

**PELAKSANAAN OTONOMI DESA PADA MASA HINDIA
BELANDA SAMPAI MASA REFORMASI**



SKRIPSI

Disusun dan Diajukan untuk Melengkapi Syarat-syarat guna Mencapai Derajat

Sarjana Hukum dalam Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum

Universitas Muhammadiyah Surakarta

Oleh :

WULAN SEJATI

NIM : C 100060174

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA**

2010

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara republik indonesia adalah negara hukum yang berdasar pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dan untuk bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan bangsa dan negara yang menjamin persamaan kedudukan tersebut dan hak perseorangan dalam masyarakat harus disesuaikan dengan pandangan hidup negara dan bangsa berdasarkan pancasila, sehingga tercapai keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat maupun kepentingan umum.

Pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 bab Pemerintahan Daerah menyatakan :

“ Pembagian daerah atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahan ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sidang pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa “.

Dalam bagian penjelasan menyatakan:

“ Dalam teritor Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfbesturende Landschappen* dan *Volksgemeenschappen*, seperti Desa di Jawa dan Bali, Negeri di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa “.

Pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 ini sangat singkat. Tidak menyebut bentuk, hubungan susunan, tugas, dan fungsi. Namun pembentukannya dengan menghormati hak asal-usul yang sifatnya istimewa. Desa secara implisit tidak disinggung di dalam isi, namun semangat menghormatinya diurai dalam penjelasan dengan menyebut *Zelfbesturende Landschappen* dan *Volksgemeenschappen*.

Pada hakikatnya bentuk desa dapat dibedakan menjadi dua yaitu desa geneologis dan desa teritorial.¹ Sekalipun bervariasi nama desa ataupun daerah hukum yang setingkat desa di Indonesia, akan tetapi asas atau landasan hukumnya hampir sama yaitu adat, kebiasaan dan hukum adat.

Jauh sebelum Belanda menjajah Indonesia, desa dan yang sejenis dengan itu telah ada di Indonesia. Mekanisme penyelenggaraan pemerintahannya dilaksanakan berdasarkan hukum adat. Setelah pemerintah Belanda memasuki Indonesia dan membentuk undang-undang tentang Pemerintahan di Hindia Belanda (*Regeling Reglemen*), desa diberi kedudukan hukum.

Kemudian untuk menjabarkan peraturan perundang-undangan dimaksud, Belanda mengeluarkan *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO), yang hanya berlaku untuk Jawa dan Madura. Kemudian untuk daerah luar Jawa, Belanda mengeluarkan *Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten* (IGOB) di tahun 1938 no. 490.

¹ Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Aksara Baru : Jakarta, 1985, Hal 22.

Setelah dua puluh tahun merdeka, pada tahun 1965 ditetapkan Undang-Undang yang mengatur desa untuk pertama kalinya. Yaitu Undang-Undang No. 19 tahun 1965 tentang desa praja.

Menurut Undang-Undang No 19 tahun 1965 :

“Yang dimaksud desa praja adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya, dan mempunyai harta bendanya sendiri”.²

Dalam penjelasan umum tentang desapraja, terdapat keterangan yang menyatakan bahwa Undang-Undang No. 19 tahun 1965 tidak membentuk baru desapraja, melainkan mengakui kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang telah ada di seluruh Indonesia dengan berbagai macam nama menjadi desapraja. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum lain yang tidak bersifat teritorial dan belum mengenal otonomi seperti yang terdapat di berbagai wilayah daerah administratif tidak dijadikan desapraja, melainkan langsung dijadikan sebagai unit administratif dari daerah tingkat III.

Di masa Orde Baru, desa diatur dengan Undang-Undang No 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa, yaitu Undang-Undang yang mengatur pemerintahan di tingkat Desa, merupakan instrumen kontrol negara kepada masyarakat lokal. Desa memang diakui keberadaannya, dan diatur dalam Undang-Undang tersendiri.

² Pasal 1 Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja

Isi dari Undang-Undang No 5 Tahun 1979 menjelaskan bahwa pemerintahan desa berada langsung dibawah kontrol pemerintah pusat, kedudukanya langsung dibawah camat. Desa merupakan suatu bentuk pemerintahan administratif, atau semacam birokrasi sebagai kepanjangan tangan negara di tingkat lokal yang berasaskan delegasi.³ Perspektif desa administratif (the local state government) sangat menonjol dalam Undang-Undang ini, sebagaimana terlihat dalam definisinya yaitu:

“Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.⁴

Dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa merupakan uniformitas (penyeragaman) desa, sehingga menghilangkan sifat pluralistik. Orang Luar Jawa merasakan Undang-Undang ini sebagai bentuk Jawanisasi, yang menyeragamkan satuan-satuan masyarakat adat seperti model desa di Jawa, yang berakibat menghancurkan nilai adat-istiadat lokal.⁵

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945⁶ pasal 18 B ayat (1) menyatakan:

³,http://www.otonomidesa.com/opinimedia//3581/2/03/2010/Mencari_Format_Otonomi_Desa_Ditengah_Keragaman.html

⁴ Pasal 1 Huruf a Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa

⁵ <http://nasional.co.id/berita/view/33480/2010/03/22/perubahan-politik-hukum/>

⁶ UUD 1945, Jakarta : Mahkamah Konstitusi RI, 2007, hal 25.

“ Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang ”.

Sedangkan pada ayat (2) sebagai berikut :

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”

Seiring reformasi, sesuai pula dengan tuntutan berbagai kalangan yang prihatin dengan kondisi kehidupan masyarakat di seluruh pelosok negeri ini, “TAP MPR RI No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumberdaya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia telah mengamanatkan perlu direalisasikannya pembagian kekuasaan, kewenangan, dan pemanfaatan sumber-sumber kehidupan antara Pusat, Daerah (Propinsi, Kabupaten/Kota), dan *Desa* yang lebih adil daripada masa sebelumnya”.⁷

Berdasarkan hal tersebut maka Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pun diberlakukan. Setidaknya, melalui regulasi tersebut tersedia dua arena pembaruan yang utama, yakni (i) arena pembaruan “desa” dimana penyeragaman susunan, bentuk dan nama Desa telah dihapuskan dan hendak didudukkan kembali apa

⁷ R. Yando Zakaria, Makalah *Mewujudkan Otonomi Desa “Pembaruan Desa Sebagai Upaya Penataan Ulang Relasi Negara. dan Masyarakat Adat”*.(September, 2003). Hal 55

yang disebut dengan otonomi asli; dan (ii) arena pembaruan hubungan pemerintahan daerah dengan pemerintahan pusat dimana terletak apa yang disebut sebagai desentralisasi.

Belum genap empat tahun regulasi tersebut diimplementasikan, pada bulan Oktober 2004 Undang-Undang pengganti telah di-'ketok palu'. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 lahir sebagai pengganti Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Apakah dari regulasi tersebut 'roh' pengembalian otonomi asli untuk memulihkan kerusakan-kerusakan sosial dan ekologis yang diderita oleh berbagai berbagai kelompok masyarakat adat yang menjadi elemen terbesar dari negara-bangsa Indonesia ini sudah terkandung ? Karena, jangan sampai atas nama reformasi dan otonomi daerah, terjadi penguatan eksploitasi, penindasan dan penaklukan penduduk lokal oleh elit politik.

Dalam undang-undang No. 8 Tahun 2005 tentang perubahan atas undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa desa atau yang disebut dengan nama lain selanjutnya desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yuridiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan atau dibentuk dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di kabupaten/ kota, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan

pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Mengatur desa, sebagaimana institusi-institusi negara dan pemerintahan yang lain, harus dimulai dari sisi ketatanegaraan, dengan mengajukan pertanyaan, diletakkan dimana kedudukan desa dalam struktur ketatanegaraan kita? Karena desa menjadi bagian dari aspek ketatanegaraan, desa merupakan satuan pemerintahan otonom, desa bukan satuan pemerintahan administrasi belaka yang sewaktu-waktu bisa dibubarkan atau dibentuk kembali bila diperlukan. Oleh sebab itu letak kedudukan desa akan berimplikasi terhadap kewenangan, keuangan, pengawasan, pertanggung-jawaban, serta hubungan dengan satuan pemerintahan yang lain. Secara universal satuan pemerintahan otonom lahir, dibentuk, dan berhubungan langsung dengan negara (state). “Bagi Indonesia satuan pemerintahan otonom lahir (diadakan) karena keperluan menampung kebhinekaan, sebagai wujud pemencaran kekuasaan sebagai negara hukum, penyelenggaraan demokratisasi, dan mempercepat kesejahteraan rakyat”.⁸

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan menyusunnya dalam skripsi dengan judul “PELAKSANAAN OTONOMI DESA PADA MASA HINDIA BELANDA SAMPAI MASA REFORMASI ”.

⁸ Ibnu Tricahyo, ceramah: “*Tata Hubungan Desa dengan Supra Desa*”, STPDN Bandung: 4 Juli 2006, hal. 5

B. Rumusan Masalah

Bertolak dari uraian latar belakang diatas, supaya penulis mendapatkan hasil penelitian yang dapat dipertanggungjawabkan validitasnya, maka penulis menitik beratkan pada perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan otonomi desa pada masa Hindia Belanda ?
2. Bagaimana pelaksanaan otonomi desa pada masa Orde Lama ?
3. Bagaimana pelaksanaan otonomi desa pada masa Orde Baru ?
4. Bagaimana pelaksanaan otonomi desa pada Reformasi ?

C. Tujuan Penelitian

Dalam suatu penelitian ilmiah hendaknya mempunyai tujuan yang jelas. Hal ini tentunya akan sangat berguna untuk memberikan arah yang jelas sesuai dengan maksud diadakanya penelitian. Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Tujuan Obyektif
 - a. Untuk mengetahui pelaksanaan otonomi desa pada masa Pemerintahan Hindia Belanda.
 - b. Untuk mengetahui pelaksanaan otonomi desa pada masa Orde Lama
 - c. Untuk mengetahui pelaksanaan otonomi desa pada masa Orde Baru.

- d. Untuk mengetahui pelaksanaan otonomi desa pada masa Reformasi.
2. Tujuan Subyektif
 - a. Untuk memperoleh data informasi sebagai bahan penyusunan karya ilmiah guna memperoleh derajat sarjana dalam ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.
 - b. Untuk memberikan wawasan bagi penulis, yaitu untuk menambah dan memperluas pengetahuan serta pemahaman penulismengenai aspek-aspek yuridis yang terdapat dalam proses perlindungan desa sesudah era reformasi.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan penulis diharapkan mendatangkan kegunaan atau manfaat, baik bagi diri penulis secara pribadi maupun bagi orang lain sebagai pembaca secara umum.

Adapun manfaat yang penulis inginkan dari penulisan ini adalah :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Memperoleh informasi terhadap pelaksanaan otonomi desa pada Pemerintahan Hindia Belanda.
 - b. Memperoleh informasi terhadap pelaksanaan otonomi desa pada masa Orde Lama.

- c. Memperoleh informasi terhadap pelaksanaan otonomi desa pada masa Orde Baru.
- d. Memperoleh informasi terhadap pelaksanaan otonomi desa pada masa Reformasi.

2. Manfaat Praktis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah khususnya terkait dengan otonomi desa untuk selanjutnya.

E. Metode Penelitian

Suatu metode penelitian bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala dengan jalan menganalisisnya dan dengan mengadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta-fakta tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan masalah yang ditimbulkan oleh fakta tersebut.⁹

Sedangkan penelitian itu sendiri adalah suatu usaha untuk menemukan, mengembangkan, dan menguji kebenaran suatu pengetahuan, usaha yang dilakukan dengan metode ilmiah.¹⁰

Untuk memperoleh kebenaran yang dapat dipercaya keabsahannya, suatu penelitian harus menggunakan metode yang tepat dengan tujuan

⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1984. Hal 2

¹⁰ Sutrisno Hadi, *Metode Research_I*, Yogyakarta : Yayasan Fakultas Psikologi, UGM, hal. 4

yang hendak dicapai sebelumnya, sedangkan dalam penentuan metode yang dipilih harus tepat dan jelas sehingga untuk mendapatkan hasil dengan kebenaran yang dapat dipertanggungjawabkan dapat tercapai.

Adapun metode yang akan dipergunakan penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian hukum yuridis sosiologis, yaitu penelitian hukum dengan lembaga-lembaga sosial lain, studi hukum sebagai *law in action*, merupakan studi ilmu sosial yang non doktrinal atau bersifat empiris.

2. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif yaitu penelitian yang bertujuan mengetahui serta memperoleh gambaran secara jelas¹¹, dalam hal ini mengenai otonomi desa dalam waktu perubahan perundang-undangan dari masa Hindia Belanda sampai masa Reformasi.

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di kecamatan Karangpandan, yaitu Desa Karang dan Desa Karangpandan. Pengambilan sampel berdasarkan pertimbangan khusus (*purposive sampling*), yaitu

¹¹ Soerjono Soekanto, *Op.cit.* Hal 10

pengambilan sampel sedemikian rupa sehingga keterwakilannya ditentukan penulis berdasarkan pertimbangan. Desa Karang merupakan desa pinggiran yang mempunyai lahan tanah kas desa yang luas, sedangkan Desa Karangpandan adalah desa setengah kota yang mempunyai banyak potensi desa. Kedua desa tersebut dapat mewakili desa-desa yang lain.

4. Sumber Data

Sumber data yang di gunakan dalam penelitian ini yaitu :

- a. Data primer, ini diperoleh dari fakta ataupun keterangan langsung dari responden yang mana dalam hal ini adalah perangkat desa dan warga desa setempat.
- b. Data sekunder, merupakan data yang tidak diperoleh secara langsung dari lapangan namun diperoleh dari studi pustaka yang meliputi bahan dokumentasi, tulisan ilmiah maupun dari berbagai sumber tulisan lainnya. Data sekunder dibagi menjadi dua bagian:
 1. Bahan hukum primer, terdiri dari :
 - Undang-Undang Dasar 1945
 - Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja
 - Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa
 - Undang-Undang No. 22 ahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

- Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan perundang-undangan lainnya

2. Bahan hukum Sekunder meliputi bahan hukum yang diperoleh dari literatur-literatur yang terkait dengan hukum tata negara, khususnya tentang pengaturan desa.

5. Metode Pengumpulan Data

a. Kepustakaan

Pengumpulan data diantaranya dengan cara studi kepustakaan yaitu pengumpulan data dengan cara mencari data dalam dokumen atau sumber pustaka.¹² Dengan ini maka dapat dilakukan dengan cara membaca serta mempelajari beraneka ragam sumber pustaka yang didapat.

b. Wawancara

Wawancara adalah studi lapangan dengan jalan memberikan tanya jawab kepada pihak-pihak yang terkait.

6. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan adalah metode kualitatif yaitu suatu pembahasan yang dilakukan dengan cara memadukan

¹² I Made Wiratha, *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian, Skripsi Dan Tesis*, Yogyakarta: Andi. 2006. Hal 36

antara penelitian kepustakaan dan menafsirkan serta mendiskusikan data-data primer yang telah diperoleh dan diolah sebagai suatu yang utuh.¹³

F. Sistematika Penulisan

Pembahasan secara terperinci atas penelitian ini akan tertuang dalam penulisan skripsi yang terbagi dalam empat (4) bab yang masing-masing bab terdiri dari beberapa sub bab.

BAB I berjudul Pendahuluan yang berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, serta sistematika penulisan skripsi.

BAB II berisikan studi pustaka yang memuat tentang pemerintahan desa dan tentang perkembangan otonomi desa dalam peraturan perundang-undangan sejak Pemerintahan Hindia Belanda sampai masa Reformasi.

BAB III berjudul Penelitian dan Pembahasan yang berisikan penelitian beserta pembahasan mengenai persamaan dan perbedaan berbagai pelaksanaan otonomi desa dalam setiap peraturan perundang-undangan yang mengatur.

BAB IV berupa kesimpulan serta saran yang dijadikan satu dengan tajuk Penutup. Kesimpulan yang dimaksud dalam bab ini merupakan kesimpulan terhadap uraian-uraian yang telah diulas pada

¹³ Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hal 32

bab-bab sebelumnya yang kemudian akan diperoleh suatu pendapat yang nantinya dapat diwujudkan dalam bentuk saran.