

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**Judul Artikel Ilmiah: *RATIO LEGIS* PEMBENTUKAN DAERAH KHUSUS  
DALAM KERANGKA NEGARA KESATUAN  
REPUBLIK INDONESIA.**

**(Analisis Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32  
Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah)**

**Identitas Penulis**

- a. Nama : Muhammad Fajar Sidiq Widodo
- b. Nim : 105010101111020
- c. Konsentrasi : Hukum Tata Negara

**Jangka Penelitian : 6 Bulan**

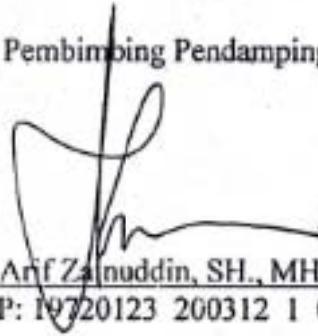
Disetujui pada tanggal: 12 Juni 2014

Pembimbing Utama



Riana Susmayanti, SH., MH.  
NIP: 19790117 200801 2 013

Pembimbing Pendamping



Arif Zainuddin, SH., MH.  
NIP: 19720123 200312 1 001

Mengetahui  
Ketua Bagian  
Hukum Tata Negara



Herlin Wijayati, SH., MH.  
NIP. 19601020 198601 2 001

HALAMAN PENGESAHAN

**RATIO LEGIS PEMBENTUKAN DAERAH KHUSUS  
DALAM KERANGKA NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**  
(Analisis Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang  
Pemerintahan Daerah)

Oleh:  
**MUHAMMAD FAJAR SIDIQ WIDODO**  
105010101111020

Skripsi ini telah disahkan oleh Majelis Penguji pada tanggal: 23 Juni 2014

Ketua Majelis Penguji



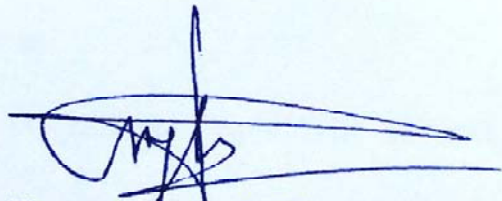
Arif Zamrudin, SH., MH.  
NIP. 19720123 200312 1 001

Anggota



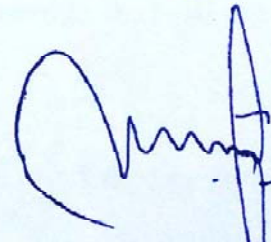
Riana Susmayanti, SH., MH.  
NIP. 19790117 200801 2 013

Anggota



Tunggul Anshari, SH., M.Hum.  
NIP. 19590524 198601 1 001

Anggota



M. Dahlan, SH., MH.  
NIP. 19800906 200812 1 002

Mengetahui  
Dekan Fakultas Hukum



Dr. Sihabudin, SH., MH.  
NIP. 19591216 198503 1 001

Ketua Bagian Hukum  
Tata Negara



Herlin Wijayati, SH., MH.  
NIP. 19601020 198601 2 001

## Kata Pengantar

Bismillahirrohmannirrohim,

Assalamualaikum Warrohmatullohi Wabarokatuh,

Segala Puji dan Syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah memberikan rahmat dan hidayah serta nikmat tiada terkira banyak untuk menyelesaikan tugas akhir berupa Skripsi dengan judul **Ratio Legis Pembentukan Daerah Khusus dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia** (Analisis Yuridis Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah) dalam rangka untuk mendapatkan gelar kesarjanaan pada bidang Ilmu hukum di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Sholawat serta salam tetap terlimpahkan kepada Nabi Allah, Nabi akhir zaman, Nabi Muhammad SAW, yang telah membebaskan umatnya dari pekatnya zaman kegelapan.

Penyusunan Tugas Akhir ini tidak terlepas dari bantuan dan dorongan dari beberapa pihak yang telah banyak memberikan kontribusi ilmu, dukungan formil dan materiil. Oleh karena itu penulis ingin menyampaikan terima kasih kepada pihak-pihak dibawah ini yaitu:

1. Dr. Sihabudin, SH., MH. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.
2. Ibu Herlin Wijayati, SH., MH. selaku Kepala Bagian Hukum Tata Negara, yang telah memberikan banyak bimbingan dan kemudahan bagi penulis dalam menyelesaikan tugas akhir perkuliahan.

3. Ibu Riana Susmayanti, SH., MH, selaku Pembimbing Utama dan Bapak Arif Zainudin SH, MH selaku Pembimbing Pendamping yang telah memberikan banyak sekali ilmunya dalam membimbing penulis untuk menyelesaikan tugas akhir.
4. Dosen Pengajar Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, yang telah memberikan ilmu-ilmu terkait dengan keilmuan hukum mulai dari yang dasar sampai yang kompleks
5. Ibunda Tercinta penulis Siti Budriyah, SH. yang selalu memberikan dukungan, inspirasi, motivasi dan semangat baik berupa materi maupun yang non materi.
6. Ayah Juara Satu, Iwan Suryanto, SH., S.Tp. Ayah sekaligus sahabat diskusi penulis yang selalu memberikan dukungan, inspirasi, motivasi dan semangat baik berupa materi maupun yang non materi untuk menyelesaikan skripsi ini.
7. Emak Risminarti dan Kakung Abdurrahman, Alm. Kakek Mulyo Samheri dan Mbah Putri yang telah banyak memberikan doa dan suntikan amunisi sehingga pengerjaan tugas akhir ini bisa selesai tepat pada waktunya.
8. Adik Penulis Yusuf Firmansyah Dwi Kurniawan *a.k.a* "Fino" bukan "Pino" yang telah bersedia menemani penulis dalam pencarian sumber bahan hukum di perpustakaan, menemani saat ujian komprehensif dan yudisium. Semoga engkau juga segera bisa menyusul.
9. Geng DIA SETAN: Dina, Indri, Atika, Sista, Enis, Tika, Aucha, Nabilla yang merupakan Sahabat Penulis yang tak akan pernah tergantikan.

Jikalau kita tidak jadi satu kelompok waktu itu, mungkin Skripsi ini tidak akan pernah tertulis.

10. @NabillaDP.
11. Cece Airin Liemanto dan Enis Tristiana, kakak dan sahabat penulis yang membantu memberikan pencerahan pikiran dikala ide sudah tiada lagi muncul dan jalan sudah buntu serta membantu mempersiapkan segala hal sebelum ujian akhir berlangsung.
12. Arya Bagaskara, Sahabat sejati, teman dikala galau saat malam minggu, teman yang selalu siap untuk memberikan bantuan kapanpun. Terima kasih sobat semoga engkau juga bisa lekas menyusul menjadi seorang sarjana.
13. Keluarga Besar Unit Aktivitas Band Universitas Brawijaya, terutama rekan angkatan 2010 yang telah membentuk penulis menjadi manusia yang lebih professional dan terima kasih telah mengenalkan apa itu “Show Must Go On” kepada penulis.
14. Keluarga Besar Lembaga Pers Mahasiswa “ManifesT” Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, yang telah mengenalkan indahnya menodai kertas putih dengan tinta hitam dan yang paling penting adalah mengajarkan bahwa: “Tulisan adalah Pedang, diasah dengan pikiran, dipertajam dengan nurani, dan ditebaskan oleh yang berani”
15. Keluarga Besar Forum Kajian dan Penelitian Hukum (FKPH) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, yang telah banyak memberikan ilmu menulis ilmiah. Semoga FKPH selalu Bersama, Maju dan Berprestasi.

16. Keluarga Besar Biro Konsultasi dan Bantuan Hukum Universitas Brawijaya (BKBH UB) Pak Imam Ismanu, Bu Shanti Riskawati, Pak Fachrizal, Pak Setiawan dan sesama rekan Paralegal, yang telah banyak memberikan ilmu-ilmu praktis terkait dengan implementasi hukum dilapangan. Tidak lupa pula Para Paralegal Gujis, Tienieke Vyatra Putri, Nining Nur Diana dan Latifah Aini Rahman

17. Rekan Angkatan 2010, 2011, 2012, 2013, yang telah banyak memberikan doa dan dukungan kepada penulis.

18. Yang tak disebutkan.

Semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan rahmat dan kasih sayangnya kepada semua pihak yang telah disebutkan diatas. Akhir kata, Penulis menyadari bahwa Skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, oleh karena itu penulis meminta maaf yang sebesar-besarnya apabila ada kesalahan dan kekhilafan dalam penulisan Skripsi ini. Semoga bisa bermanfaat bagi generasi selanjutnya

Malang, 4 Juli 2014  
Penulis

**Muhammad Fajar Sidiq Widodo**  
**NIM: 105010101111020**

Daftar Isi

<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah .....	11
C. Tujuan Penelitian .....	11
D. Manfaat Penelitian .....	12
E. Sistematika Penulisan .....	13
<b>BAB II KAJIAN PUSTAKA</b> .....	14
A. Negara Kesatuan .....	14
B. Desentralisasi .....	18
C. Otonomi Daerah.....	23
D. Otonomi Khusus .....	27
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b> .....	32
A. Jenis Penelitian.....	32
B. Pendekatan Penelitian .....	32
C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum .....	33
D. Teknik Memperoleh Bahan Hukum.....	38
E. Teknik Analisa Bahan Hukum.....	38
F. Definisi Operasional .....	39
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN</b> .....	40
1. Sejarah Hukum Perkembangan Otonomi Khusus Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.....	40
A. Otonomi Khusus Pada Rezim Orde Lama (1945 - 1965).....	59
B. Otonomi Khusus Pada Rezim Orde Baru (1966 - 1998) .....	79
C. Otonomi Khusus Pada Masa Reformasi (1999).....	84
2. Ratio Legis Pembentukan Pasal 2 ayat (8) Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah .....	87
A. Sejarah Pemerintahan daerah .....	88
B. Proses Perubahan UUD 1945.....	133
C. Pendapat Mahkamah Konstitusi.....	148
D. Politik Hukum Undang-Undang .....	150
<b>BAB V PENUTUP</b> .....	158
A. Kesimpulan .....	158
B. Saran.....	159
Daftar Pustaka .....	161



Daftar Grafik

1. Bagan 01. Pengaturan Pemerintahan Daerah di Indonesia .....41

Daftar Tabel

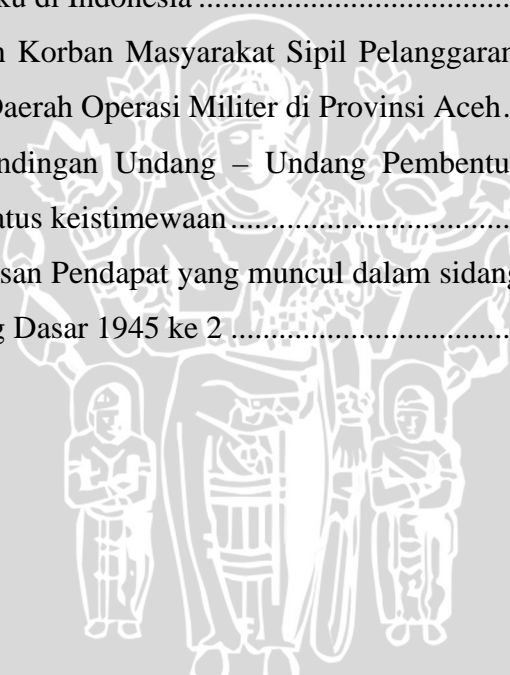
1. Tabel 01: Peraturan yang terkait dengan daerah khusus .....42

2. Tabel 02: Undang - Undang Daerah Khusus yang pernah berlaku dan yang masih berlaku di Indonesia .....89

3. Tabel 03: Jumlah Korban Masyarakat Sipil Pelanggaran Hak Asasi Manusia dalam Daerah Operasi Militer di Provinsi Aceh.....111

4. Tabel 04: Perbandingan Undang – Undang Pembentukan Daerah yang memiliki status keistimewaan.....129

5. Tabel 05: Ringkasan Pendapat yang muncul dalam sidang perubahan Undang - Undang Dasar 1945 ke 2 .....144





## RINGKASAN

Muhammad Fajar Sidiq Widodo, Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Juni 2014, RATIO LEGIS PEMBENTUKAN DAERAH KHUSUS DALAM KERANGKA NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA (ANALISIS PASAL 2 AYAT (8) UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH. Riyana Susmayanti, SH. MH; Arif Zainudin, SH., MH.

Pada skripsi ini, penulis mengangkat permasalahan pembentukan daerah khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pilihan tema ini dilatarbelakangi oleh adanya daerah-daerah yang diperlakukan secara khusus dari daerah-daerah otonom lainnya. Yang menarik dari tema ini adalah payung hukum yang melandasi pembentukan daerah khusus pada pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dimana bunyi klausulanya sama persis dengan klausula pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan Permasalahan diatas, karya tulis ini mengangkat rumusan masalah: (1) Bagaimana sejarah hukum perkembangan otonomi khusus dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia ? (2) Apa Ratio Legis pembentukan Pasal 2 ayat (8) UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan pembentukan daerah khusus ?

Penelitian ini dapat digolongkan sebagai penelitian yuridis normatif dengan metode pendekatan sejarah (*Historical Approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*). Dengan menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang telah diperoleh dan dipetakan berdasarkan substansinya maka dengan menggunakan teknik deskriptif berbagai bahan hukum tadi akan dianalisis untuk menyelesaikan permasalahan dalam penelitian ini.

Pembahasan yang pertama didasarkan pada pembagian rezim yang berkuasa, hampir di setiap rezim memiliki undang-undang pemerintahan daerah sendiri. sehingga dapat diambil garis besar bahwa pengaturan mengenai daerah khusus terus mengalami perkembangan sesuai dengan rezim yang berkuasa pada saat itu. *Ratio Legis* dari pembentukan Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah untuk menegaskan kembali Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 karena setelah amandemen bagian penjelasan UUD NRI 1945 bukan sebagai bagian dari konstitusi, sehingga klausula pengaturan tentang Pemerintahan Daerah dilebur kedalam pasal atau akan dijelaskan lebih lanjut dalam Undang-Undang tersendiri.

Pemerintahan daerah terutama daerah khusus maupun yang istimewa akan terus mengalami perkembangan, oleh karenanya evaluasi kinerja, peran serta masyarakat, hubungan pusat dan daerah harus ditingkatkan supaya ada hubungan timbal balik yang baik serta jika memang dirasa perlu bisa dibuat undang-undang tersendiri yang mengatur daerah khusus dan daerah istimewa.

## SUMMARY

Muhammad Fajar Sidiq Widodo, Constitutional Law, Faculty of Law, University of Brawijaya, June 2014, **RATIO LEGIS IN THE FRAMEWORK OF THE SPECIAL LOCAL GOVERNANCE OF THE UNITY OF THE REPUBLIC OF INDONESIA (ANALYSIS ARTICLE 2 PARAGRAPH (8) LAW NUMBER 32 OF 2004 CONCERNING LOCAL GOVERNANCE.** Riyana Susmayanti,,SH. MH; Arif Zainudin, SH., MH.

In this thesis , the author raises the issue of the formation of specific areas within the framework of the Unity Republic of Indonesia. The choice of this theme was motivated by the facts that there are spesific areas which get special treatment than the others. The article 2 paragraph (8) of Law number 32 Year 2004 concerning Regional Government has identical term with article 18B Paragraph (1) of the Indonesian Constitution 1945 which ‘makes this matter interesting to be analyzed.

This paper has two problems to be raised: (1) How was the history of special autonomy devepment within Unity Republic of Indonesia? (2) what is the Ratio Legis of the formation of Article 2 Paragraph (8) of Law Number 32 Year 2004 Concerning Regional Government relating to the formation of special area?

The methodology that have been used i this study is Juridical Normative method with Historical Approach and Statuta Approach. The legal sources in this study consist of primary, secondary and tertiary legal source which have been gotten and classified based on its substantions. Furtherhmore, those three legal sources will be analyzed by descriptive analysis method to resolve the problem s in this study.

The first discussion is based on the division of the regime, and almost in each rezim has its own local government law. Thus, it can be known that the regulation relating to the local government is continuing to develop time by time depend on the regim at the time. The Ratio Legis of the establishment of article 2 paragraph (8) Law Number 32 Year 2004 Concerning Regional Government is to reaffirm the article 18B Paragraph (1) Indonesian Constitution 1945. It is all because after the amendment of Indonesian Constitution 1945, the explanation of the constitution 1945 is no longer part of the constitution. Hence, the articles which regulate local government were merged onto another article or will be more explained in another Law.

Local Government especially local areas which have gotten special treatment will be continuing to develop. Therefore, performance evaluation, society participation, the relation between centre government and local government must be increased in order to make good reciprocal relation between two government (local and centre) and if it is a necessary, separate law concerning specific government and special government can be made.

# *“Fiat Justitia Ruat coelum”*

*Demi Keadilan Meski Langit Runtuh*

(Lucius Calpurnius Piso Caesoninus, 43 SM).

