BAB IV

ANALISIS

A. Analisis Kewenangan Gubernur Provinsi Jatim Dalam Mengarahkan BPWS Menurut Perpres No. 27 Tahun 2008 Tentang BPWS

Konsep pembangunan dapat digambarkan melalui model pertumbuhan. Model pertumbuhan merupakan konsep yang memandang pembangunan dari sudut ekonomi dan sosial. Kenaikan pendapatan penduduk Negara merupakan sebuah realita dan perwujudan pembangunan. Beberapa tahapan proses pembangunan tersebut meliputi masyarakat tradisional, prakondisi lepas landas, tinggal landas, bergerak ke kedewasaan dan konsumsi massa tinggi.[1] Dan Pembangunan akan berpengaruh pada perubahan sosial. Dalam proses perubahan sosial masyarakat terdapat faktor pendorong dan penghambat.

Secara umum, tidak ada satu teori pun yang menyatakan tentang hubungan antara pembangunan transportasi jalan dengan perubahan ekonomi masyarakat. Akan tetapi, keberadaan jalan dan fasilitas transportasi lainnya pada tingkat tertentu akan secara esensial merangsang dan memberi peluang pertumbuhan ekonomi.[2] Investasi pada jaringan jalan utama di negara berkembang hanya akan mengarah pada mereduksi biaya operasi kendaraan dan waktu tempo perjalanan saja, tetapi jarang berpengaruh terhadap pembangunan ekonomi secara signifikan.

---

[1] Budiman, Arief, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1995), 26

[2] Kodoatie, J. Robert, *Pengantar Manajemen Infrastruktur*, (Yogyakarta: Pustaka Belajar,2005), 268

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kecuali untuk daerah-daerah terisolir dihubungkan dengan jalan utama. Investasi pada jalan penghubung pedesaan yang membuka daerah terisolir atau mampu mereduksi biaya transportasi secara dramatis sering memiliki peluang lebih besar membangkitkan pembangunan ekonomi.[3] Dan salah satu jalan penghubung pedesaan yang membuka daerah terisolir adalah penghubung antara Surabaya dan pulau Madura untuk membuka akses transportasi. Oleh karena itu, keberadaan Jembatan SURAMADU yang membuka akses langsung dari Surabaya dengan Pulau Madura, membawa dampak yang cukup besar terhadap perkembangan ekonomi di Pulau Madura. Terutama Kabupaten Bangkalan menjadi pintu gerbang sirkulasi komoditas ekonomi ke Pulau Madura dari arah Surabaya.

Rencana pengembangan ekonomi Kabupaten Bangkalan dan wilayah kepulauan lainnya di Pulau Madura diprediksi semakin terbuka dan meningkat. Hal ini mengarahkan Kabupaten Bangkalan mempunyai interaksi kuat dengan wilayah sekitarnya. Interaksi ini dapat mendorong sektor sekunder (manufaktur) dan tersier (jasa dan industri jasa) yang selama ini hanya berkembang di wilayah Surabaya dapat mengarah ke Kabupaten Bangkalan dan kabupaten lainnya yang ada di Madura.[4] Pembangunan SURAMADU ini dilakukan bekerja sama dengan Jepang. Kerja sama ini diwujudkan melalui *Japan-Indonesia Forum* (JIF). pembangunan

[3] Ibid., 269
[4] http://digilib.its.ac.id/public/ITS-Master-23559-3210203341-Chapter1.pdf.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

SURAMADU sebagai area pengembangan industri direncanakan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan industri baru di luar Jakarta.[5]

Sebagai tindak lanjut dari upaya tersebut di atas, maka Pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2008 tentang Pembentukan Badan Pengembangan Wilayah Surabaya-Madura (BPWS), yang secara struktural terdiri atas Dewan Pengarah dan Badan Pelaksana. Peraturan perundang-undangan ini kemudian disempurnakan dengan Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2009 tentang Pembentukan Badan Pengembangan Wilayah Surabaya-Madura (BPWS) untuk lebih mendukung peningkatan kinerja BPWS di dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya sebagaimana termaksud di dalam peraturan perundangan tersebut.[6]

Pembentukan BPWS oleh PERPRES No. 27 Tahun 2008 dalam Pasal 1 ayat (3) ditegaskan, bahwa BPWS merupakan lembaga pemerintah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.[7]dan dalam pasal 2 ayat (1) Badan Pengembangan SURAMADU berkedudukan di Surabaya. Dan dalam pasal 2 ayat (2) Dalam hal diperlukan, Badan Pengembangan SURAMADU dapat membuka perwakilan di Jakarta atau di tempat lain

Dalam PERPRES No 27 Tahun 2008 Pasal 12, BPWS mempunyai tugas:

1. Menyusun rencana induk dan rencana kegiatan pengembangan sarana dan prasarana serta kegiatan pengembangan wilayah SURAMADU.

---

[5] Proposal Madura Island, *Japan-Indonesia Forum & Japan Indonesia Consultant Association*, 1986), 12
[6] BPWS. G.Id
[7] PERPRES No 27 tahun 2008, pasal 1ayat (3)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Melaksanakan pengusahaan Jembatan Tol Suramadu dan Jalan Tol Lingkar Timur (Simpang Juanda-Tanjung Perak) melalui kerja sama dengan badan usaha pemenang pelelangan pengusahaan jembatan tol dan jalan tol dimaksud.
3. Melaksanakan pengusahaan pelabuhan petikemas di Pulau Madura.
4. Membangun dan mengelola:
   a. Wilayah kaki Jembatan Surabaya - Madura, yang meliputi:
      1) Wilayah di sisi Surabaya + 600 Ha (enam ratus hektar)
      2) Wilayah di sisi Madura + 600 Ha (enam ratus hektar).
   b. Kawasan khusus di Pulau Madura seluas + 600 Ha (enam ratus hektar) dalam satu kesatuan dengan wilayah pelabuhan peti kemas dengan perumahan dan industri termasuk jalan aksesnya.
5. Menerima dan melaksanakan pelimpahan sebagian wewenang dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah;
6. Menyelenggarakan pelayanan satu atap untuk urusan perizinan di wilayah SURAMADU
7. Melakukan fasilitasi dan stimulasi percepatan pertumbuhan ekonomi masyarakat Jawa Timur, antara lain dalam:
   a. Pembangunan jalan akses menuju Jembatan Tol Suramadu, baik di wilayah sisi Surabaya maupun di wilayah sisi Madura
   b. Pembangunan jalan pantai utara Madura (Bangkalan-Sumenep)
   c. Pembangunan jalan lintas selatan Madura (Bangkalan -Sumenep)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

d. Pembangunan jalan penghubung pantai utara Madura dengan lintas selatan Madura
e. Pembangunan infrastruktur perhubungan antarwilayah kepulauan
f. Pengembangan sumber daya manusia dalam rangka industrialisasi di Pulau Madura
g. Penyediaan infrastruktur air baku, air minum, sanitasi, energi, dan telekomunikasi di wilayah Suramadu.

8. Melakukan tugas lain terkait dengan pengembangan wilayah Suramadu yang ditetapkan lebih lanjut oleh Dewan Pengarah.

Dan dalam Pasal 3 Perpres No 27 tahun 2008 susunan organisasi terdiri dari dua, 1. Dewan Pengarah dan 2. Dewan Pelaksana.

Dan dalam struktur PERPRES No. 27 Tahun 2008 Pasal 5 tersebut adalah gubernur Jatim masuk dalam struktur anggota dewan pengarah.[8]

Dalam pasal tersebu Pasal 4 ayat (1), Dewan pengarah mempunyai tugas:[9]

1. Menetapkan kebijakan umum, memberikan arahan dan melakukan pembinaan terhadap pelaksanaan kebijakan pengembangan dan pengendalian pembangunan dan pengelolaan wilayah Suramadu.
2. Mensinkronkan kebijakan instansi-instansi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang berhubungan dengan pengembangan wilayah Suramadu.

[8] PERPRES No 27 tahun 2008, pasal 5 ayat (1, 2, 3, dan 4)
[9] PERPRES No 27 tahun 2008, pasal 3 ayat (3)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Memberikan petunjuk pelaksanaan kepada Badan Pelaksana mengenai pengembangan wilayah Suramadu sesuai dengan kebijakan umum Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
4. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan pengembangan wilayah Suramadu yang dilakukan oleh Badan Pelaksana.

Dan Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1), Dewan Pengarah berwenang untuk:

1. Meminta penjelasan kepada Badan Pelaksana terhadap segala hal yang berkaitan dengan pelaksanaan pengembangan wilayah Suramadu.
2. Meminta masukan dan/atau mengadakan konsultasi dengan pihak lain yang dipandang perlu.

Dalam ayat (2) Kepala Badan Pelaksana diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usulan Ketua Dewan Pengarah. Dan dalam ayat (3) Sekretaris Badan Pelaksana dan Deputi diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Badan Pelaksana setelah mendapat persetujuan Dewan Pengarah.

Dalam PERPRES No. 27 Tahun 2008 Pasal 10 ayat (1) Kepala Badan Pelaksana diangkat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk paling lama 1 (satu) kali masa jabatan. Dan dalam pasal 10 ayat (2) Kepala Badan Pelaksana dapat diberhentikan dari jabatannya sebelum masa jabatan berakhir oleh Presiden, apabila:

1. Berhalangan tetap
2. Berdasarkan penilaian kinerja tidak mampu menjalankan tugas dengan baik

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Terbukti secara hukum dan telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap melakukan tindak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme serta tindak pidana lainnya
4. Mengundurkan diri.

Dalam PERPRES No 27. Tahun 2008 Pasal 13 ayat (1) Badan Pelaksana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Dewan Pengarah. Dan ayat (2) Dalam melaksanakan tugasnya, Badan Pelaksana dapat berkonsultasi kepada Dewan Pengarah sewaktu-waktu bila diperlukan.

Dari adanya uraian di atas tentang Kewenangan Gubernur Provinsi Jatim Dalam Mengarahkan BPWS Menurut PERPRES No. 27 Tahun 2008 Tentang BPWS, Dan Gubernur Jawa Timur dalam struktur tersebut masuk ke dalam struktur anggota dewan pengarah. Menurut analisa penulis sesuai dengan PERPRES No. 27 Tahun 2008, bahwa:

Pertama, Gubernur Provinsi JATIM mempunyai tugas 1. Menetapkan kebijakan umum, memberikan arahan, melakukan pembinaan terhadap pelaksanaan kebijakan pengembangan, pengendalian pembangunan, dan pengelolaan wilayah SURAMADU. 2. Memadukan kebijakan instansi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang berhubungan dengan BPWS. 3. Memberikan petunjuk pelaksanaan kepada BPWS sesuai dengan kebijakan umum Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. 4. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan BPWS yang dilakukan oleh Badan Pelaksana. Dan Dewan Pengarah melaporkan perkembangan pelaksanaan pembangunan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan pengelolaan wilayah SURAMADU secara berkala setiap 6 (enam) bulan kepada Presiden.

Kedua, Dan dalam PERPRES No 27. Tahun 2008 Gubernur Provinsi Jawa Timur mempunyai wewenang: 1. Meminta penjelasan kepada Badan Pelaksana terhadap segala hal yang berkaitan dengan pelaksanaan BPWS. 2. Meminta masukan dan/atau mengadakan konsultasi dengan pihak lain yang dipandang perlu. 3. Sekretaris Badan Pelaksana dan Deputi diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Badan Pelaksana setelah mendapat persetujuan Dewan Pengarah.

Selebihnya kewenangan signifikan lainnya ada di ketua dewan pengarah dan Presiden. 4. Badan Pelaksana berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Dewan Pengarah. Dan ayat (2) Dalam melaksanakan tugasnya, Badan Pelaksana dapat berkonsultasi kepada Dewan Pengarah sewaktu-waktu bila diperlukan.

\

B. Analisis Kewenangan Gubernur Provinsi Jatim Dalam Mengarahkan BPWS Dalam Menurut UU No. 32 Tahun 2004

Otonomi daerah dalam Pasal 1 UU No. 32 tahun 2004 adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan Undang-Undang.[10] Mengingat wilayah Indonesia yang sangat luas, maka UUD 1945 telah memberikan dasar konstitusional mengenai

[10] Pasal 1 UU No. 32 tahun 2004

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Di antara ketentuan tersebut yaitu :

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.[11]
2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya.[12]
3. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa.[13]
4. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil.[14]

Adapun Asas Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah:

1. Asas Desentralisasi, adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia
2. Asas Desentralisasi Proporsional, adalah Pemerintah Daerah diberikan kewenangan yang sebesar-besarnya untuk mengurus, mengatur dan memajukan sendiri daerahnya (kecuali lima hal yang memang harus diatur oleh Pemerintah Pusat, antara lain politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama) dengan dibeda-bedakan berdasarkan tingkat kemapanan daerah tersebut.[15]

---

[11] Pasal 18 ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945
[12] Pasal 18 ayat (3)
[13] Pasal 18 B ayat (1)
[14] Pasal 18 A ayat (2)
[15] Hardjosoekarto Sudarsono, artikel tentang " Hubungan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Kebijakan Desentralisasin dan Otonomi Daerah", http://khibran.wordpress.com

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam Undang-Undang Otonomi daerah No 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat (5) menjelaskan bahwa Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.[16] Dan dalam ayat (6) Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dan dalam Undang-Undang Otonomi daerah No 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat (7) menjelaskan bahwa Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.[17] Dan dalam ayat (8) Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Dan dalam ayat (9) Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Otonomi Daerah di Indonesia dilaksanakan dalam rangka desentralisasi di bidang pemerintahan. Desentralisasi itu sendiri setidaknya mempunyai tiga tujuan. Pertama, tujuan politik, yakni demokratisasi

[16] Undang-Undang Otonomi daerah No 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat (5)
[17] Dalam Undang-Undang Otonomi daerah No 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat (7)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kehidupan berbangsa dan bernegara pada tataran infrastruktur dan superstruktur politik. Kedua, tujuan administrasi, yakni efektivitas dan efisiensi proses-proses administrasi pemerintahan sehingga pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih cepat, tepat, transparan serta murah. Ketiga, tujuan sosial ekonomi, yakni meningkatnya taraf kesejahteraan masyarakat.[18]

Indonesia adalah negara hukum.[19] Sebagai konsekuensi dari negara hukum, dalam menyelenggarakan urusan pemerintah tentunya harus berdasarkan asas legalitas. Asas legalitas sebagai prinsip utama dalam penyelenggaraan pemerintah dalam setiap negara hukum, harus legitimasi, yakni kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang.[20] Pemerintahan menurut undang-undang pemerintah mendapat kekuasaan yang diberikan kepadanya oleh undang-undang atau undang-undang dasar.[21]

Dalam otonomi daerah terdapat kebebasan yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk menentukan apa yang menjadi kebutuhan daerah namun apa yang menjadi kebutuhan daerah tersebut senantiasa harus disesuaikan dengan kepentingan nasional sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan Undang-Undang yang lebih tinggi"[22]

Sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari dasar konstitusional dalam UUD 1945, satuan pemerintahan di bawah pemerintah pusat yaitu daerah provinsi

---

[18] Sadu Wasistiono, Esensi UU NO.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Bunga Rampai), Jatinangor : Alqaprint, 2001), 35
[19] UUD 1945 pasal 1 ayat (3)
[20] Ridwaan HR, hukum administrasi negara, (jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), 100-101
[21] Lukman Hakim, filosofi kewenaangan organ dan lembaga daerah:perspektif teori otonomi dan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara hukum dan kesatuan, (Malang: setara press, 2012) 121.
22 http://otonomidaerah.com/pengertian-otonomi-daerah.html

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan kabupaten/kota memiliki urusan yang bersifat wajib dan pilihan.[23] Provinsi memiliki urusan wajib dan urusan pilihan.[24]

Wewenang pemerintah yang didasarkan kepada ketentuan undang-undang memberikan kemudahan kepada masyarakat, sehingga masyarakat dapat menyesuaikan dengan keadaan.[25] Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik.[26] Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan undang-undang diperoleh melalui tiga cara yakni:

1. Atribusi,[27] adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada pemerintah.[28] Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang distribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*Atributaris*).[29]
2. Delegasi, adalah penyerahan wewenang pemerintah dari suatu badan atau pejabat pemerintah kepada badan atau pejabat yang lain. Delegasi hanya dapat dilakukan apabila badan yang melimpahkan wewenang sudah memiliki wewenang melalui atribusi.[30] dalam delegasi tidak ada penciptaan wewenang baru, namun hanya ada pelimpah wewenang dari

[23] Pasal 13 ayat (1) dan (2) dan Pasal 14 ayat (1) dan (2) UU Nomor 32 Tahun 2004
[24] Pasal 13 ayat (1) dan (2) UU Nomor 32 Tahun 2004
[25] Indroharto, usaha memahami undang-undang tentang peradilan tata usaha negara (1) (Jakarta: sinar Harapan, 1993), 83
[26] Prajudi atmosudirdjo, hukum administrasi negara, Cet 10, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), 78
[27] Lukman hakim, Op, cit, 126
[28] Ibid, 131
[29] Ridwan, Op.cit 108
[30] Lukman Hakim, Op.cit 127

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pejabat satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi melainkan telah beralih pada penerima delegasi (delegataris).[31]

3. Madat, Adalah penyerahan wewenang untuk melakukan sendiri wewenangnya apa bila menginginkan dan memberi petunjuk kepada mandataris mengenai apa yang diinginkannya, bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (Mandans), dan tanggung jawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada mandans. Hal ini karena pada dasarnya, penerima mandat ini bukan pihak lain dari pemberi mandat. [32]

Urusan pemerintah pusat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah meliputi[33]: politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal; dan agama. Sedangkan urusan bersama meliputi urusan Pemerintah Pusat, Provinsi, Kabupaten/ Kota. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria di atas terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

Urusan wajib yang tidak dapat diselenggarakan oleh Kabupaten/kota menjadi tugas provinsi untuk menyelenggarakannya. Kemampuan daerah provinsi menyelenggarakan urusan wajib dievaluasi oleh pemerintah pusat.

[31] Ridwan HR, Op.Cit, 107
[32] Ibid, 109
[33] Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sama seperti daerah kabupaten/kota, daerah provinsi baru dapat menyelenggarakan urusan pilihan, apabila paling tidak, sebagian besar urusan wajib telah dapat dilaksanakan dengan efektif oleh daerah otonomi yang bersangkutan.[34]

Urusan wajib antara lain meliputi : kesehatan, pendidikan, lingkungan hidup dan perhubungan.[35] Sedangkan urusan pilihan antara lain pertanian, kelautan, industri dan pariwisata.

Hubungan-hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memiliki empat dimensi penting untuk dicermati, yaitu. *Pertama*, pembagian kewenangan untuk menyelenggarakan urusan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, karena wilayah kekuasaan Pemerintah Pusat meliputi Pemerintah Daerah, maka dalam hal ini yang menjadi obyek yang diurusi adalah sama, namun kewenangannya yang berbeda. *Kedua*, pembagian kewenangan ini membawa implikasi kepada hubungan keuangan, yang diatur dalam UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. *Ketiga*, implikasi terhadap hubungan kelembagaan antara Pusat dan Daerah mengenai besaran kelembagaan yang diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas yang menjadi urusan masing-masing. *Keempat*, hubungan pengawasan merupakan konsekuensi yang muncul dari pemberian kewenangan, agar terjaga keutuhan

[34] Hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah
[35] Penelitian Pola Hubungan antara Pusat dan Daerah Kerja Sama antara Pusat Studi Kajian Negara Fakultas Hukum Universitas Pajajaran Bandung dengan DPR RI (Jakarta 2009), 76

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

negara Kesatuan. Kesemuanya itu, selain diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tersebut, juga tersebar pengaturannya dalam berbagai UU sektoral.[36]

Sehingga Sejak awal pembentukan BPWS sudah mendapatkan berbagai penolakan dari berbagai kalangan. Mulai dari Lembaga Swadaya Masyarakat, Kaukus Parlemen Daerah, Hingga Pemerintah Daerah seluruh Madura yang terdiri dari empat kabupaten mengajukan keberatannya atas keberadaan BPWS. Akibat banyaknya penolakan di daerah, kinerja badan ini tidak maksimal dan hingga laporan penelitian ini disampaikan, belum banyak manfaat yang dapat dirasakan oleh daerah atas keberadaan BPWS.

Dari uraian di atas tentang Kewenangan Gubernur Provinsi Jatim Dalam Mengarahkan BPWS Dalam Konteks Otonomi Daerah Menurut UU No. 32 Tahun 2004, ketika Mencermati perjalanan pelaksanaan desentralisasi di Indonesia, dan adanya PERPRES No. 27 Tahun 2008, Menurut penulis dapat dianalisa bahwa:

Pertama, Sesuai dengan fungsi-fungsi yang diselenggarakan, lembaga-lembaga tersebur dapat dipilih atas: (1) lembaga legeslatif *(sulthah tasyri'iyyah)*, (2) lembaga eksekutif *(sulthah tanfidziyah)*, (3) lembaga yudikatif *(sulthah qadla'iyyah)*. Lembaga yang pertama mempunyai dan menjalankan kekuasaan membuat peraturan perundang-undangan berkenaan dengan masalah-masalah bukan aqidah dan ritual dan yang tidak diatur secara tegas oleh Al-Qur'an dan Sunnah; juga peraturan yang berkenaan dengan pelaksanaan hukum Allah. Sedangkan lembaga yang kedua mempunyai dan

[36] Kerangka Acuan Penelitian Studi Hubungan Pusat Dan Daerah Kerjasama DPD RI Dengan Perguruan Tinggi Di Daerah, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Jakarta 2009, 6

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menjalankan kekuasan untuk menerapkan hukum Allah dan hukum perundang-undangan. Dan yang terakhir yaitu lembaga ketiga mempunyai dan menjalankan kekuasaan untuk membela hukum-hukum positif dari setiap serangan dan pelanggaran.

Kedua, terjadi pencaplokan oleh Pemerintah. Keberadaan BPWS ini dianggap bertentangan dengan semangat Otonomi Daerah seperti yang diatur dalam UU No. 32 tahun 2004. Penolakan ini utamanya didasarkan atas status kepala daerah empat kabupaten yang ada di Pulau Madura dan wali kota Surabaya tidak di akomodasi di dalam struktur organisasi BPWS. Padahal, cakupan wilayah kerja BPWS meliputi seluruh kabupaten di Pulau Madura dan juga Kota Surabaya. Semestinya pemerintah pusat juga menempatkan kepala Daerah empat kabupaten dan wali kota Surabaya. Dan ini dijelaskan dalam Undang-undang otonomi daerah No. 32 tahun 2004 pasal 9 ayat (4) Untuk membentuk kawasan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), Pemerintah mengikutsertakan daerah yang bersangkutan.[37]

Ketiga, daerah merasa lebih berhak dengan diterapkannya otonomi daerah. Daerah beranggapan bahwa dengan diterapkannya desentralisasi, sebenarnya Pemerintah tidak berwenang mengeluarkan PERPRES N0. 27 tahun 2008 yang mendelegasikan pengelolaan kawasan SURAMADU kepada BPWS. Kewenangan ini ada tumpang tindih dengan kewenangan dan tugas-

[37] Undang-undang otonomi daerah No. 32 tahun 2004 pasal 9 ayat (4)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tugas yang dimiliki oleh BPWS dan adanya hukum desentralisasi berdasarkan prinsip otonomi tidak pernah konsisten.[38]

C. Analisis Kewenangan Gubernur Provinsi Jatim Dalam Mengarahkan BPWS Dalam UU No. 32 Tahun 2004 Dan PERPRES No. 27 Taun 2008 Tentang BPWS Prespektif Fiqih Siyasah

Secara tegas Al-Qur'an menggunakan ungkapan *ulu al-amr* untuk konsep pemegang dan pengendali kekuasaan politik. Meskipun begitu para ulama tidak sependapat mengenai konsep yang dimaksud karena terpengaruh oleh perkembangan dan pemikiran politik pada zamannya. Pemerintah sebagai salah satu struktur dasar sistem politik merupakn lembaga yang menyelenggarakan mekanisme politik atau roda pemerintahan yang dipimpin oleh seorang pejabat yang disebut "wali" atau "amir" atau dengan istilah lainnya yang dikenal dalam kepustakaan politik dan ketatanegaraan İslam. Sejalan dengan tugas yang di emban, wali menggunakan kekuasaan politik yang dimilikinya berdasarkan prinsip pemusatan kekuasaan dan pertanggungjawaban dalam dirinya dan prinsip delegasi kekuasaan. Oleh karena itu dalam menyelenggarakan pemerintahan kekuasaan, wali adalah kepala pemerintahan. İa memegang kekuasaan politik dan bertanggung jawab sepenuhnya atas penggunaan kekuasaan tersebut. Meskipun demikian, ia tidak dap bertindak sendiri tanpa bermusyawarah dengan lembaga-lembaga yang terkait. Adanya lembaga-lembaga pemerintahan itu bukan saja karena kewajiban bermusyawarah, tetapi juga karena secara individual secara

[38]Achmad Azis. *Perkembangan Politik pembantu-pembantu Hukum Hubungan Pusat dan Daerah*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi. Jurnal Konstitusi PKK Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo. Vol. Nomor1, Juni 2010. 84

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

individual wali tidak akan mampu menangani urusan-urusan pemerintahan. Untuk itu ia memerlukan dan secara bersama mereka merupakan sebuah badan penyelenggara tugas-tugas pemerintahan.

Prinsip kedaulatan rakyat menjadi latar belakang terciptanya struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Dalam sejarah Ketatanegaraan Islam, terdapat tiga badan kekuasaan, yaitu : *Sulthah al-tasyri'iyyah* (kekuasaan Legislatif), *Sulthah al-thanfidziyah* (Kekuasaan Eksekutif), *Sulthah al-qadha'iyyah* (Kekuasaan Yudikatif).

Dalam konteks ini kekuasaan legislative (*al-sulthah al-tasyri'iyah*) berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syari'at Islam. Tugas *Al- Sulthah Tanfidziyah* adalah melaksanakan undang-undang. Disini negara memiliki kewewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Adapun tugas *As–Sulthah al-qadhai'iyyah* adalah mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif.[39]

Dari uraian di atas tentang Kewenangan Gubernur Provinsi Jatim Perspektif Fiqh Siyasah, ketika Mencermati kelembagaan Negara Islam , menurut penulis dapat dianalisa bahwa:

[39] Ibid., 86

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pertama, Dalam sejarah Ketatanegaraan Islam, terdapat tiga badan kekuasaan, yaitu : *Sulthah al-tasyri'iyyah* (kekuasaan Legislatif), *Sulthah al-thanfidziyah* (Kekuasaan Eksekutif), *Sulthah al-qadha'iyyah* (Kekuasaan Yudikatif).

Kedua, istilah Gubernur dalam kelembagaan negara Islam merupakan *Sulthah Tanfidziyah*. Kata-kata *ulul amri* dan *umara* digunakan masing-masing didalam Al-Qur'an dan Hadis untuk menyatakan *Sulthah al-Tanfidz* (lembaga eksekutif).[40] Dalam hal ini zhul Amir adalah sebagai kepala dalam *Sulthah al-Tanfidz (lembaga eksekutif)* ini. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa Amir itu harus mempunyai kekuasaan yang luas dalam majlis ini. Kepala *Sulthah al-Tanfidz* ini di beri kuasa untuk membuat peraturan-peraturan yang bersifat umum, akan tetapi dalam hal urusan Administarasi negara kepala *Sulthah al-Tanfidz* tidak diperkenankan untuk ikut terlibat di dalamnya, karena kepala *Sulthah al-Tanfidz* wewenangnya hanya sebatas kepala majlis saja. Jika sekiranya semua kekuasaan ada ditangannya atau kepala pemerintahan dikendalikan juga olehnya maka bagaimana kemudian jika ada masalah dalam negara apakah semua masalah dalam negara tersebut akan di serahkan semua kepadanya. Ataukah ia menyelesaikan masalah tersebut dengan cara mencari kawan, ataukah juga ia meminta bantuan kepada para anggota yang mewakili partai-partai terkemuka yang duduk dalam lembaga legeslatif dan menggantungkan segala tindakannya kepada

[40] Abdul Wahab Khalaf, *Politik Hukum Islam*, (Jogjakarta : Tiara Wacana, 2005), cet II, 47-48

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

partai-partai tersebut.[41] Oleh karena itu *Sulthah al-Tanfidz* membatasi kekuasaan-kekuasaan administratif mereka untuk tetap melindungi diri terhadap kecendrungan-kecendrungan kediktatoran. Dengan demikian, diperbolehkan membuat beberapa perubahan, misalnya untuk:

1. memperbaharui undang-undang atau peraturan agar selaras dengan kebutuhan rakyat sekarang untuk pelaksanaan pemilihan Amir (kepala negara). Atau juga mengundangkan undang-undang untuk melaksanakan urusan legeslatif.
2. menjelaskan dan menetapkan kekuasaan-kekuasaan serta status berbagai pengadilan.[42]

Ketiga, Mengenai *Sulthah al- Qadha* (Lembaga Yudikatif) ulama banyak berbeda pendapat utamanya mengenai syariah yang tidak menerangkan secara detail salah satu sistem pengadilan, namun dalam syariah itu sendiri hanya memberikan batasan pada undang-undang pokok secara umum yang menyangkut susila pengadilan (termasuk cara dimana hakim harus bertindak). Adapun undang-undang dari pengadilan, yaitu dapat dikatakan bahwa susunan dan sistem pembinaannya diserahkan saja kepada keinginan masyarakat, dengan kata lain diserahkan kepada ijtihad pada masa itu. Oleh karena itu nyatalah bahwa konstitusi bebas untuk membuat sistem

[41] Mohammad Asad, *Masalah Kenegaraan dalam Islam,* (Jakarta:Yayasan Kesejahteraan Umat 1990), 55.
[42] Ibid., 57

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

apa saja terhadap pengadilan yang dapat mendatangkan maslahah pada zaman itu dengan syarat hukum itu diatur sesuai dengan dasar syari'at.[43]

[43] Mohammad Asad, *Masalah Kenegaraan dalam Islam,* (Jakarta : Yayasan Kesejahteraan Umat 1990), 65.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id