persada, 2006), 102

<sup>26</sup> Peraturan Presiden Nomor 27 tahun 2008 (PerPres No. 27 tahun 2008).

## H. Metode Penelitian

Metode penelitian ini meliputi:

Metode penelitian skripsi ini merupakan penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu melalui serangkaian kegiatan yang berkenaan dengan metode pengumpulan data kepustakaan, membaca dan mencatat serta mengolah bahan penelitian.<sup>27</sup> Dengan menggunakan metode deskriptif analisis

### 1. Data yang Dikumpulkan

Agar dalam pembahasan skripsi ini nantinya bisa dipertanggung jawabkan dan relevan dengan permasalahan yang diangkat, maka data yang peneliti kumpulkan di antaranya, yaitu:

1. Data tentang wewenang gubernur provinsi jawa timur dalam Konteks otonomi daerah menurut UU No 32 tahun 2004.
2. Data tentang peraturan presiden No 27 tahun 2008 tentang badan pengembangan wilayah suramadu (BPWS).
3. wewenang gubernur provinsi jawa timur dalam Konteks otonomi daerah menurut UU No 32 tahun 2004 peraturan presiden No 27 tahun 2008 tentang badan pengembangan wilayah suramadu (BPWS) perspektif Fiqh Siyasa.

### 2. Sumber Data

---

<sup>27</sup> Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004), 3





Pada kajian ini, ingin melihat bagaimana pandangan Fiqh Siyasah terutama pandangan *Fiqh Siyasah Imamah* terhadap Otonomi daerah dengan adanya BPWS ini, dan Perpres No 27 Tahun 2008 tentang BPWS. Di antaranya adalah:

**a. Dokumentasi**

Dokumentasi adalah alat pengumpul data yang berupa dokumen dan catatan dari sumber yang diteliti. Teknik ini dilakukan dengan cara mencatat data, dokumen lembaga terkait dengan penelitian. Dokumentasi ini merupakan dalil konkrit yang bisa penulis jadikan acuan untuk menilai seberapa besar peran Otonomi Daerah dalam kewenangan Gubernur jatim dan Perpres No 27 tahun 2008 perspektif Fiqh siyasah.

**4. Teknik Pengolahan Data**

Penulis akan memaparkan dan mendeskripsikan semua data yang penulis dapatkan dengan tahapan sebagai berikut:

- a. *Organizing* : Suatu proses yang sistematis dalam pengumpulan, pencatatan, dan penyajian fakta untuk tujuan penelitian.<sup>29</sup>
- b. *Editing* : Kegiatan memperbaiki kualitas data (mentah) serta menghilangkan keraguan akan kebenaran/ketepatan data tersebut.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Sonny Sumarsono, *Metode Riset Sumber Daya Manusia*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2004), 66

<sup>30</sup> *Ibid*, 97



diteliti. Dari hasil analisis isi ini diharapkan akan mempunyai sumbangan teoritik.<sup>34</sup>

## I. Sistematika Pembahasan

Secara keseluruhan skripsi tersusun dalam lima bab dan masing-masing bab terdiri dari beberapa sub bab pembahasan, hal ini dimaksudkan untuk mempermudah dalam pemahaman serta penelaahan, adapun sistematikanya adalah sebagai berikut:

BAB ke I Merupakan pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, identifikasi dan batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian yang berisi data yang dihimpun, sumber data yang terdiri dari data primer dan sekunder, teknik pengumpulan data, teknik pengolahan data, dan sistematika pembahasan.

BAB ke II Memuat tentang Konsep *Fiqh Siyasah* yang berisi tentang Definisi Fiqh Siyasah, Ruang Lingkup Pembahasan Fiqh siyasah. Dan Konsep Lembaga Negara dalam Islam, yang berisi Tentang definisi *Sulthah al-tasyri'iyah* (kekuasaan Legislatif), *Sulthah al-thanfidiyah* (Kekuasaan Eksekutif), *Sulthah al-qadha'iyah* (Kekuasaan Yudikatif), wewenang *Sulthah al-*

---

<sup>34</sup>Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Yogyakarta: Rake Sarasin, 1996), 51

*tasyri'iyah*, *Sulthah al-thanfidiyah*, dan *Sulthah al-qadha'iyah* dalam ketatanegaraan.

BAB ke III Memuat tentang Otonomi daerah yang Berisi tentang *Desentralisasi*, *Dekonsentrasi*, Hubungan Pemerintah Pusat dan daerah, dan Otonomi daerah Menurut UU No. 32 tahun 2004. dan Badan Pengembangan Wilayah Suramadu (BPWS) yang berisi tentang Tugas BPWS, Fungsi/tujuan BPWS, BPWS menurut Perpres No 27 Tahun 2008.

BAB ke IV Analisis kewenangan Gubernur Provinsi Jatim dalam mengarahkan BPWS dalam Perpres No. 27 Tahun 2008 Tentang BPWS, Analisis kewenangan gubernur provinsi jatim dalam UU No. 32 tahun 2004, dan Analisis kewenangan Gubernur Jatim dalam mengarahkan BPWS dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan Perpres No. 27 Tahun 2008 Tentang BPWS Perspektif Fiqih Siyash

BAB ke V Pada bab ini merupakan bab terakhir yang berisikan kesimpulan dan saran.