

Naskah sumber arsip

Desa

Ordonnantie

Jawa-Madura



Arsip Nasional Republik Indonesia
2023

Sanksi Pelanggaran Pasal 113

Undang-undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta

- a. Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 100.000.000 (seratus juta rupiah).
- b. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000 (lima ratus juta rupiah).
- c. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau Pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah).
- d. Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 4.000.000.000 (empat miliar rupiah).

TIM PENYUSUN

Pengarah

Drs.Imam Gunarto, M.Hum
Plt. Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia
Dr. Kandar, M.A.P
Deputi Bidang Konservasi Arsip

Penanggung Jawab Program

Eli Ruliawati, M.A.P
Direktur Layanan dan Pemanfaatan

Penanggung Jawab Teknis

R. Suryagung Sudibyo Putro, M.Hum
Ketua Tim Kelompok Substansi
Pemanfaatan dan Penerbitan Naskah Sumber

Narasumber

Prof. Dr. Hanif Nurcholis | Dr. Sri Margana, M.Hum., M.Phil.

Penulis

Ghesa Ririan Mitalia, S.Hum., M.A

Editor & Desain

Beny Oktavianto

Alih Media

Achmad Hamsari | Zara Andriani

Riset Arsip

Dwi Rendy Maulana, S.Hum.
Desi Mulyaningsih, S.Kom | Anggi Suryaningtia, A.Md.

Penerbit

Arsip Nasional Republik Indonesia
Jalan Ampera Raya No.7, Jakarta Selatan 12560
Telp. (+6221) 780 5851 Fax. (+6221) 781 0280

Hak Cipta © 2023

Hak Publikasi pada Arsip Nasional Republik Indonesia
Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
dalam bentuk apapun, tanpa izin tertulis dari penerbit.



Kementerian Desa,
Pembangunan Daerah
Tertinggal, Dan Transmigrasi
Republik Indonesia

Naskah sumber arsip
Desa
Ordonnantie
Jawa-Madura

ISBN 978-602-6503-36-7

ISBN 978-602-6503-36-7 (PDF)





SAMBUTAN

KEPALA ARSIP NASIONAL REPUBLIK INDONESIA

“Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan”, adalah salah satu butir dari program Nawacita (sembilan prioritas pembangunan nasional) Presiden Joko Widodo. Nawacita tersebut bertujuan meningkatkan pemerataan, pembangunan yang sebelumnya terpusat pada area-area perkotaan digeser ke pedesaan. Komitmen Pemerintah untuk pembangunan kawasan pedesaan diwujudkan melalui pembentukan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi serta alokasi dana desa. Pembangunan kawasan pedesaan di seluruh wilayah Indonesia, termasuk desa-desa di perbatasan, dilakukan secara berkelanjutan dengan melibatkan seluruh potensi desa yang ada.

Desa merupakan unit terkecil dari masyarakat. Total desa yang ada di Indonesia saat ini tercatat sebanyak 73.670 desa. Kawasan pedesaan memiliki posisi yang sangat penting sebagai pembentuk Indonesia yang utuh. Keberadaan desa di Indonesia sendiri sebenarnya telah dapat ditelusur jauh sebelum kedatangan bangsa-bangsa asing ke wilayah Nusantara. Melalui berbagai catatan-catatan maupun prasasti-prasasti peninggalan kerajaan-kerajaan di Nusantara, banyak ditemukan mengenai keadaan suatu desa. Namun demikian, desa baru mendapatkan pengakuan secara legal formal ketika Pemerintah Kolonial Belanda berkuasa atas Indonesia.

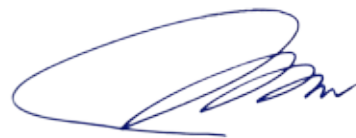
Melihat pentingnya kawasan pedesaan bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia serta untuk mendukung Program Nawacita Presiden Joko Widodo, Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) melakukan penyusunan naskah sumber arsip tematis Desa *Ordonnantie* Jawa-Madura. Naskah sumber arsip tematis Desa *Ordonnantie* Jawa-Madura ini berfokus pada regulasi-regulasi

(*ordonnantie*) yang diterbitkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda untuk mengatur kawasan pedesaan di Jawa dan Madura. Regulasi yang diterbitkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda dalam mengatur desa, utamanya untuk memenuhi kebutuhan pemerintah kolonial akan tanah-tanah yang dapat disewakan dan juga tenaga kerja wajib. Pemerintah Kolonial Belanda tetap mempertahankan hukum adat/kebiasaan yang berlaku pada suatu wilayah desa pada aturan-aturan yang diterbitkan.

Naskah sumber arsip tematis Desa *Ordonnantie* Jawa-Madura ini menjadi bagian dari proses untuk merekonstruksi sejarah masa lalu pengaturan desa-desa di wilayah Jawa dan Madura oleh Pemerintah Kolonial Belanda. Dengan penulisan naskah sumber arsip tematis Desa *Ordonnantie* Jawa-Madura ini, kami berharap dapat memberikan tambahan pengetahuan serta membuka informasi seluas-luasnya kepada masyarakat mengenai sejarah desa khususnya penerbitan regulasi pengaturan kawasan pedesaan di Jawa dan Madura pada masa kolonial. Diharapkan, naskah sumber arsip tematis Desa *Ordonnantie* Jawa-Madura dapat membantu para peneliti/sejarawan untuk dapat melakukan penelitian yang lebih mendalam tentang arsip-arsip berkaitan dengan Desa *Ordonnantie* Jawa-Madura.

Kami menyampaikan selamat atas diterbitkannya naskah sumber arsip tematis Desa *Ordonnantie* Jawa-Madura. Semoga pada tahun-tahun berikutnya dapat dilanjutkan penulisan naskah sumber arsip tematis Desa *Ordonnantie* untuk wilayah lainnya. Selain itu, kami menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dan terlibat dalam penyusunan naskah sumber arsip ini. Semoga naskah sumber arsip ini dapat menambah wawasan, pengetahuan dan bermanfaat untuk kepentingan pendidikan, pengambilan kebijakan bagi generasi kini dan mendatang.

Jakarta, 4 Desember 2023
Plt. Kepala ANRI



Imam Gunarto



SAMBUTAN

MENTERI DESA, PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL DAN TRANSMIGRASI REPUBLIK INDONESIA

MEMAHAMI DESA, MEMAHAMI PEMBANGUNAN INDONESIA

Eksistensi desa ada dan dikenal sepanjang sejarah Indonesia. Desa tidak hanya dipahami sebagai entitas politik yang memiliki struktur pemerintahan dan batas administratif, desa dipahami juga sebagai entitas budaya, yang bermakna bahwa masyarakat desa memiliki corak tata perilaku, nilai, dan norma tersendiri yang diwariskan secara turun temurun. Karena itu, memahami desa berarti juga harus memahami keberagaman yang terdapat di dalam desa.

Pemahaman atas desa, terutama berkaitan dengan pembangunan, memiliki dinamika sendiri, sejalan dengan perkembangan zaman dan rezim pemerintahan. Di masa prakolonial, ketika kerajaan-kerajaan tradisional eksis di Nusantara, desa menikmati otoritas yang cukup luas dalam menjalankan urusan pemerintahannya sendiri. Bahkan, beberapa desa diberikan status sebagai “desa perdikan” yang dibebaskan dari kewajiban membayar pajak kepada penguasa dengan tugas-tugas tertentu, seperti menjaga bangunan suci dan menjalankan ritual-ritual keagamaan.

Otoritas yang luas tersebut, didapatkan desa karena sebagian besar kerajaan-kerajaan yang berkuasa di Nusantara, memandang desa sebagai penggerak utama produktivitas pertanian, karenanya desa-desa diberikan keluasaan untuk meningkatkan produksivitasnya, seperti membuka lahan pertanian baru dan menentukan tumbuhan yang ditanam. Sebagian besar desa hanya diberikan satu kewajiban, yaitu memberikan upeti tertentu kepada penguasa. Sebagian yang lain, seperti desa perdikan, diberikan tugas-tugas khusus dari Raja. Otoritas yang luas tersebut, menjadikan desa mampu menciptakan corak-corak praktik sosial dan budaya yang berbeda dalam menjalankan kehidupannya.

Pada masa kolonial, otoritas desa untuk menjalankan pemerintahan sendiri, mulai dibatasi. Seperti yang dijelaskan di dalam buku ini, pemerintah kolonial menjadikan desa sebagai objek untuk memenuhi kebutuhan pemerintah kolonial dan negara penguasa. Desa tidak bisa lagi membuka lahan pertanian baru dan menentukan tumbuhan yang akan ditanam sendiri karena kewenangan tersebut dirampas oleh pemerintah kolonial. Pemerintah kolonial yang menentukan pembukaan lahan pertanian baru, mulai dari luas lahan, hingga komoditas yang ditanam, serta kepemilikannya. Desa juga diberi kewajiban untuk menyediakan tenaga kerja dalam jumlah tertentu untuk perkebunan-perkebunan kolonial. Aparat pemerintahan desa dirampas kewenangannya, hanya dijadikan sebagai aparat pemungut pajak. Pun, besaran pajak yang dibayarkan kepada pemerintah kolonial juga telah ditentukan. Desa kehilangan kemerdekaannya karena hanya dijadikan sapi perah oleh penguasa kolonial.

Pada masa kolonial, sistem administrasi desa juga mulai diseragamkan dan dimasukkan sebagai bagian dari struktur pemerintahan kolonial. Dengan terbitnya *Ordonnantie Desa* (aturan-aturan desa), desa berada di bawah struktur pemerintahan pribumi (*het inlandsch bestuur gebeid*) yang bertanggung jawab kepada bupati. Karena itulah, desa masih diberi kewenangan untuk memilih kepala desa sendiri, sesuai dengan sistem yang dianut dan disetujui oleh pemerintah pribumi.

Walaupun status pemerintahan desa, secara hukum, dibawah sepenuhnya kekuasaan bupati (*het indirect*), namun pada praktiknya, pemerintah kolonial seringkali secara langsung mencampuri urusan desa. Desa dipaksa menyediakan komoditas, tenaga kerja, dan pajak dalam jumlah tertentu, tanpa memerhatikan kemampuan dan kehendak masyarakat desa. Bahkan, pemerintah kolonial juga masih diberikan hak untuk menunjuk kepala desa dalam situasi tertentu, terutama jika kepala desa terpilih berseberangan dengan kehendak pemerintah. *Ordonnantie Desa* yang menyeragamkan administrasi dan kewajiban desa, gagal memahami desa sebagai entitas yang majemuk dengan keberagaman sosial dan budayanya.

Sebagai Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, saya berupaya tidak mengulangi kegagalan yang sama dalam memahami

desa, seperti yang dilakukan oleh pemerintah kolonial. Buku ini memberikan pemahaman yang jelas bagi saya dan pembaca, tentang kebijakan pemerintah kolonial melalui kajian *Ordonnantie Desa* yang berusaha menjadikan desa sebagai sapi perah dan seragam. Tentu saja, upaya itu menimbulkan dampak buruk, seperti: penindasan, kemiskinan, kelaparan, dan pemberontakan. Buku ini memberikan pelajaran menarik, kegagalan memahami desa ternyata berdampak pada kegagalan pembangunan. Pemahaman desa secara kompreherensif sebagai entitas politik, sosial, dan budaya, menjadi salah satu kunci keberhasilan pembangunan.

Undang-Undang Desa, sebagai pengganti *Ordonnantie Desa*, berupaya membangkitkan kembali pemahaman atas keberagaman desa di dalam pembangunan. Undang-Undang Desa menjamin hak ulayat dan hak asal-usul desa untuk menjalankan pemerintahannya. Hak ini membuat desa bisa menjalankan pemerintahan sesuai dengan hukum adat dan budayanya. Keberagaman sosial-politik dan budaya desa diakomodasi di dalam Undang-Undang Desa. Selain itu, desa diberikan kembali haknya untuk menjalankan pemerintahan sendiri di bawah kerangka otonomi desa. Kini, desa mampu merencanakan, menjalankan, dan mengevaluasi pembangunan. Desa juga diberi kemenangan lebih luas dalam mengelola anggarannya. Otonomi desa yang semakin luas, meningkatkan partisipasi masyarakat lokal dalam pembangunan. Kini, pembangunan desa dijalankan sesuai dengan kebutuhan, kemampuan, dan kehendak masyarakat desa. Desa bukan lagi sebagai objek dan sapi perah, melainkan sebagai subjek aktif pembangunan.

Sejalan dengan semangat Undang-Undang Desa, saya menerbitkan Peraturan Menteri Desa PDTT Nomor 21 tahun 2020 tentang Pedoman Umum Pembangunan Desa dan Pemberdayaan Masyarakat Desa. Peraturan tersebut memberikan pedoman untuk melaksanakan pembangunan desa yang berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta mengakomodasi lokalitas desa. Saya merumuskan SDGs Desa, yaitu tujuan-tujuan pembangunan desa secara berkelanjutan yang terdiri dari 18 tujuan, yaitu: 1) Desa tanpa kemiskinan; 2) Desa tanpa kelaparan; 3) Desa Sehat dan sejahtera; 4) Pendidikan desa berkualitas; 5) Keterlibatan perempuan desa; 6) Desa layak air bersih dan

sanitasi; 7) Desa berenergi bersih dan terbarukan; 8) Pertumbuhan ekonomi desa merata; 9) Infrastruktur dan inovasi desa sesuai kebutuhan; 10) Desa tanpa kesenjangan; 11) Kawasan permukiman desa aman dan nyaman; 12) Konsumsi dan produksi desa sadar lingkungan; 13) Desa tanggap perubahan iklim; 14) Desa peduli lingkungan laut; 15) Desa peduli lingkungan darat; 16) Desa damai berkeadilan; 17) Kemitraan untuk pembangunan desa; serta 18) Kelembagaan desa dinamis dan budaya desa adaptif.

Tujuan SDGs Desa ke-18, berupaya menghadirkan kembali lokalitas politik, sosial, dan budaya desa dalam menyelenggarakan pembangunan. Desa dapat memanfaatkan kelembagaan desa yang ada untuk melaksanakan pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan sesuai dengan konteks sosial budaya desa. Upaya-upaya di atas, merupakan usaha untuk memahami kembali keberagaman desa dalam pembangunan.

Buku ini memberikan pelajaran menarik bagi kita, bahwa kegagalan dalam memahami keberagaman desa, ternyata berdampak pada kegagalan pembangunan. Harapannya, dengan membaca buku ini akan membuka cakrawala berpikir pembaca, bahwa pemahaman yang utuh atas keberagaman desa dan upaya untuk mengakomodasinya ke dalam pembangunan, menjadi salah satu kunci keberhasilan pembangunan nasional.

Terakhir, saya mengucapkan selamat dan sukses atas terbitnya buku ini. Semoga menjadi *jariyah* penulis untuk kebanggaan Desa.

Selamat membaca!

Wallahul Muwaffiq Ilaa Agwamith Thaariq

Jakarta, 4 Desember 2023

Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi

Republik Indonesia



Abdul Halim Iskandar

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Sambutan Kepala Arsip Nasional RI	iv
Sambutan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi	vi
Daftar Isi	x
1. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Pembahasan Masalah	6
1.3. Tujuan dan Manfaat Penulisan	7
1.4. Arsip Sebagai Sumber	8
2. Aturan (<i>Ordonnantie</i>)	
Mengenai Desa-Desa Di Jawa Dan Madura	12
2.1. Desa-desa di Wilayah Jawa dan Madura Pra Kolonial-1830	12
2.2. Regulasi Desa-Desa di Wilayah Jawa dan Madura pada 1830-1942	30
2.3. Desa Perdikan	80
3. Penutup	93
Daftar Pustaka	96



PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

“Ada lebih dari 74 ribu desa di seluruh Indonesia. Dan yang namanya desa selalu ada di pikiran dan hati saya.

Mengapa? Karena saya sendiri berasal dari desa. Saya ingin pemerintah fokus membangun desa. Bahkan desa telah menjadi bintang utama pembangunan selama empat tahun ini”

-Cuitan Presiden Joko Widodo, 23 November 2018¹-

Cuitan Presiden Joko Widodo pada akun media sosial (twitter)-nya tersebut mencerminkan tekad pemerintah dalam membangun desa. Pembangunan desa telah menjadi bagian dari program prioritas Presiden Joko Widodo, bahkan sejak pada masa pencalonannya menjadi presiden. Serangkaian program prioritas presiden dikenal dengan *nawacita*, dimana agenda untuk membangun daerah-daerah dan desa termaktub dalam butir *nawacita* ketiga,

¹ Diakses pada laman twitter Presiden Joko Widodo, <https://twitter.com/jokowi/status/1065850425738285056?s=20>, pada 21 Maret 2023, pukul 10.00 WIB.

yaitu: membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan.

Kebijakan pembangunan daerah-daerah dan desa Presiden Joko Widodo didukung dengan lahirnya undang-undang yang secara khusus mengatur desa, yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dari tahun ke tahun pemerintah meningkatkan anggaran dana desa untuk mendukung program pembangunan desa sekaligus memenuhi amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yaitu, pembangunan desa ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat desa.

Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pemerintah Indonesia memiliki berbagai aturan yang mengatur mengenai desa. Pada tahun 1948 hingga tahun 1965 berlaku Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Periode selanjutnya, yaitu pada rentang tahun 1965 hingga 1979 diberlakukan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja sebagai Bentuk Peralihan untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia. Pada Tahun 1979, undang-undang yang mengatur pemerintahan desa kembali diperbarui. Pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Berakhirnya era Orde Baru pasca reformasi turut menandai perubahan peraturan mengenai desa yaitu dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah kembali memperbarui peraturan mengenai desa dengan memberlakukan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Perjalanan panjang penetapan produk peraturan yang mengatur mengenai desa dari masa ke masa tidak lepas dari pembentukan desa sendiri yang memiliki sejarah panjang. Mashuri Maschab berpendapat bahwa pengertian atau penafsiran atas desa terbagi menjadi 3 (tiga), yaitu: secara sosiologis,

secara ekonomi dan secara politik.² Secara sosiologis, desa menggambarkan suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang tinggal dan menetap dalam suatu lingkungan dimana diantara mereka saling mengenal dengan baik dan corak kehidupan mereka relatif homogen, serta banyak bergantung kepada kebaikan-kebaikan alam. Secara ekonomi, desa sebagai suatu lingkungan masyarakat yang berusaha memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari dari apa yang disediakan alam di sekitarnya. Secara politik, adalah suatu organisasi pemerintahan atau kekuasaan yang secara politik mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintahan negara.

Kata *desa* berasal dari Bahasa Sanskrit *swadesi* yang berarti tanah air, tanah asal, tanah kelahiran.³ Kata *desa* merujuk pada satu kesatuan hidup, dengan satu kesatuan norma dan memiliki batas yang jelas. Desa-desanya merupakan pemukiman petani yang sudah ada sejak masa pra-kolonial, dimana pada waktu itu disebut dengan *wanua* atau *dapur* dan *rama* adalah pimpinannya.⁴ Desa juga dipahami sebagai organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat-istiadat untuk mengelola dirinya sendiri (*self-governing community*).

Keberadaa desa di Indonesia sendiri dapat ditelusuri hingga pada kerajaan, sebelum masuknya bangsa asing. Sejarah desa pada masa pra-kolonial kebanyakan bertumpu pada tradisi lisan dan cerita rakyat, hanya sedikit sumber-sumber tertulis dari masa pra-kolonial yang membahas mengenai desa.⁵ Salah satu sumber tertulis yang menceritakan tentang pembentukan desa pada masa kerajaan adalah prasasti, seperti Prasasti Kawali yang berada

² Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia* (Yogyakarta: PolGov FISIP UGM, 2013), hlm. 1-2.

³ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa* (Jakarta: Balai Pustaka, 1984), hlm. 15.

⁴ Pada waktu itu *rama* baru berperan sebagai pimpinan komunitas yang mengurus kepentingan bersama, seperti mengatur keamanan, pengairan, pembagian tanah, pemeliharaan sawah, dan lain-lain lihat dalam Sartono Kartodirdjo, 1988, *Struktur Kekuasaan, Sistem Fiskal dan Perkembangan Pedesaan*, makalah dalam *Seminar Desa dalam Perspektif Sejarah*, PAU UGM Yogyakarta, 10-11 Februari, hlm. 6

⁵ Historiografi tradisional di Nusantara lebih banyak berpusat pada narasi mengenai raja-raja dan peralihan kekuasaan politik, atau rekaman mengenai genealogi/asa-usul keluarga penguasa suatu wilayah. Jika memaparkan mengenai kawasan lokal lebih banyak dijelaskan mengenai kota sebagai pusat kekuasaan dari suatu wilayah, lihat dalam Mashuri, "Kesejarahan Desa-Desa Pesisir dalam Serat *Sindujoyo*" dalam *Manuskripta*, Vol. 7, No. 1, 2017, hlm. 91-92.

di Jawa Barat dan Prasasti Walandit yang berada di Jawa Timur. Isi kedua prasasti tersebut antara lain mengenai adanya sebuah kelompok masyarakat yang diatur berdasarkan hukum adat.

Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum baru dikenal pada masa kolonial Belanda. Hal ini kemudian yang membuat desa seringkali disalahpahami sebagai hasil dari pembentukan pemerintah kolonial. Menurut Jan Breman, institusi desa sebenarnya baru terbentuk ketika individu yang memiliki tanah *yaasan* bergabung dan memunculkan kebutuhan seperangkat aturan untuk mengatur kehidupan bersama.⁶ Institusi desa sebenarnya baru terbentuk ketika ada kebutuhan-kebutuhan untuk memaksa para pemilik tanah menjadi bagian struktur kekuasaan di atasnya.⁷ Oleh karena itu muncul lembaga desa yang mengatur batas desa, batas antar tanah penduduk, mengatur pemakaian air untuk irigasi, dan menguasai sebagian tanah untuk dialihkan fungsinya menjadi tanah komunal. Walaupun sebenarnya desa adalah struktur organisasi pemerintahan/masyarakat yang sudah ada sebelum terbentuknya Indonesia, bahkan sudah ada jauh pada masa kerajaan.

Istilah *desa* sendiri lebih banyak digunakan di wilayah Jawa dan Madura. Pada wilayah lain di luar Jawa memiliki sebutan-sebutan lain yang sangat beragam untuk menyebut desa. Seperti di Sumatera Barat, yang lebih dikenal istilah *nagari*, di Sumatera Selatan dan Bengkulu menyebut desa dengan *marga*, wilayah Aceh menyebut desa dengan *Gampong* dan *Meunasah*.⁸ Masyarakat Dayak Pontianak mengenal istilah desa dengan kampung atau *binua*, sedangkan masyarakat di Sulawesi Tengah mengenal istilah *Boya*, Ngata/Napa, Kinta, Lembo, Lipu dan masyarakat di Sulawesi Selatan mengenal istilah Lembang, Gallarang, Wanua, Banua, Kampong.⁹ Penyebutan desa yang beranekaragam menunjukkan

⁶ Jan Breman, 1980, *The Village on Java and the Earl-Colonial State* (Rotterdam: CASP), hlm. 10

⁷ *Ibid.*

⁸ Suhardiman Syamsu, "Memahami Perkembangan Desa di Indonesia" dalam *Gouvernement: Jurnal Government Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1, No. 1, 2008, hlm. 78.

⁹ *Ibid.*, hlm. 79.

adanya karakter atau ciri khas tersendiri, yang berkesesuaian dengan adat-istiadat atau kebudayaan lokal masing-masing daerah. Negara mengakui dan menghargai keberagaman dan kesesuaian adat-istiadat. Secara konstitusional, keberadaan desa sebagai kesatuan-kesatuan hukum masyarakat, pun diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁰

Desa merupakan salah satu bentuk pemerintahan tingkat daerah dan mempunyai hak-hak serta asal-usul yang bersifat istimewa. *Desa, nagari, marga* sudah ada dan tetap ada hingga saat ini. Hal ini menunjukkan bahwa pergeseran pemerintahan tradisional sampai bernegara yang modern tidak menggoyahkan keberadaan desa. Pada masa modern saat ini desa tetap menjadi ujung tombak dari sebuah negara. Hal ini kemudian yang menjadikan arsip yang tercipta dari kegiatan pemerintahan desa, pembangunan dan pemberdayaan di desa perlu dikelola dengan baik. Pengelolaan arsip desa yang baik juga berimplikasi pada terciptanya memori desa yang dapat memperpanjang ingatan dan sejarah desa. Pengelolaan arsip desa yang baik juga akan menumbuhkan kesadaran akan pentingnya perlindungan dan penyelamatan arsip pada saat terjadinya bencana.

Arsip Nasional RI bersama Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (KDPDTT) mengeluarkan Gerakan Arsip Tertib Arsip dan Sejarah Desa. Sejalan dengan program tersebut maka pada Tahun Anggaran 2023 ini dilakukan penyusunan naskah sumber arsip tematis Desa *Ordonnantie*. Naskah sumber arsip ini akan berusaha berfokus pada cara Pemerintah Kolonial Belanda dalam mengatur pemerintahan desa di Indonesia serta perkembangan penyusunan dan penerbitan aturan (*ordonnantie*) mengenai desa oleh Pemerintah Kolonial Belanda. Adanya cakupan spasial yang luas terkait dengan bahasan desa di Indonesia, maka naskah sumber arsip tematis Desa *Ordonnantie* ini akan berfokus pada pengaturan desa-desa

¹⁰ Heru Purnomo, 2022, "Rekognisi sebagai Hak Istimewa Desa", dalam *Jurnal Hukum dan HAM Wicarana*, Vol. 1, No. 2, September 2022, hlm. 120.

di Jawa dan Madura oleh Pemerintah Kolonial Belanda. Penulisan naskah sumber arsip ini didasarkan pada penggunaan khazanah arsip yang telah dilakukan pengolahan dan dihasilkan finding aids-nya di ANRI dan berbagai referensi lain sebagai pendukung.

1.2. Pembahasan Masalah

Arsip memiliki peran penting sebagai memori kolektif bangsa dan dapat digunakan tidak hanya untuk memaknai sejarah perjalanan bangsa Indonesia. Namun lebih lanjut juga untuk menghargai nilai-nilai perjuangan para pendiri bangsa. Lembaga negara yang diberikan wewenang untuk menjalankan tugas dan fungsi dalam bidang kearsipan adalah Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI). ANRI adalah lembaga pemerintah non kementerian yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden. Tugas utama ANRI salah satunya adalah menyimpan dan memelihara dokumen yang memiliki nilai guna kesejarahan (arsip statis). Arsip statis koleksi ANRI tersebut dapat dimanfaatkan dan digali lebih dalam antara lain untuk pembuatan naskah sumber arsip. Pada Tahun Anggaran 2023, ANRI melalui Direktorat Layanan dan Pemanfaatan melakukan pembuatan naskah sumber arsip tematis Desa *Ordonnantie* Jawa-Madura pada 1830-1942.

Fokus pembahasan dalam naskah sumber arsip tematis Desa *Ordonnantie* Jawa-Madura ini dibatasi secara periode yaitu pada masa kolonial tahun 1830 hingga 1942. Pemilihan periode awal, yaitu 1830 berdasarkan alasan historis bahwa Perang Diponegoro telah menguras biaya yang cukup besar sehingga Pemerintah Kolonial Belanda memerlukan melakukan sejumlah langkah untuk mengatur kembali pemasukan. Salah satu kebijakan yang kemudian ditempuh oleh Pemerintah Kolonial Belanda adalah menerapkan Sistem Tanam Paksa (*cultuurstelsel*) sejak 1830. Pemberlakuan Sistem Tanam Paksa (*cultuurstelsel*) dijalankan dengan melibatkan penguasa lokal dan administrasi secara birokratis, serta diharapkan dapat memberikan keuntungan yang besar bagi Pemerintah Kolonial Belanda. Dalam mendukung sistem tersebut, Pemerintah Kolonial Belanda kemudian melakukan sejumlah perombakan

(*reorganisatie*), yaitu dengan menata kembali kedudukan tanah desa dan membentuk administrasi pemerintahan desa.

Periode akhir dari naskah sumber arsip tematis Desa *Ordonnantie* Jawa-Madura adalah 1942, yaitu ketika masa kedatangan Jepang. Hingga 1941, Pemerintah Kolonial Belanda masih mengeluarkan aturan mengenai desa. Namun aturan yang dikeluarkan pada 1941 (yang kemudian dikenal dengan *Desa Ordonnantie*) tidak dapat sepenuhnya diterapkan karena adanya peralihan kekuasaan dengan kedatangan pasukan Jepang ke Indonesia.

Pemilihan batasan spasial pada tulisan ini adalah wilayah Jawa-Madura. Pemerintah Kolonial Belanda walaupun mengatur pemerintahan desa namun tetap mengakomodir hukum-hukum adat yang berlaku di desa-desa. Sehingga, *ordonnantie* desa di Jawa-Madura dan di luar Jawa-Madura diterbitkan secara terpisah.

1.3. Tujuan dan Manfaat Penulisan

Tujuan dari penulisan naskah sumber arsip tematis Desa *Ordonnantie* Jawa-Madura adalah untuk menyampaikan khazanah arsip di Arsip Nasional RI (ANRI) yang terkait dengan aturan-aturan mengenai desa-desa di wilayah Jawa dan Madura pada masa kolonial kepada masyarakat. Diharapkan, pada masa selanjutnya masyarakat pengguna arsip dapat lebih mudah dalam mengakses arsip dan tidak memerlukan waktu lama ketika melakukan penelusuran dengan adanya naskah sumber arsip tematis Desa *Ordonnantie* Jawa-Madura.

Penulisan naskah sumber arsip tematis Desa *Ordonnantie* Jawa-Madura diharapkan dapat menjadi bahan rujukan dan pembelajaran yang dapat memberikan manfaat terhadap kajian dan penelitian terkait dengan sejarah desa dan pemerintahan desa khususnya di Jawa dan Madura, dengan memberikan fakta dan informasi yang terjadi di masa lampau.

1.4. Arsip sebagai Sumber

Sejarah adalah sebuah ilmu yang ilmiah yang dalam penulisannya memerlukan ketersediaan sumber. Penggunaan sumber dalam penulisan adalah suatu hal yang mutlak.¹¹ Sumber dalam penulisan sejarah dibagi menjadi dua jenis, yaitu sumber primer dan sumber sekunder.¹² Sumber primer menjadi sumber utama yang digunakan dalam penulisan sejarah. Salah satu yang termasuk sumber primer adalah arsip. Kebutuhan peneliti sejarah akan ketersediaan arsip ini kemudian mendorong ANRI sebagai lembaga kearsipan di Indonesia untuk menyediakan arsip-arsip yang mudah diakses oleh masyarakat. Dalam membantu peneliti sejarah dalam menelusur sumber-sumber arsip yang ada di ANRI terkait dengan topik tertentu, ANRI menerbitkan naskah sumber arsip tematis. Adapun untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan sumber-sumber arsip terkait dengan sejarah desa/pemerintahan desa, pada Tahun Anggaran 2023 ini disusun naskah sumber arsip tematis *Desa Ordonnantie*.

Naskah sumber arsip tematis *Desa Ordonnantie Jawa-Madura* ditulis menggunakan sumber-sumber primer, yaitu arsip-arsip yang tersimpan di Arsip Nasional RI (ANRI). Adapun proses penulisan, didahului dengan penelusuran arsip-arsip yang berkaitan dengan desa pada masa kolonial pada berbagai khazanah yang ada. Arsip-arsip yang digunakan dalam penulisan naskah sumber arsip tematis *Desa Ordonnantie* ini meliputi berbagai media seperti arsip tekstual, arsip kartografi/peta dan arsip foto. Adapun khazanah arsip yang digunakan utamanya adalah khazanah arsip *Algemene Secretarie*¹³,

¹¹ Sartono Kartodirdjo, *Pemikiran dan Perkembangan Historiografi Indonesia: Suatu Alternatif* (Jakarta: Gramedia, 1982), hlm. 96.

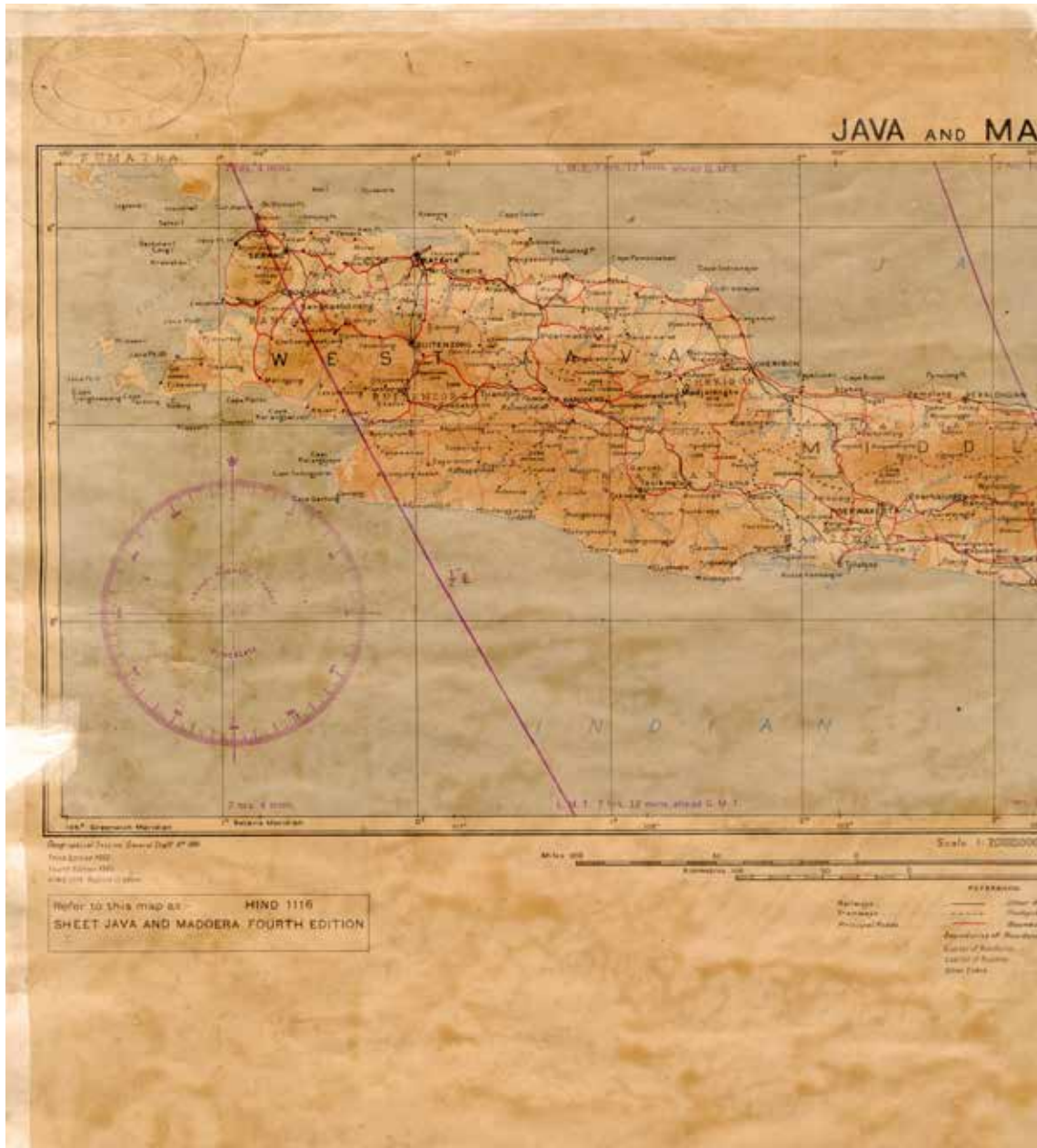
¹² Louis Gottschalk, *Mengerti Sejarah: Pengantar Metode Sejarah* (Jakarta: Yayasan Penerbit Universitas Indonesia, 1975), hlm. 35.

¹³ *Algemene Secretarie* merupakan sekretariat yang bertugas membantu Gubernur Jenderal Hindia Belanda dalam menjalankan pemerintahan. Dibentuk pada 1819, arsip-arsip *Algemene Secretarie* meliputi bermacam-macam subyek sebab lembaga tersebut merupakan pusat bermuaranya informasi di Hindia Belanda. Arsip *Algemene Secretarie* yang disimpan di ANRI terdiri atas bermacam seri seperti keputusan (*besluit*) surat (*missive*), surat masuk yang ditindaklanjuti menjadi keputusan (*gedeopneerd agenda*) dan telegram.

yaitu *Algemeene Secretarie seri Grote Bundel Besluit 1891-1942*, *Algemeene Secretarie seri Verslagen (1825) 1830-1940*, *Algemene Secretarie seri Grote Bundel Ter Zijde Gelegde Agenda 1891-1942*, *Algemeene Secretarie seri Grote Bundel Missive Gouvernement Secretarie 1890-1942*. Khazanah lain yang digunakan adalah *Daftar Arsip Kartografi de Haan 1700-1900*, khazanah arsip yang disebut juga dengan *gewestelijke stukken*¹⁴ atau yang juga disebut sebagai Arsip Keresidenan seperti *Daftar Arsip Tekstual Residensi Pekalongan 1764-1892*, *Daftar Arsip Tekstual Residensi Preanger Regentschappen 1760-1871*, *Daftar Arsip Tekstual Residensi Semarang 1816-1893*, *Daftar Arsip Tekstual Residensi Semarang 1816-1893*, *Daftar Arsip Foto KIT Jawa Barat*, *Daftar Arsip Foto KIT Jawa Tengah-Yogyakarta dan Daftar Arsip Foto KIT Jawa Timur*. Selain itu pada tulisan ini digunakan *Staatsblad van Nederlandsch Indie* untuk melengkapi sumber yang ada.

Sumber-sumber arsip yang disajikan selanjutnya dapat dipergunakan sebagai salah satu referensi utama (sumber primer) bagi masyarakat atau pengguna arsip (*users*) dalam melengkapi informasi serta memberikan kontribusi bagi dunia akademik.

¹⁴ *Gewestelijke stukken* berisi arsip-arsip kegiatan administrasi secara regional yang meliputi kegiatan pemerintahan lokal atau setempat berdasarkan pembagian wilayah administrasi (*residentie*) oleh Pemerintah Kolonial Belanda.



Gambar 1: Topografi wilayah Jawa dan Madura, tahun 1941.
 Sumber: ANRI, Kartografi Indonesia No. 91

DOERA

FOURTH EDITION

Refer to this map as: HIND 1116
SHEET JAVA AND MADAGASCAR FOURTH EDITION



Drawn to the scale of 1:100,000
Printed in the Survey of India Office (P. 2.2)
No. 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100

.....

ATURAN (*ORDONNANTIE*) MENGENAI DESA-DESA DI JAWA DAN MADURA

2.1 Desa-deso di Wilayah Jawa-Madura Pra Kolonial-1830

Struktur organisasi pemerintahan atau masyarakat yang sudah ada jauh sebelum terbentuknya Indonesia adalah desa. Desa merupakan model pemerintahan asli Indonesia yang dibentuk dan diselenggarakan untuk mengatur sekelompok masyarakat tertentu. Sebelum kedatangan orang-orang Eropa keberadaan desa sebagai unit geografis hanya sebagai lumbung pajak penguasa lokal/daerah dari cacah yang ada, bukan sebagai unit administratif yang ditegaskan.

Salah satu contoh adalah keberadaan desa pada masa pra-kolonial adalah desa-deso yang berada di wilayah Mataram Islam, sebagaimana yang dijelaskan oleh Soemarsaid Moertono dalam bukunya yang berjudul *Negara dan Usaha Bina-Negara di Jawa Masa Lampau*. Pada masa Mataram Islam, birokrasi berpusat pada raja dan dibantu oleh seorang patih, selain itu juga terdapat perangkat pegawai lain yang membantu pemerintahan salah satunya adalah *kliwon* (lurah desa). Para kepala desa ini utamanya bertugas untuk menarik pajak dan menyediakan tenaga kerja dari *cacah* yang menjadi wilayah kekuasaannya. Diperkirakan, terdapat sekitar 3000 lebih desa padat penduduk di wilayah Mataram Islam selama masa pemerintahan Sultan Agung.¹⁵

¹⁵ Zaid Munawar, "Pengelolaan Pajak di Kerajaan Mataram Islam Masa Sultan Agung, 1613-1645M", JUSPI (Jurnal Peradaban Sejarah Islam), Vol. 4, No. 1, Juli 2020, hlm. 6. Dikatakan padat penduduk karena diperkirakan masing-masing desa tersebut terdiri antara 100 hingga 150 kepala keluarga bahkan 1000 hingga 1500 kepala keluarga.

Mataram Islam juga menganut kebijakan memperbolehkan desa untuk berswasembada.¹⁶ Sumber penghasilan utama masyarakat desa di Mataram Islam adalah pertanian, karenanya pada masa Sultan Agung, banyak dilakukan pembangunan desa untuk meningkatkan produktifitas hasil pertanian.¹⁷

Pada masa pra-kolonial, bukti-bukti keberadaan dari sebuah desa bertumpu pada sumber-sumber naskah-naskah kuno dan tradisi lisan, dimana kedua sumber tersebut memerlukan kritik sumber yang kuat untuk memperoleh fakta-fakta. Hal ini karena naskah-naskah kuno lebih bersifat sastra sejarah (babad, hikayat, serat), selain itu juga narasi naskah-naskah kuno lebih banyak berpusat pada kehidupan di istana, tentang para raja dan peralihan kekuasaan politik pada suatu kerajaan. Tradisi lisan sendiri sering kali dianggap memberikan fakta-fakta sejarah karena muatannya yang biasanya mengandung mitos atau legenda dari suatu tempat. Tradisi lisan juga menjadi sarana yang mawadahi ketokohan seseorang yang menjadi asal-usul dari keberadaan sebuah desa.¹⁸ Sayangnya, tokoh-tokoh ini hampir jarang ditemukan dalam naskah-naskah istana sehingga seringkali ketokohan pada pendiri desa ini sering dipandang sebagai suatu legenda.

Soemarsaid Moertono memperlihatkan penggunaan naskah-naskah dalam bukunya yang berjudul *Negara dan Usaha Bina-Negara di Jawa Masa Lampau* untuk menjelaskan kekuasaan raja serta konfigurasi hubungan raja dengan para *kawula*-nya dalam sistem pemerintahan Mataram Islam. Adapun sumber-sumber yang digunakan antara lain seperti: *Babad Tanah Jawi*, *Babad Mataram*, *Babad Pacina*, *Babad Dipanegara*, *Serat Konda*, *Serat Rama* dan *angger* (peraturan atau ketentuan) atau *piagem*. Sumber-sumber tersebut sebagian besar berfokus pada raja dan para pejabat tinggi kerajaan yang berada di keraton. Pembahasan naskah-naskah tersebut akan keberadaan desa di Mataram lebih banyak mengenai kedudukan *lungguh* dan *bengkok* serta

¹⁶ Soemarsaid Moertono, *Negara dan Usaha Bina-Negara di Jawa Masa Lampau* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1985), hlm. 105.

¹⁷ Zaid Munawar, *Ibid*, hlm. 20

¹⁸ Mashuri, *Ibid*., hlm. 97.

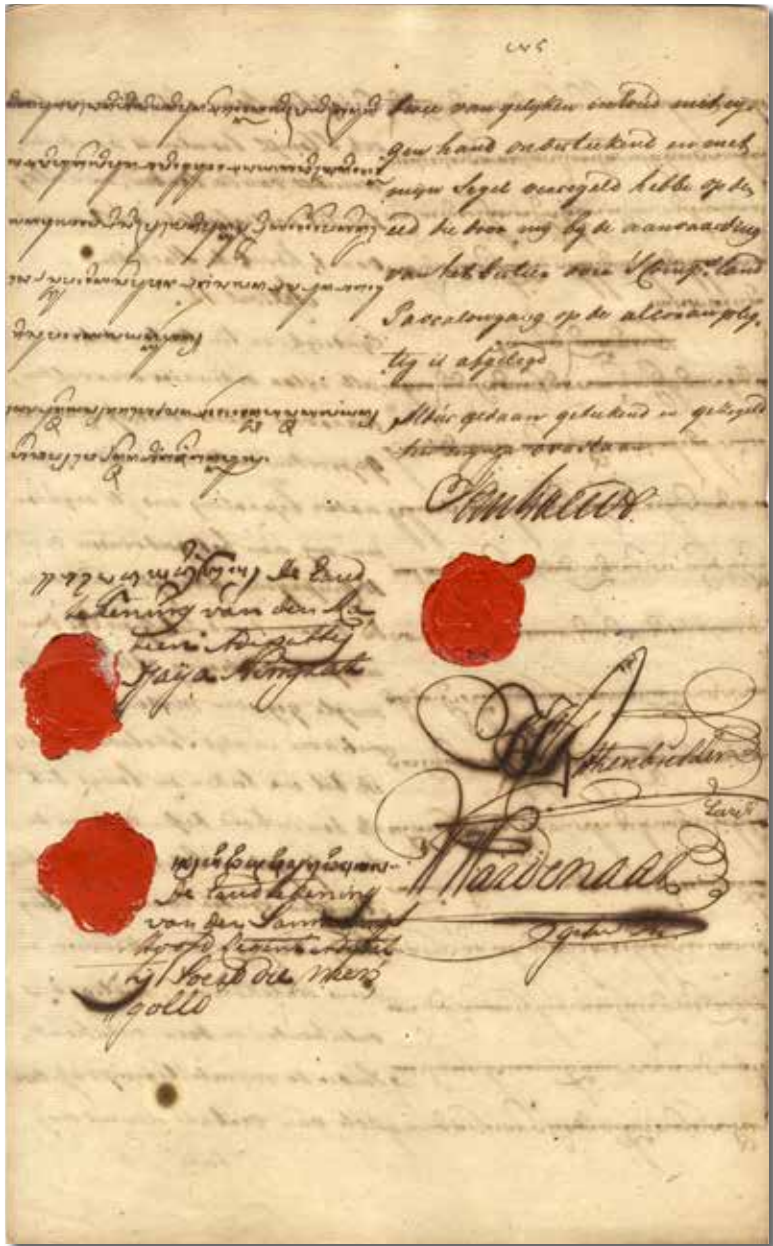
keperluannya untuk penarikan pajak maupun penyediaan tenaga kerja dari penduduk desa.¹⁹

Pada awal kedatangan bangsa asing ke Nusantara hingga kemudian berkuasanya VOC tidak terlalu banyak mengubah sistem pemerintahan desa yang telah ada. Sebagai sebuah perusahaan dagang milik Belanda, VOC tidak terlalu mengatur (mengeluarkan) regulasi atau aturan-aturan yang secara khusus mengatur mengenai pemerintahan desa. Selama masa VOC, petinggi VOC tidak memberikan perhatian khusus terhadap pemerintahan desa, karena mereka lebih menyukai berhubungan langsung dengan para raja-raja lokal melalui perjanjian-perjanjian (kontrak). Sosok raja sangat dihormati oleh masyarakat termasuk juga pemerintahan desa, sehingga cukup hanya berhubungan dengan para penguasa lokal, VOC juga dapat sekaligus mengendalikan desa-desa yang berada di bawahnya. Cara ini dipandang lebih menguntungkan bagi VOC karena lebih efektif. VOC dapat menekan anggaran karena tidak memerlukan adanya pegawai yang digaji untuk bertugas mengawasi desa, terlebih mengingat jumlah desa di seluruh Nusantara sangat banyak.²⁰

Perjanjian-perjanjian antara VOC dengan para penguasa (raja/sultan) lokal kebanyakan terkait perdagangan rempah, tidak mengubah status kerajaan-kerajaan yang ada di wilayah Jawa dan Madura. Status kerajaan-kerajaan tersebut tetaplah kerajaan merdeka hanya saja terikat perjanjian dagang dengan VOC, sehingga dapat dikatakan bahwa VOC tidak mengatur desa. Desa tetap berada di bawah kendali para raja/sultan kerajaan tersebut. Salah satu contoh perjanjian yang dilakukan oleh VOC dengan para penguasa lokal adalah sebagai berikut:

¹⁹ Soemarsaid Moertono, op. cit., hlm. 145. Warga desa mendapatkan bagian kerja wajib antara lain seperti memelihara saluran air/irigasi, gugur gunung, melakukan tugas jaga malam (jaga) dan harus siap menjadi tentara ketika kerajaan terlibat peperangan.

²⁰ Mashuri Maschab, op. cit., hlm. 26.



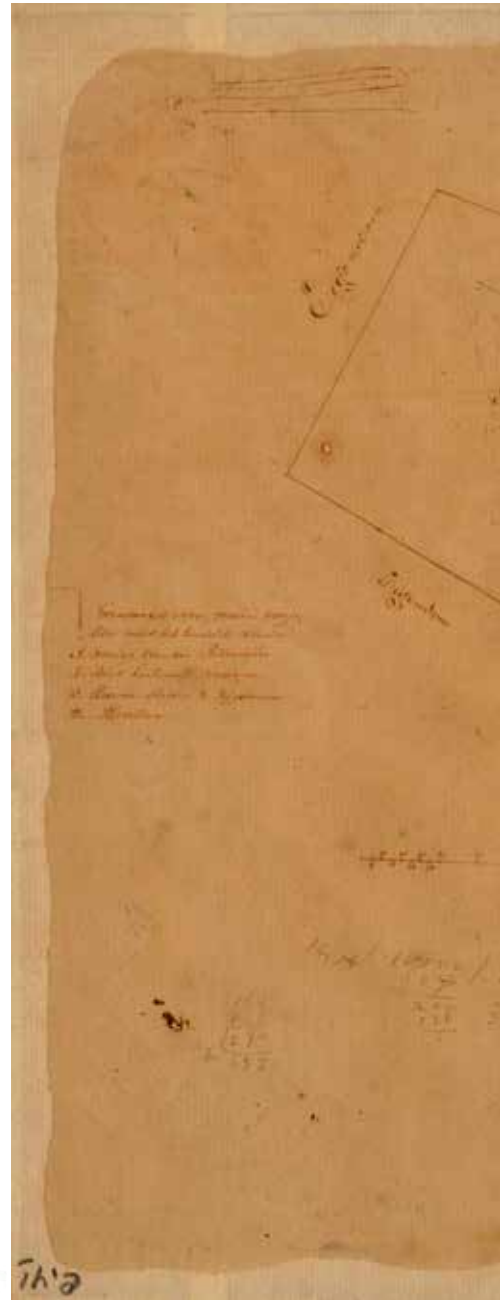
Gambar 2: Kontrak asli dengan Bupati Pekalongan Raden Adipati Djojodiningrat, 10 Juni 1789.

Sumber: ANRI, Residensi Pekalongan 1764-1892, No. 40/2

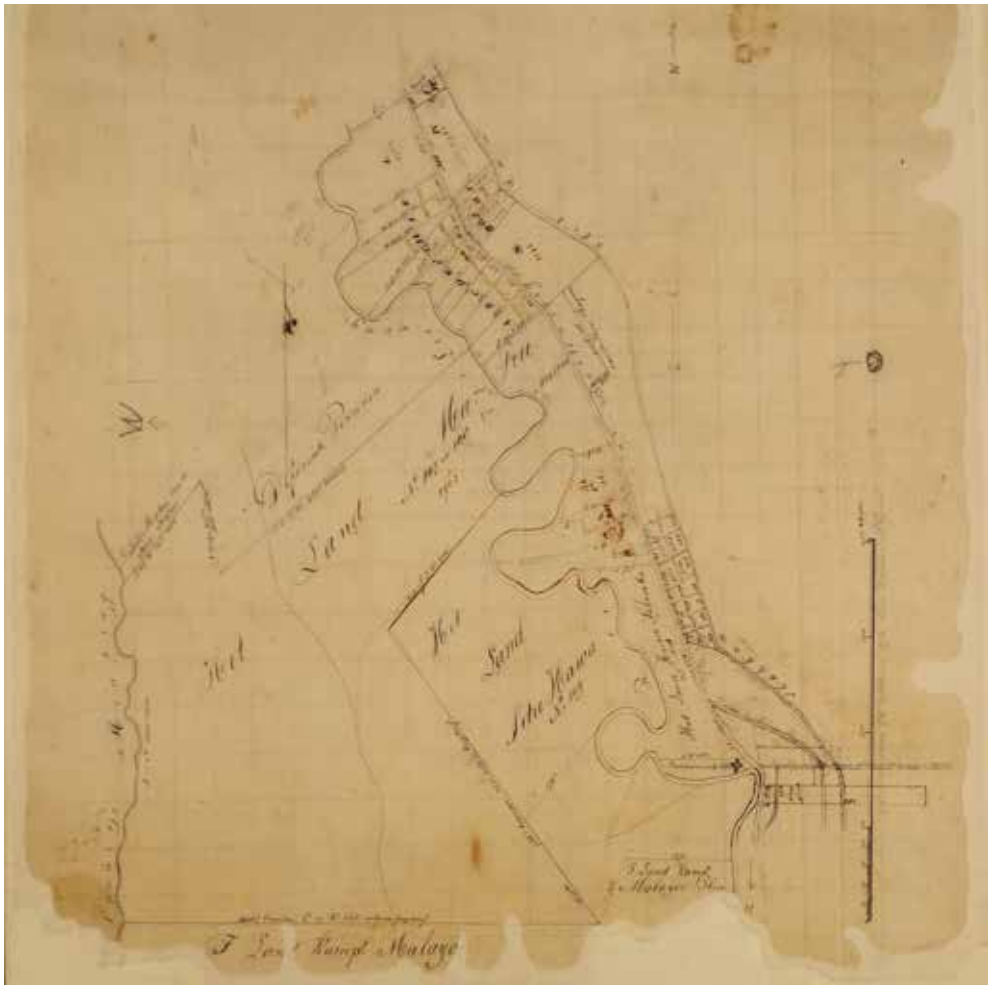
Selama periode kekuasaannya VOC tidak mengatur pemerintahan desa sehingga penyelenggaraan pemerintahan desa berjalan masing-masing berdasarkan pada kebiasaan dan adat yang berlaku di wilayah tersebut. Namun demikian keberadaan desa-desa di Jawa beserta perangkat pemerintahannya tetap diakui dan tercatat dalam dokumen-dokumen resmi yang terbit selama periode VOC. Salah satunya adalah dalam koleksi Peta De Haan yang menggambarkan Desa Denojo (Dinoyo) di Surabaya. Eksistensi Denojo (Dinoyo) dapat dilacak hingga pada periode akhir Majapahit. Ketika Belanda datang ke Surabaya, Desa Denojo (Dinoyo) di Surabaya menjadi kawasan divisi militer yang sangat penting, dan terdapat kamp kavaleri milik Belanda:

Gambar 3: Peta Kamp Kavaleri di Desa Denojo, Surabaya pada masa VOC

Sumber: ANRI, *Kartografi De Haan 1700-1900*, No. C.41



Keberadaan desa/kampung juga terdapat di Batavia yang menjadi pusat aktivitas dari VOC. Pembentukan kampung di Batavia sendiri dapat ditarik hingga ke masa ketika J. P. Coen berkuasa. Coen mengelilingi Batavia dengan tembok untuk melindungi orang-orang Eropa di Batavia dari ancaman yang berasal dari luar tembok. Kawasan di luar tembok (*ommelanden*) menjadi tempat bermukim sejumlah kelompok etnis Indonesia seperti Jawa, Makassar,



Gambar 4: Kampung Melajoe Ilir, Salemba, Site Hawa, Brugman, Matraman, Menteng, di Batavia

Sumber: ANRI, Kartografi De Haan 1700-1900, No. D. 21

Bugis, Bali, Banda dan Ambon.²¹ Wilayah tempat tinggal yang terpisah-pisah ini disebut kampung, dan nama kampung mengikuti etnis yang mendiami wilayah tersebut sehingga muncul Kampung Makassar, Kampung Bali, Kampung Ambon, Kampung Bandan dan Kampung Bugis. Orang-orang Melayu mendiami perkampungan di sisi barat dan timur dari tembok kota.

Proses pemilihan kepala desa pada masing-masing desa pun beragam. Kepala desa di wilayah Kesultanan Yogyakarta dipilih oleh Sultan, sedangkan kepala desa di wilayah Jawa yang lain seperti di Jawa Barat dan Jawa Timur dipilih oleh penduduk desa. Kedudukan kepala desa di desa-desa di Jawa, biasanya diampingi oleh beberapa orang yang membantu kepala desa dalam pekerjaan tertentu serta pemimpin satuan wilayah tertentu yang menjadi bagian dari desa (kampung atau pedukuhan atau dusun).²² Kepala desa di Jawa memiliki tanah jabatan (tanah *apanage* atau tanah *lungguh* atau tanah *bengkok*) sebagai penghasilan mereka selaku pemimpin dalam pemerintahan desa. Sistem penggajian para *patuh* ini dengan menggunakan tanah jabatan kemudian memunculkan istilah *bekel*. Kedudukan *bekel* berakar kuat dalam masyarakat desa. Ia memiliki otoritas, memonopoli kekuasaan, dan menguasai tanah serta tenaga kerja penduduk desa.²³

Berakhirnya masa VOC pada 1799 menyebabkan adanya perubahan kekuasaan dari VOC kepada Pemerintah Kolonial Belanda. Pemerintah Kolonial Belanda segera melakukan berbagai pengaturan terhadap lembaga sosial dan politik tradisional, terutama di Jawa untuk mengakomodasi meningkatnya kepentingan pemerintah kolonial. Gubernur Jenderal Willem Herman Daendels kemudian ditugaskan untuk menata pemerintahan wilayah koloni. Daendels beranggapan bahwa sistem pemerintahan VOC tidak beraturan sehingga perlu dilakukan perbaikan. Daendels menghendaki adanya pemerintahan yang efisien sehingga kemudian dibentuk suatu format aparat pemerintahan

²¹ Hendrik E. Niemeijer, *Batavia: Masyarakat Kolonial Abad XVII* (Depok: Masup Jakarta, 2012), hlm. 91-92.

²² Mashuri Maschab, *op. cit.*, hlm. 28. Bidang pekerjaan yang diduduki oleh para pembantu kepala desa biasanya terkait dengan pengairan, penjaha hutan, keamanan dan agama.

²³ Sebagai seorang pemimpin desa, seorang *bekel* juga mempunyai otoritas tradisional dan kharismatik, lihat Sartono Kartodirdjo, *Kepercayaan dalam Sejarah Indonesia* (Jakarta: LIPI, 1974).

yang terstandar.²⁴ Sistem yang diperkenalkan oleh Daendels ini bertujuan untuk memperketat pengawasan administratif dan keuangan terhadap para penguasa setempat dengan memusatkan (sentralisasi) kekuasaan pada pemerintahan di Batavia.²⁵ Hal ini kemudian juga menyebabkan terjadinya ada penyesuaian dalam birokrasi desa.

Daendels membagi Jawa menjadi 9 *prefecture* yang dikepalai oleh seorang *prefect* (pada masa selanjutnya, *prefect* disebut *landdrost*). *Prefect (landdrost)* bertanggung jawab penuh kepada gubernur jenderal atas pemerintahan di daerah yang bersangkutan. Daendels juga melakukan reformasi dalam hubungan kerajaan dengan Pemerintah Kolonial Belanda, yaitu dengan menunjuk seorang residen untuk bertugas di wilayah kerajaan. Residen ini berada langsung di bawah gubernur jenderal dan tidak tunduk pada perintah raja pada wilayah tempat dia bertugas. Cara-cara yang dilakukan oleh Daendels untuk mereformasi tata birokrasi di Pulau Jawa dipandang cukup mengganggu kedudukan dan kedaulatan para raja di wilayah Jawa. Hal ini karena hubungan antara Gubernur Jenderal dengan para raja yang semula adalah sebuah hubungan yang berlangsung vertikal berubah menjadi hubungan yang berlangsung horizontal (seperti atasan dan bawahan).

Selain melakukan reformasi pada tata pemerintahan di Hindia Belanda, Daendels juga memberlakukan aturan penanaman wajib, terutama tanaman kopi. Produksi kopi pada masa Daendels pun meningkat tajam terutama di *Prefectur Preanger*. Penanaman wajib tanaman kopi ini erat kaitannya dengan upaya Daendels dalam mereformasi tata pemerintahan di Hindia Belanda, terutama di Jawa. Hasil dari penjualan tanaman kopi ini tidak hanya dapat menaikkan pemasukan kas bagi Pemerintah Kolonial Belanda, namun juga sekaligus dapat digunakan untuk menggaji para penguasa lokal (para bupati dan bawahannya). Dengan ini, Daendels menjadikan kedudukan penguasa lokal sebagai pegawai negeri yang mendapatkan gaji. Dengan demikian maka Daendels pun membatasi pengaruh para raja terhadap masyarakatnya.

²⁴ Mona Lohanda, Sejarah Para Pembesar Mengatur Batavia (Depok: Masup Jakarta, 2007), hlm. 172.

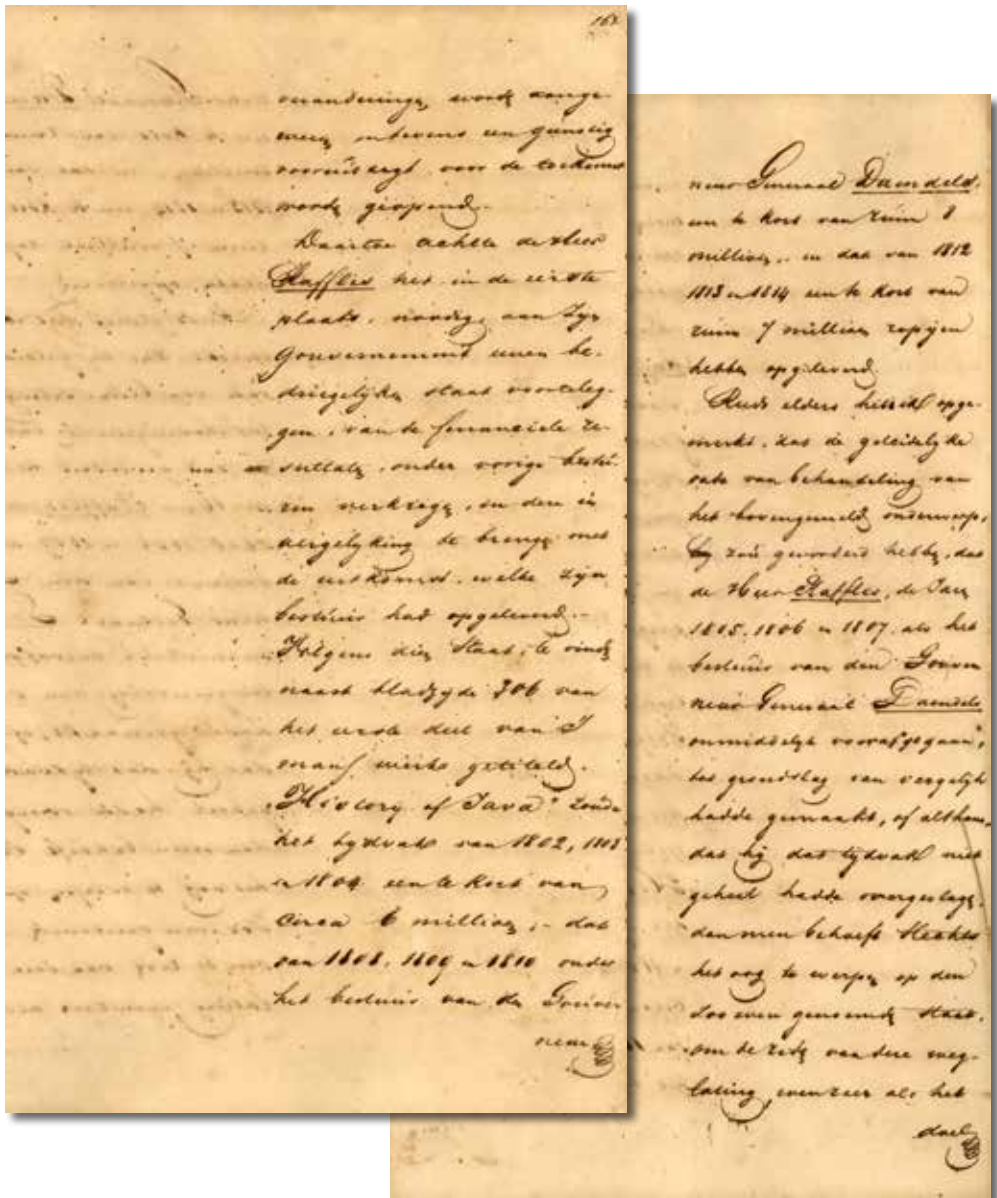
²⁵ Ibid.

Pengganti dari Daendels sebagai gubernur jenderal selanjutnya yang berkuasa adalah J. W. Janssens. Kekuasaan J. W. Janssens sebagai Gubernur Jenderal di Hindia Belanda tidak berlangsung lama karena Pemerintah Kolonial Belanda harus menyerahkan kekuasaan atas Hindia Belanda kepada Pemerintah Inggris. Pemerintah Inggris berkuasa di Hindia Belanda pada 1811-1816. Melalui Raffles selaku Letnan Gubernur Jenderal, Jawa kembali mengalami reformasi birokrasi. Pada masa itu dikenal istilah keresidenan. Karesidenan dipimpin oleh seorang residen yang berkedudukan di ibukota keresidenan.²⁶ Raffles membagi wilayah Jawa menjadi 16 keresidenan.

Raffles menghapus kebijakan kerja wajib dan penyerahan wajib yang berlangsung pada masa Daendels dan menggantinya dengan sistem sewa tanah (*landrent*).²⁷ Sistem sewa tanah yang diterapkan oleh Raffles ini mengharuskan penduduk membayar sewa tanah tahunan kepada pemerintah.

²⁶ Lasmiyati, "Kopi Priangan Abad XVIII-XIX", *Pantjala*, Vol. 7, No. 2, Juni 2015. hlm. 228.

²⁷ Thomas Stanford Raffles, *The History of Java* (Yogyakarta: Narasi, 2008), hlm. 98. Proporsi besaran sewa tanah bervariasi bergantung pada jenis tanah, produksi dan jumlah tenaga kerja petani.



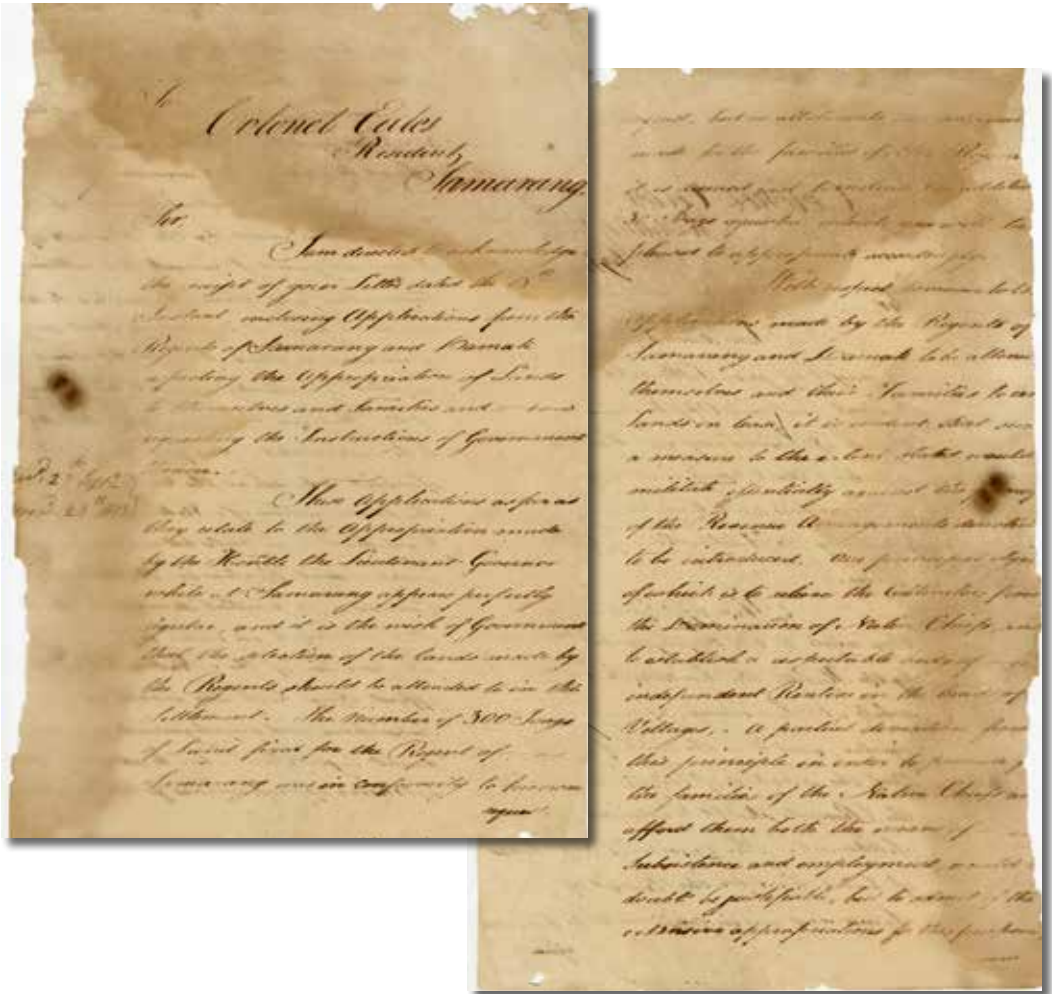
Gambar 6: Catatan mengenai Pemerintahan Raffles
 Sumber: ANRI, *Alsec Verslagen (1825) 1830-1940*, No. 207

Kebijakan yang diterapkan oleh Raffles terasa lebih humanis dan lebih berpihak kepada petani. Raffles juga berupaya melepaskan para petani dari ikatan-ikatan feodal para elit lokal. Hubungan antara petani dan elit lokal ini tidak dihilangkan tetapi diubah oleh Raffles karena Raffles menyadari bahwasanya proses penerapan kebijakan *landrent* tetap membutuhkan adanya dukungan administratif, sehingga para elit lokal dilibatkan di dalamnya.²⁸ Namun, seperti halnya Daendels, Raffles juga mengurangi pengaruh para elit lokal kepada para petani dengan menjadikan mereka sebagai bagian dari pegawai pemerintah yang menerima gaji. Adanya sistem penggajian tersebut menghilangkan sebagian besar wewenang dari para elit lokal. Mereka tidak diperkenankan lagi menerima bagian hasil dari pungutan pajak, penyerahan hasil bumi, kerja wajib, dan upeti yang tentu berimbas pada penghasilan yang didapatkan.

Dibandingkan peran elit lokal, Raffles lebih mengoptimalkan peran kepala desa pada proses penerapan kebijakan *landrent*. Raffles mengoptimalkan peran kepala desa, karena proses pengumpulan sewa tanah pada masa Raffles dilakukan melalui desa oleh kepala desa. Kebijakan Raffles ini kemudian melahirkan jabatan baru yaitu *controleur* (kontrolir).

Salah satu catatan yang menunjukkan bagaimana Raffles membatasi wewenang para elit lokal adalah menolak permintaan Bupati Semarang dan Demak yang meminta tanah jabatan sebagai penghasilan.

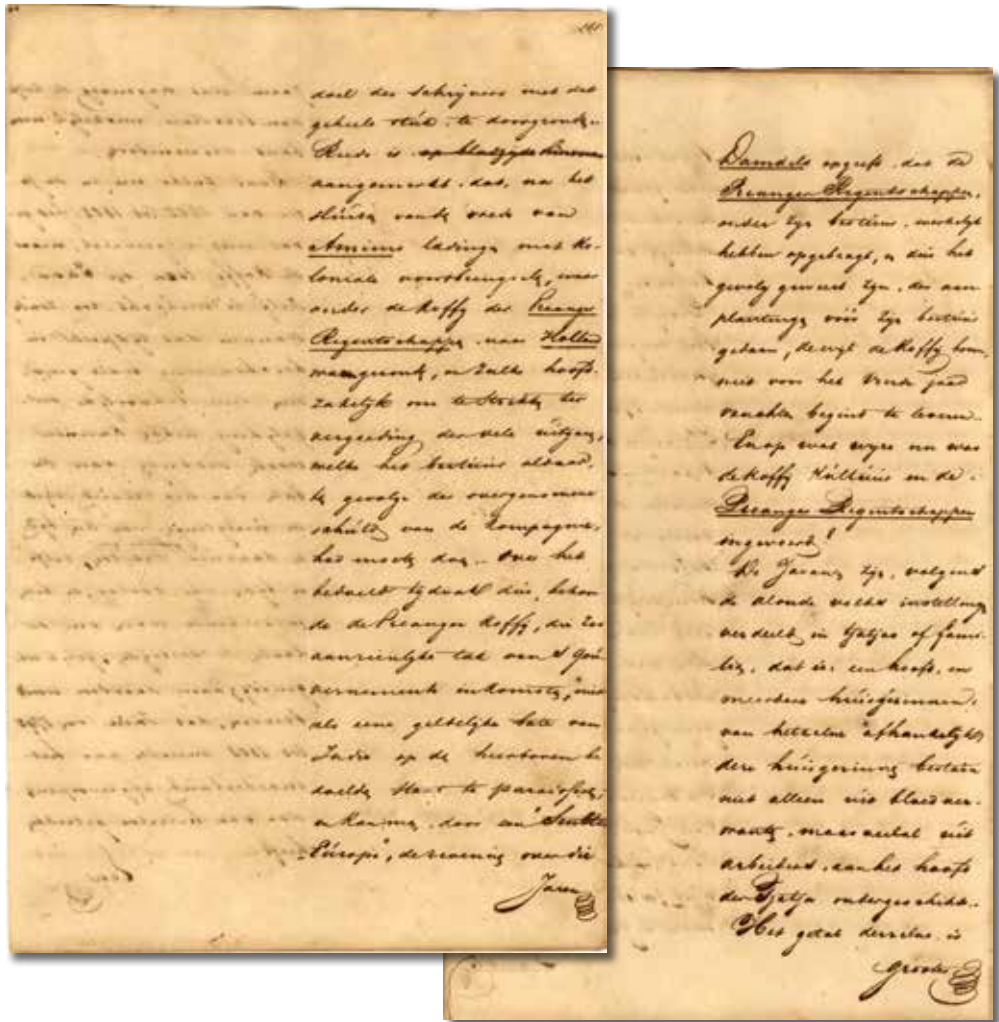
²⁸ Abdul Wahid, "Dualisme Pajak di Jawa: Administrasi Pajak Tanah di Wilayah Vorstenlanden pada Masa Kolonial, 1915-1942", *Lembaran Sejarah*, Vol. 12, No. 1, April 2017, hlm. 29.



Gambar 7: Catatan permohonan Bupati Semarang dan Bupati Demak mengenai peruntukan tanah bagi diri sendiri dan keluarga sebanyak 300 jongs.

Sumber: ANRI, *Tekstual Engelsch Tussen Bestuur 1811-1816*, No. ET 18

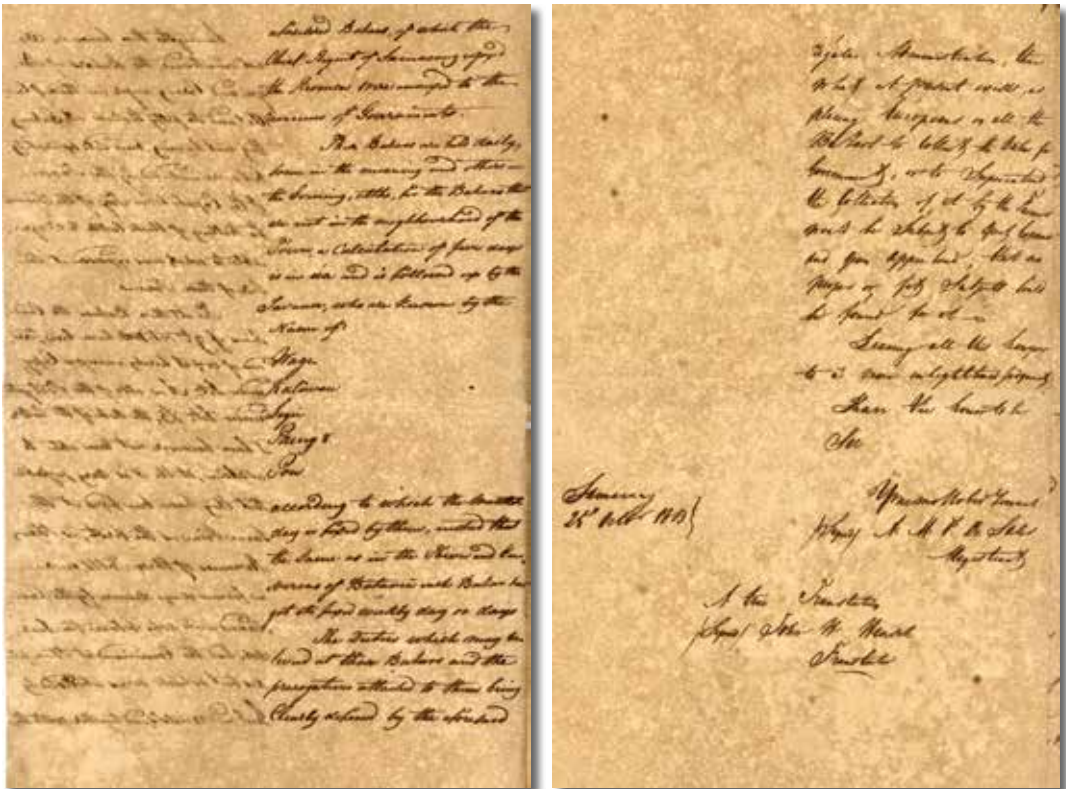
Kebijakan sistem sewa tanah yang diberlakukan oleh Raffles inipun tidak dapat diterapkan di seluruh wilayah Jawa. Wilayah sekitar Batavia dan Preanger tidak diterapkan sistem sewa tanah melainkan tetap diberlakukan sistem tanam wajib, yaitu tanaman kopi.



Gambar 8: Catatan mengenai wilayah Preanger yang dibebaskan dari sistem landren namun tetap dikenakan sistem penanaman wajib tanaman kopi pada Pemerintahan Raffles.

Sumber: ANRI, *Alsec Verslagen (1825) 1830-1940*, No. 207

Raffles juga tetap mempertahankan adat/kebiasaan yang berlangsung pada desa-desa setempat dalam memberlakukan kebijakan perubahan sistem birokrasi desa di wilayah Jawa dan Madura. Salah satunya adalah mempertahankan sistem operasional pasar di desa yang berdasarkan pada hari/penanggalan kalender Jawa. Pasar di desa-desa berlangsung pada hari *wage*, *kliwon*, *legi*, *pahing*, dan *pon*. Hal ini terlihat pada laporan Residen Semarang kepada Letnan Gubernur Jenderal Raffles berikut ini:



Gambar 9: Laporan Hari Operasional Pasar di Desa-Desa di Residensi Semarang pada Masa Pemerintahan Raffles.

Sumber: ANRI, *Engelsch Tussen Bestuur 1811-1816*, No. ET 77

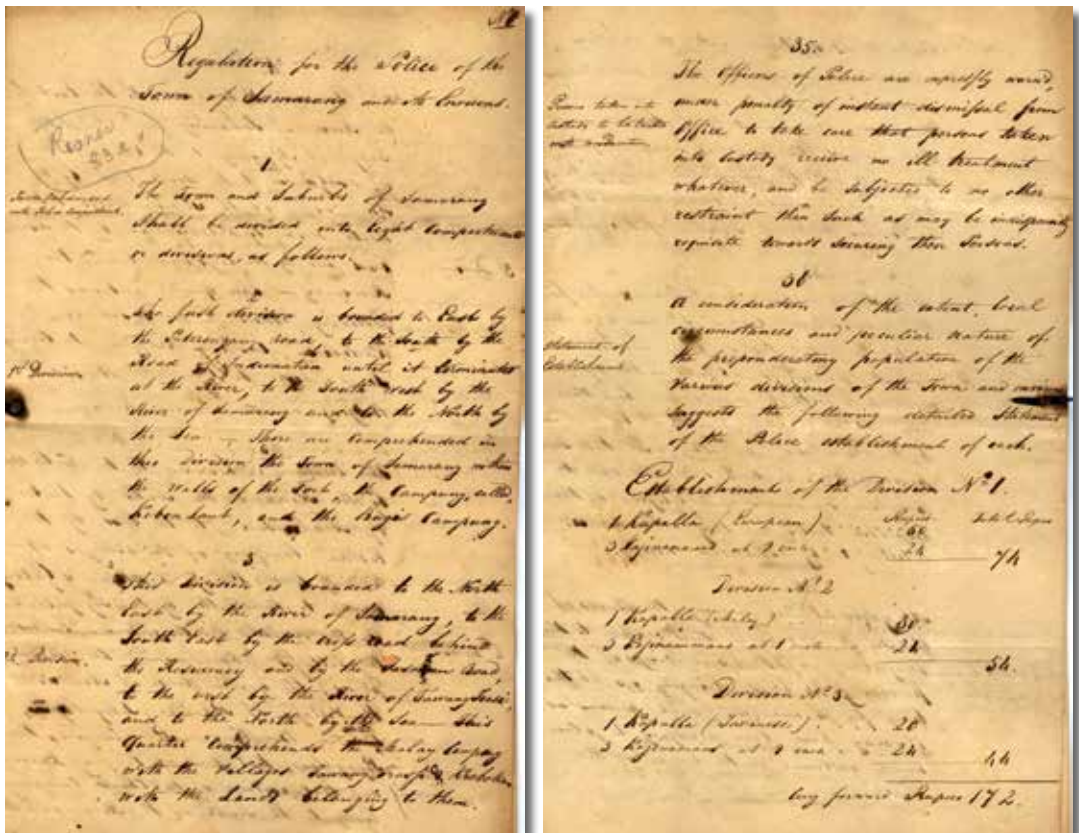
Selain mempertahankan sistem operasional pasar tradisional di desa-desa, selama masa pemerintahan Raffles, birokrasi di desa juga mempertahankan jabatan-jabatan adat yang telah ada sejak desa tersebut berdiri. Adapun jabatan-jabatan ini berbeda-beda penyebutannya pada masing-masing desa. Namun secara fungsi memiliki fungsi yang sama yaitu membantu kinerja kepala desa dalam mengelola desa. Jabatan-jabatan adat tersebut antara lain seperti *mantri* dan *cabayan*. Hal ini terlihat salah satunya pada laporan dari Residen Semarang kepada Letnan Gubernur Jenderal Raffles berikut ini:



Gambar 10: Laporan Residen Semarang pada Masa Pemerintahan Raffles yang Mencatat Keberadaan Jabatan-Jabatan Adat seperti mantri dan cabayan yang ada di Desa-Desa di Semarang

Sumber: ANRI, *Engelsch Tussen Bestuur 1811-1816*, No. ET 18

Pada kebijakan birokrasi desa selama masa pemerintahan Raffles tidak hanya mempertahankan jabatan-jabatan adat sebagai pembantu kepala desa yang telah ada sejak lama, namun juga Raffles membuat sebuah regulasi mengenai tugas dari polisi untuk membantu menjaga keamanan di desa-desa. Salah satunya sebagaimana yang terdapat pada arsip berikut:



Gambar 11: Regulasi (Peraturan) mengenai Tugas Polisi di Semarang dan Sekitarnya.
 Sumber: ANRI, Engelsch Tussen Bestuur 1811-1816, No. ET 77

Pada arsip yang terdapat pada gambar 10 tersebut, pemerintahan Raffles memberikan batasan yang jelas mengenai desa dan kampung yang ada di Semarang. Pada regulasi tersebut juga dijelaskan bahwasanya polisi memiliki tugas untuk menjaga keamanan di desa-desa di Semarang. Bagi petugas polisi yang lalai akan tugasnya (meninggalkan pos) akan diberikan sanksi yang cukup berat.

Kebijakan-kebijakan revolusioner Raffles tersebut tidak sepenuhnya dapat diimplementasikan karena kuasa Raffles yang berlangsung singkat. Pada 1816, Pemerintah Inggris harus menyerahkan kembali Hindia Belanda kepada Pemerintah Kolonial Belanda dan secara otomatis mengakhiri masa kekuasaan Raffles.

2.2. Regulasi Desa-Desa di Wilayah Jawa dan Madura pada 1830-1942

Berdasarkan Konvensi London 1814, Pemerintah Inggris sepakat mengembalikan wilayah Hindia Belanda kepada Pemerintah Kolonial Belanda. Secara resmi, penyerahan kekuasaan dari Pemerintah Inggris kepada Pemerintah Kolonial Belanda atas wilayah Hindia Belanda berlangsung pada 19 Agustus 1816 di Batavia. Penyerahan kekuasaan ini dipublikasikan melalui *Staatsblad van Nederlandsch Indie* 1816, No. 5. Pemerintah Kolonial Belanda segera menghadapi berbagai kesulitan keuangan pasca mendapatkan kembali wilayah Hindia Belanda. Salah satu peristiwa terbesar yang harus dihadapi oleh Pemerintah Kolonial Belanda adalah Perang Diponegoro yang berlangsung pada 1825-1830.

Perang yang hanya berlangsung selama 5 (lima) tahun, pada 1825-1830, nyatanya membawa dampak yang cukup besar bagi Pemerintah Kolonial Belanda. Hal ini mendorong Pemerintah Kolonial Belanda untuk melakukan pengaturan kembali (*reorganisatie*) wilayah Hindia Belanda pasca Perang Diponegoro. Langkah pertama yang dilakukan oleh Pemerintah Kolonial Belanda adalah melakukan tinjauan umum terhadap kondisi dan situasi yang berlangsung di Jawa dan Madura pasca berlangsungnya Perang Diponegoro.

Berdasarkan surat keputusan tanggal 16 Mei 1829 No. 7, Pemerintah Hindia Belanda menetapkan bahwa Gubernur Jenderal akan membuat tinjauan umum tahunan tentang konstitusi Hindia Belanda untuk kemudian dikonsultasikan dan dipertimbangkan dengan pemerintah untuk kemudian diteruskan kepada *Departemen van Kolonien* (Departemen urusan tanah jajahan Belanda). *Departemen van Kolonien* (Departemen urusan tanah jajahan Belanda) terus mendapatkan informasi jalannya urusan politik di Hindia Belanda dari laporan para kepala administrasi (*hoofd de bestuurs*). Hal ini dapat dilihat pada arsip berikut ini:

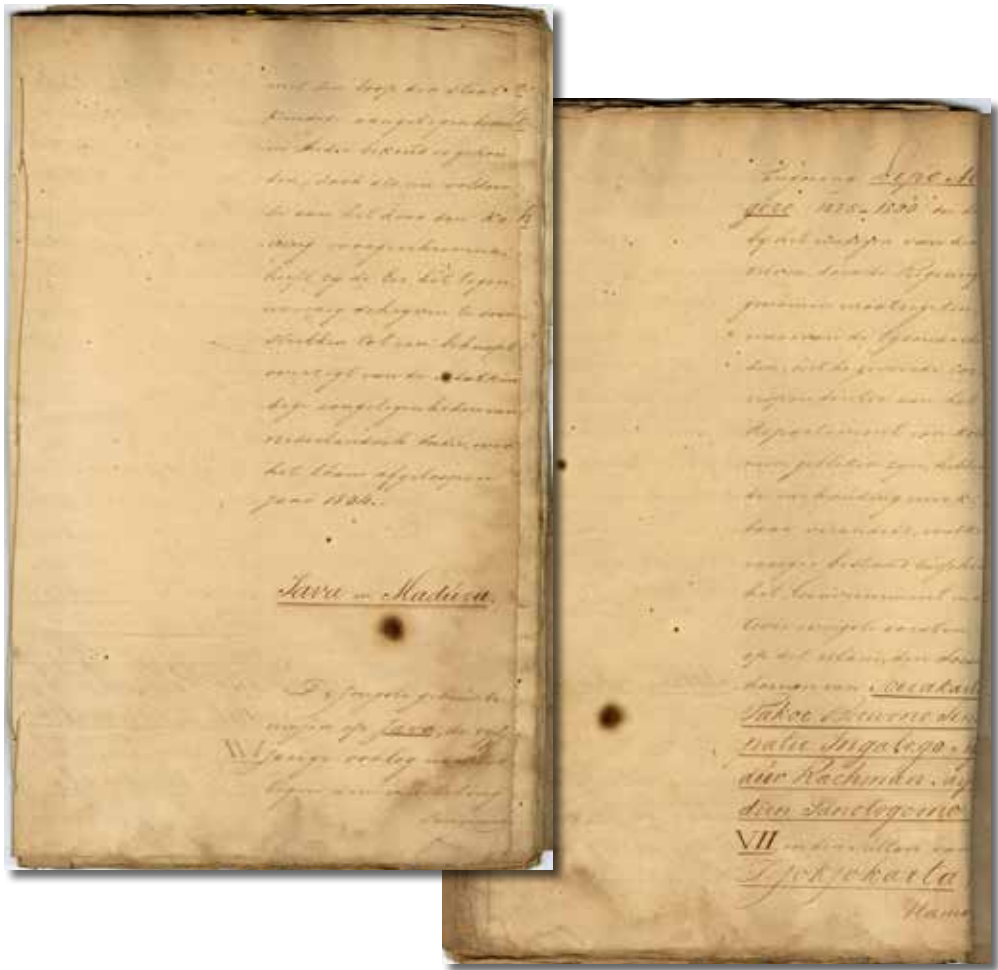


Gambar 12: Surat Pemerintah Kolonial Hindia Belanda kepada *Minister voor de Kolonien* (Menteri Urusan Daerah Jajahan) terkait pembuatan tinjauan umum tahunan tentang konstitusi Hindia Belanda untuk kemudian diteruskan dengan *Departemen van Kolonien* (Departemen urusan tanah jajahan Belanda)

Sumber: ANRI, *Alsec Verslagen*(1825) 1830-1940, No. 4

Sebagaimana yang terlihat pada arsip di gambar 12, bahwasanya berdasarkan surat keputusan tgl 16 Mei 1829 No. 7, Pemerintah Hindia Belanda menetapkan bahwa Gubernur Jenderal akan membuat tinjauan umum tahunan tentang konstitusi Hindia Belanda untuk kemudian dikonsultasikan dan dipertimbangkan dengan pemerintah untuk kemudian diteruskan kepada *Departemen van Kolonien* (Departemen urusan tanah jajahan Belanda). *Departemen van Kolonien* (Departemen urusan tanah jajahan Belanda) terus mendapatkan informasi jalannya urusan politik di Hindia Belanda dari laporan para kepala administrasi (*hoofd de bestuurs*). Langkah ini diambil oleh Pemerintah Hindia Belanda karena selama awal periode 1800-an, pemerintah kolonial menghadapi peperangan di berbagai wilayah. Pada 1825-1830, di Jawa berlangsung Perang Diponegoro/Perang Jawa. Perang Diponegoro memberikan dampak yang cukup besar terhadap pertimbangan politik maupun berbagai kebijakan (politik, ekonomi, keagamaan) yang akan dikeluarkan oleh pemerintah kolonial di kawasan Pulau Jawa.²⁹

²⁹ Himayatul Ittihadiyah, "Bagelen Pasca Perang Jawa (1830-1950): Dinamika Sosial Politik dan Ekonomi di Bekas Wilayah "Negaragung" Kesultanan Mataram Islam (Vorstenlanden)", *Thaqaffiyat*, Vol. 13, No. 2, Desember 2012, hlm. 223.



Gambar 13: Laporan kondisi di Jawa dan Madura Pasca Perang Diponegoro
Sumber: ANRI, *Alsec Verslagen (1825) 1830-1940, No. 4*

Arsip yang terdapat pada gambar 13 berisi mengenai uraian kondisi di Pulau Jawa pasca Perang Diponegoro. Disebutkan bahwa baru saja terjadi di Jawa, perang lima tahun melawan pemberontakan Pangeran Diponegoro (1825-1830). Langkah-langkah yang diambil oleh pemerintah, sebagaimana hasil korespondensi dengan *Departemen van Kolonien* (Departemen Urusan Tanah Jajahan Belanda) adalah gencatan senjata antara pemerintah dan dua raja di pulau ini, yaitu Susuhunan Surakarta, Pakoeboewono Senopatie Ingalogo Ngadeer Rachman Saijdien Panotogomo VII dan Sultan Djokjakarta, Hamengkoe Boewono Senopatie Ingalogo Ngadeer Rachman Saijdien Panotogomo Kalifatoolah V. Kedua raja tersebut dilaporkan memiliki kekuatan walaupun tidak sebesar sebelumnya tapi masih sangat dihormati dan berpengaruh. Hal ini diketahui dari laporan yang diterima oleh *Departement van Kolonien*. Melalui Komisariss General van Den Bosch, bahwa pada tanggal 25 Januari 1834, berisi penjelasan rinci mengenai operasinya di Jawa selama periode 4 (empat) tahun dari 1830-1833, bahwa kedua raja tersebut telah melepas sebagian dari wilayah *Mancanagara* meliputi Banjoemaas (Banyumas), Bagelen, Madion (Madiun) dan Kediri, menyisakan hanya wilayah *Negaragung*, Padjang, Soekowattie dan Gunung Kidoel.

Hasil tinjauan dan gambaran umum administrasi Hindia Belanda tersebut diperlukan oleh Pemerintah Kolonial Belanda sebelum menerapkan politik kolonial untuk melakukan eksploitasi. Perang Diponegoro walaupun hanya berlangsung selama 5 (lima) tahun lamanya, berhasil menguras kas sehingga pemerintah kolonial membutuhkan pemasukan yang menguntungkan untuk memenuhi kembali uang kas. Salah satu politik kolonial yang dilakukan oleh Pemerintah Kolonial Belanda untuk melakukan eksploitasi adalah penerapan Sistem Tanam Paksa (*cultuurstelsel*) pada 1830. Penerapan Sistem Tanam Paksa (*cultuurstelsel*) dapat dikatakan bahwa bagi wilayah Jawa, pertengahan abad ke-19 merupakan periode eksploitasi agraris.

Pemberlakuan tanam paksa tidak hanya memerlukan lahan yang luas dan subur, melainkan juga melibatkan penguasa lokal dan diadministrasi secara birokratis. Pemerintah Kolonial Belanda memahami bahwa untuk menguasai daerah pedalaman Jawa adalah dengan mempertahankan para

pemimpin/kelompok elit pribumi. Pemerintah Kolonial Belanda kemudian mempertahankan bahkan memperkuat jabatan Bupati dan pimpinan/ elit pribumi lainnya di daerah.³⁰ Karenanya selama berkuasa di Indonesia, Pemerintah Kolonial Belanda tidak sepenuhnya menghapus sistem pemerintahan tradisional, sehingga dapat dikatakan pada masa kolonial diterapkan sistem pemerintahan tidak langsung (*indirect rule*).³¹ Sistem pemerintahan yang berlangsung kemudian dibedakan dalam dua bentuk (jalur), yaitu pemerintahan pribumi (*Inlandsch Bestuur*) dan pemerintah sipil Hindia Belanda (*Nederlandsch Bestuur*).³² *Inlandsch Bestuur* atau unsur pemerintahan pribumi menggunakan pejabat pribumi untuk berhubungan langsung dengan rakyat, dikenal juga dengan istilah *Pangreh Praja*.³³ Pengaturan pemerintahan ini berbeda antara wilayah Jawa-Madura dengan wilayah di luar Jawa-Madura. Pada wilayah Jawa-Madura hierarki pemerintahan adalah sebagai berikut:

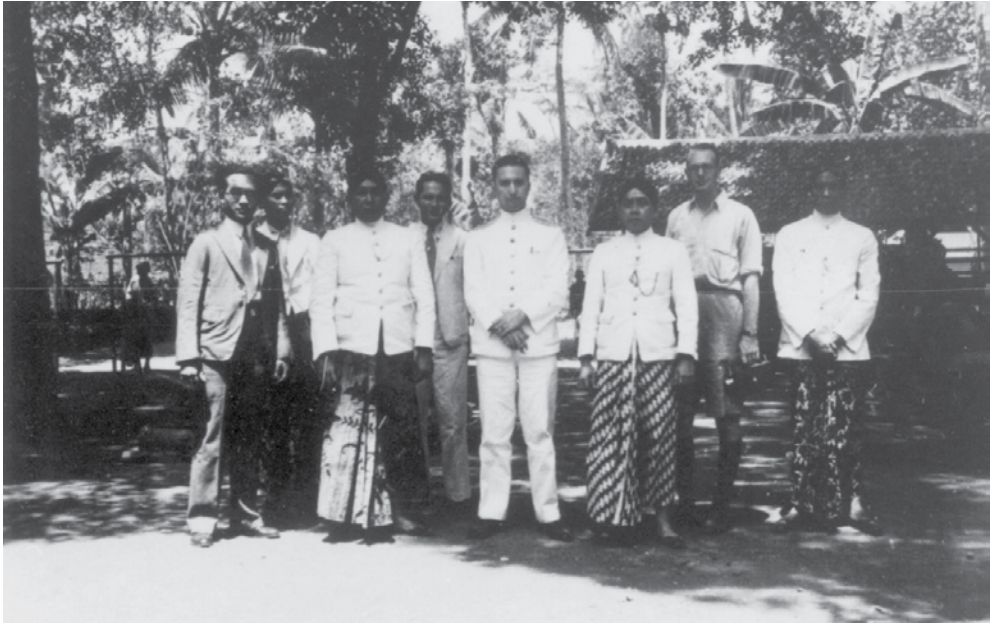
1. Provinsi atau *Gewest* yang dipimpin oleh *Gouvernour* atau Gubernur;
2. Keresidenan atau Residensi, yang dipimpin oleh Resident atau Residen;
3. Kabupaten atau *Regenschap*, yang dipimpin oleh seorang Bupati atau Regent;
4. Kawedanan atau *Distrct* yang dipimpin oleh Wedono;
5. Kecamatan atau *Onder district* yang dipimpin oleh Camat sebagai Asisten Wedana); dan \
6. Desa (Lurah/Kepala Desa)

³⁰ Onghokham, "Perubahan Sosial di Madiun selama Abd XIX: Pejak dan Pengaruhnya terhadap Penguasaan Tanah" dalam Sadino M.P. Tjondronegoro & Gunadi Wiradi (ed.), Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa (Jakarta: PT. Gramedia, 1984), hlm. 12.

³¹ Handinoto, Perkembangan Kota di Jawa Abad XVIII sampai Pertengahan Abad XX (Yogyakarta: Ombak, 2015), hlm. 40

³² Ani Ismarin, "Kedudukan Elit Pribumi dalam Pemerintahan di Jawa Barat (1925-1942)", Patanjala, Vol. 6, No. 2, Juni 2014, hlm. 180.

³³ Handinoto, loc. cit.



Gambar 14: Bupati Kulonprogo, Bupati Adikarta, Wedana, Asisten Wedana, Ir. Supardi dan Controleur Nanggulan di sebuah desa di Yogyakarta, [1930].
Sumber: ANRI, KIT Jawa Tengah-Yogyakarta, No. 0330/068



Gambar 15: Residen beserta pengiring ketika mengadakan pertemuan dengan masyarakat, Pamekasan, Jawa Timur, [1930].
Sumber: ANRI, KIT Jawa Timur, No. 0324/020



Gambar 16 : Kepala kampung seluruh keresidenan berkumpul di Gandusari, Blitar, Jawa Timur, [1930].
Sumber: ANRI, KIT Jawa Timur, No. 0313/090

Pada hierarki pemerintahan yang berlangsung selama pada periode kolonial, posisi yang diduduki oleh para pejabat Belanda ada pada posisi Gubernur Jenderal, Residen, Asisten Residen dan Kontrolir. Pejabat pribumi menduduki pada posisi seperti Bupati, Patih, Wedana, Camat dan Kepala Desa (lurah). Kepala desa sendiri dalam menjalankan tugasnya mengelola dibantu oleh beberapa orang. Para pembantu kepala desa ini memiliki penyebutan yang beragam karena Pemerintah Kolonial Hindia Belanda mempertahankan hukum adat yang berlaku pada wilayah desa tersebut. Adapun para pembantu kepala desa/lurah ini antara lain: kanduruan (kepala/mantri besar paseban), kumitir kepala (*hoofdcommitteer*), *ondercollecteur* (pengumpul pajak), *demang*, *ngabei*, *kaliwon*, *panglaku*, *lengser* (kabayan), sejumlah mantri, dan lain-lain.

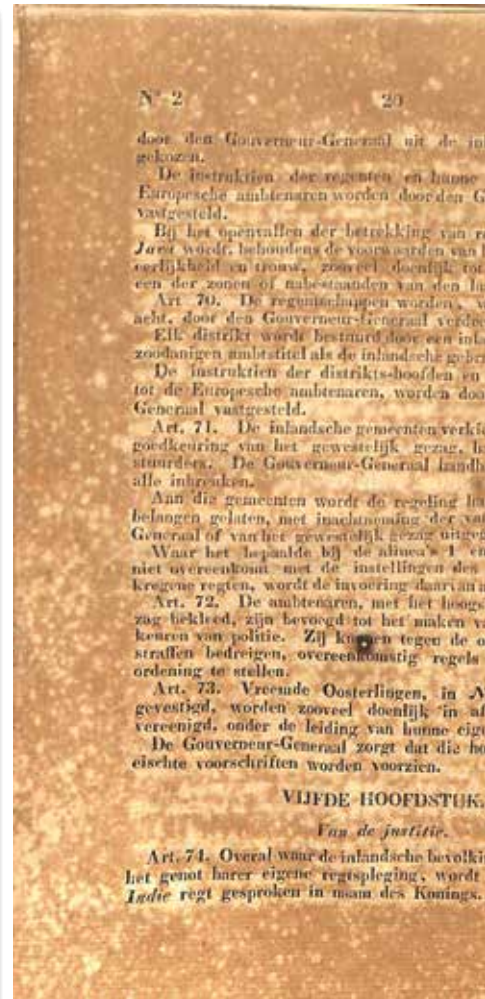
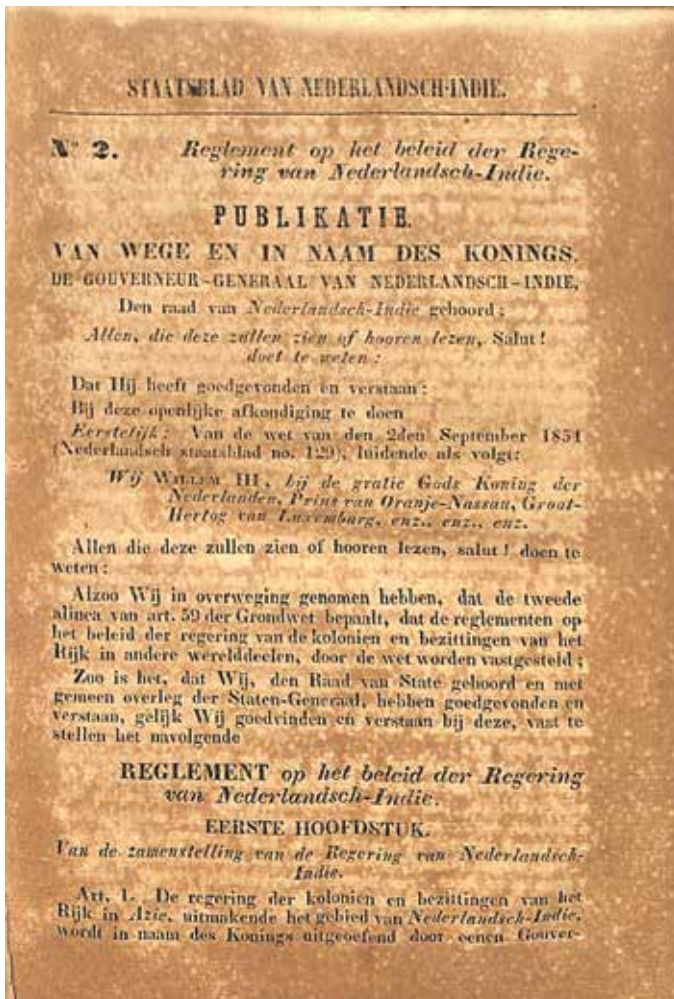
Jabatan mantri di sebuah desa pun beragam, ada mantri panglima atau juga disebut *mantri manca gasal* yang memiliki tugas untuk mengawasi hutan desa. Ada *mantri paseban* yang memiliki tugas untuk mengelola *paseban*.³⁴ Ada pula mantri garam, yang bertugas untuk melakukan pengelolaan garam dan juga penjualan garam yang dihasilkan oleh penduduk desa. Keberadaan mantri garam ini tercatat pada arsip berikut ini:

³⁴ *Paseban* berasal dari kata perseboan, adalah tempat dimana raja, orang-orang terkemuka dan para pejabat mengadakan pertemuan reguler yang sudah dijadwalkan. Selain itu juga tempat beristirahatnya raja untuk menikmati hiburan bersama masyarakat karena setiap harinya masyarakat dihibur berbagai kesenian sehingga tempat tersebut dijadikan tempat untuk melepas lelah sehabis bekerja, lihat dalam Anita Tri Widyawati, "Literasi Informasi Masyarakat Desa Paseban, Kecamatan Kencong, Kabupaten Jember melalui budaya "marung", *Jurnal Kajian Informasi & Perpustakaan*, Vol. 7, No. 1, Juni 2019, hlm. 9

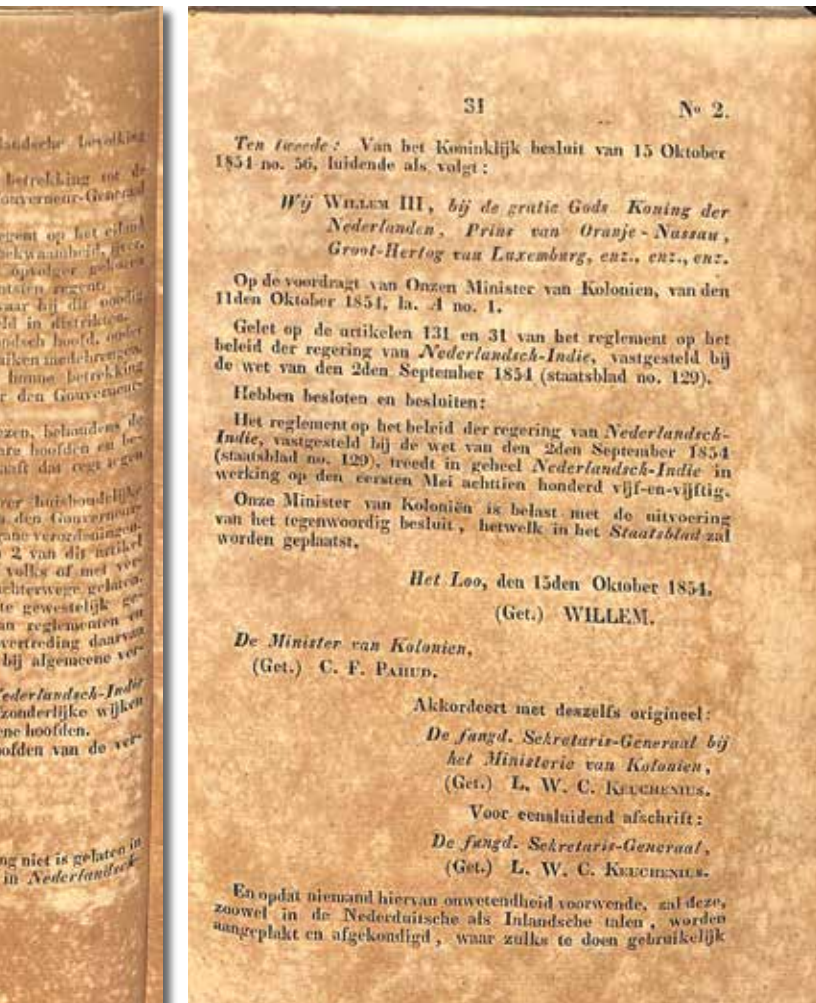


Gambar 17: Seorang mantri garam tengah melakukan penimbangan garam di gudang, di Desa Jono, Blora, Jawa Tengah, [1930].
Sumber: ANRI, KIT Jawa Tengah-Yogyakarta, No. 0521/05

Pemerintahan pribumi (*Inlandsch Bestuur*) tetap dipertahankan tapi pada praktiknya, Pemerintah Kolonial Belanda juga turut campur di dalamnya. Hal ini dilakukan untuk mengurangi kekuatan solidaritas komunal yang sangat menghambat politik kolonial untuk melakukan eksploitasi. Pemerintah kolonial melakukan perombakan (*reorganisatie*), yaitu dengan menata kembali kedudukan tanah desa dan membentuk administrasi pemerintahan desa. Meskipun desa telah ada jauh sebelum kehadiran pemerintah kolonial,



tetapi baru pada 1854 desa diberikan kedudukan hukum dengan adanya *Regering Regelement* (*Staatsblad van Nederlandsch Indie* 1855, No. 2). Pasal 71 dari *Regering Regelement* menyebutkan bahwa desa, yang dalam peraturan ini disebut *Inlandsche Gemeente* (masyarakat pribumi) dimana pun di Hindia Belanda, diberikan keleluasaan untuk mengatur administrasinya serta berhak untuk memilih kepala desa sendiri.



Gambar 18: *Reglement op het Beleid der Regering van Nederlandsch-Indië*, atau biasa disingkat dengan *Regering Reglement*, menyebut bahwa Hindia Belanda adalah *gecentraliseerd geregeerd land* atau suatu wilayah yang diperintah secara sentralistik
 Sumber: ANRI, *Staatsblad van Nederlandsch Indie* 1855, No. 2

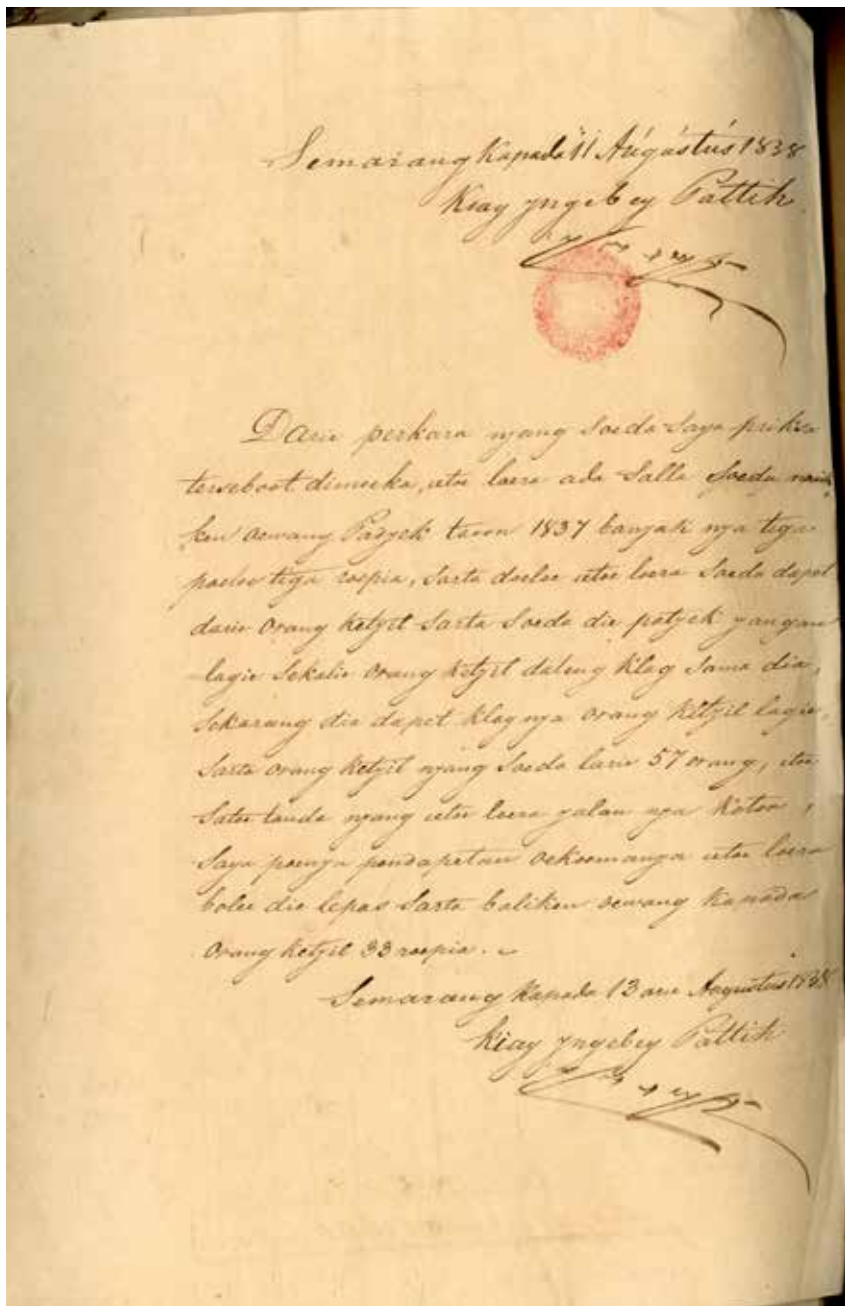
Pemberlakuan *Regering Regelement* tahun 1854 memberikan otoritas terhadap Pemerintah Kolonial Belanda dalam mengatur administrasi desa secara legal. Namun demikian, pengaturan administrasi desa berdasarkan *Regering Regelement* tahun 1854 juga tidak mengabaikan ketentuan hukum adat yang berlaku pada wilayah desa tersebut. Dapat dikatakan bahwasanya *Regering Regelement* tahun 1854 adalah sebuah hukum tata negara model Eropa yang menyerap hukum-hukum adat setempat. Fokus utama *Regering Regelement* tahun 1854, terutama pasal 71 adalah pada kepala desa, sebagai berikut:

- a. Desa-desa diperbolehkan memilih sendiri kepala desa sesuai dengan adat (kebiasaan) setempat, harus dengan sepersetujuan penguasa (Pemerintah Kolonial Belanda);
- b. *Regering Regelement* Tahun 1854 menjadi aturan yang digunakan untuk menentukan keadaan-keadaan dimana Pemerintah Kolonial Belanda dapat menunjuk/memilih seorang kepala desa;
- c. Para kepala desa diberikan hak untuk mengatur dan mengurus urusan internal desa. Namun tetap berdasarkan pada aturan-aturan yang diberlakukan oleh Pemerintah Kolonial Belanda;
- d. Wewenang dari seorang kepala desa utamanya mengumpulkan pajak. Dalam batas-batas tertentu, seorang kepala desa berhak memberikan hukuman terhadap warga desa yang melakukan pelanggaran aturan yang berlaku.

Pemerintah Kolonial Belanda memandang penting keberadaan kepala desa, sehingga dengan adanya *Regering Regelement* tahun 1854 semakin memberikan landasan hukum terhadap otoritas kedudukan kepala desa. Berbagai peristiwa yang terkait dengan pemilihan dan pemberhentian kepala desa pun tercatat dalam arsip-arsip Pemerintah Kolonial Belanda, salah satunya dapat ditemukan pada pemilihan dan pemberhentian kepala desa di desa-desa di Residensi Semarang berikut:

Pada sumber arsip yang terdapat pada gambar 19 dan 20 terlihat bahwa catatan Pemerintah Kolonial Belanda tentang pemilihan desa dengan rinci menjelaskan mengenai alasan pemberhentian seorang kepala desa dan juga secara rinci mencatat keterangan terkait dengan kepala desa baru yang terpilih seperti nama, asal-usul keturunan (genealogi), umur ketika dipilih menjadi kepala desa, lokasi rumah, hubungan dengan lurah (kepala desa) sebelumnya, dan keterangan-keterangan lainnya.

Salah satu alasan seorang lurah (kepala desa) diberhentikan dari jabatannya adalah melakukan penggelapan pajak yang dia pungut dari warga desa sebagaimana yang tercatat sebagai berikut:



Gambar 21: Catatan mengenai seorang lurah yang melakukan penggelapan pajak
Sumber: ANRI, Residensi Semarang 1816-1893, No. 2290

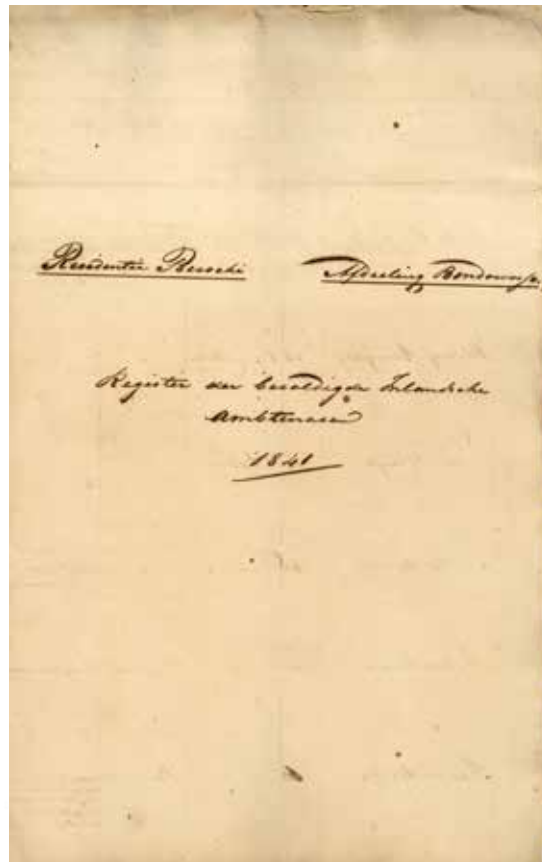
Terkait dengan pemilihan kepala desa, tidak hanya terdapat catatan mengenai alasan pemberhentian kepala desa yang lama dan juga keterangan terkait kepala desa baru terpilih. Namun juga terdapat catatan penduduk desa yang memilih (memberikan suaranya) kepala desa baru. Berikut ini adalah catatan mengenai suara penduduk desa dalam memilih kepala desanya:

*Intelan adanya dusa Pamiliannya pany kithil Hap
Tembalang Distrikt Bondel Kepala Desa Dusa*

No	Nama	Pamiliannya di pita yasa lusa	No	Nama	Pamiliannya di pita yasa lusa
1	Kardin	Singe dwongse	23	Salima	Singe dwongse un
2	Kartegade	mecumang pang	24	Kamidin	inang pang daja
3	Samas	dija Tembalang	25	Malis	Tembalang
4	Wisdin	"	26	Koni	"
5	Singa	"	27	Wasia	"
6	Wiskarto	"	28	Pa Teme	"
7	Katma	"	29	Katinah	"
8	Selipo	"	30	Katun	"
9	Sate Sölle	"	31	Boyo dite	"
10	Kamen	"	32	Katimin	"
11	Kudiman	"	33	Musto	"
12	Gumbang	"	34	Sasudin	"
13	Katta	"	35	Malis	"
14	Ge wonati	"	36	Ge won	"
15	Kalipin	"	37	Sate Leme	"
16	Sono tione	"	38	Lanun	"
17	Musto Bojo	"	39	Wasia	"
18	Sainah	"	40	Ganis	"
19	To wonso	"	41	Kione	"
20	Kamploong	"	42	Tadji par	"
21	Kassinah	"	43	Laris	"
22	Bakia	"	44	Sudin	"

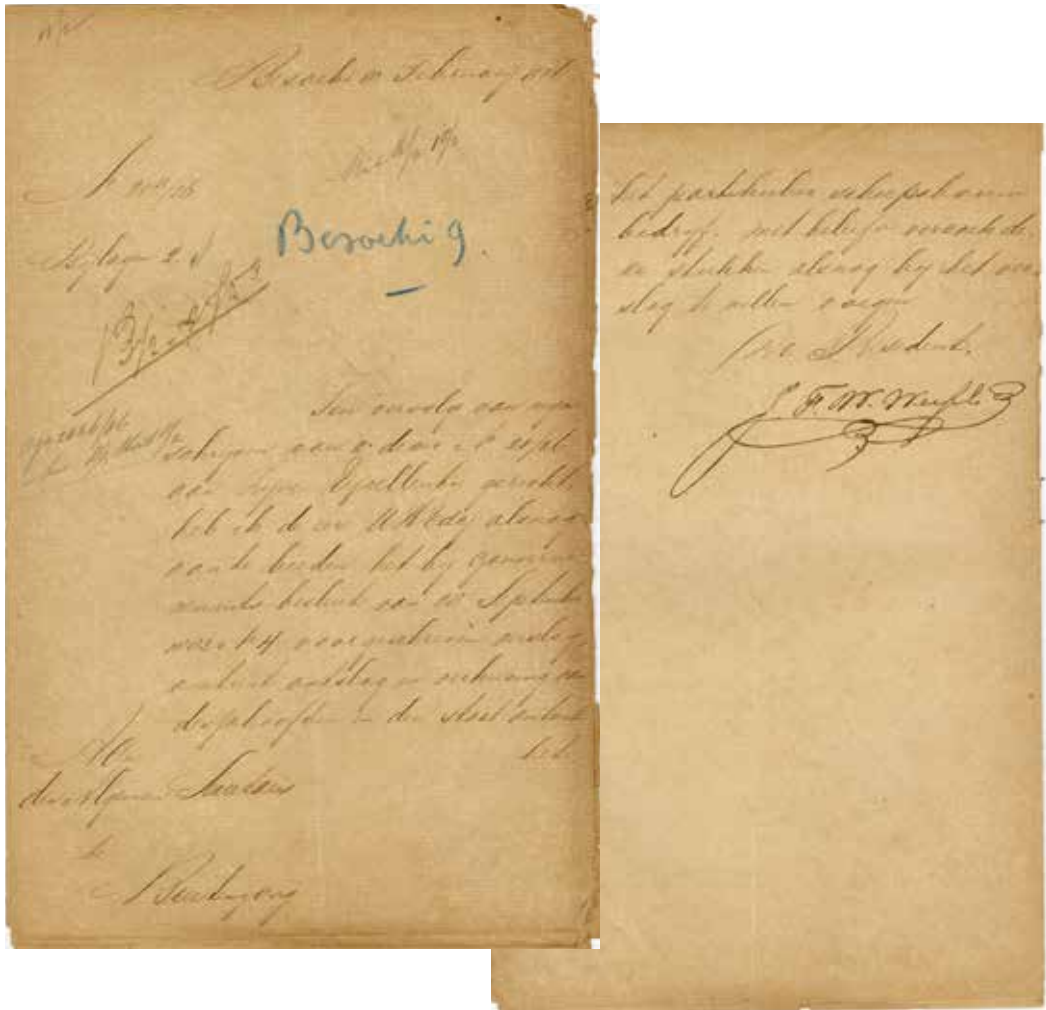
Gambar 22: Catatan Suara Penduduk dalam Pemilihan Kepala Desa di Desa Tembalang.
Sumber: ANRI, Residensi Semarang 1816-1893, No. 2290

Posisi kepala desa dianggap penting bagi pemerintah kolonial. Solidaritas komunal antara penduduk desa dan kepala desa menjadi kunci keberhasilan dalam pengumpulan pajak, pasokan hasil bumi hingga tenaga kerja. Sehingga tidak mengherankan apabila Pemerintah Kolonial Belanda ikut campur dalam proses pemilihan kepala desa melalui penerbitan sejumlah aturan (*ordonnantie*). Campur tangan Pemerintah Kolonial Belanda ini kemudian juga mengubah status kepala desa yang kemudian menjadi bagian dari sistem birokrasi, sehingga kemudian juga sistem penggajian kepala desa. Anggota pemerintahan desa sebelumnya mendapatkan gaji dengan sistem *apanage* berubah menjadi mendapatkan gaji dari kas desa. Catatan penggajian kepala desa dapat ditemukan salah satunya pada arsip Residensi Besuki sebagai berikut:



Sebagaimana yang tercatat pada *Regering Regelement* tahun 1854, Pemerintah Kolonial Belanda menyerahkan pemilihan kepala desa kepada penduduk di desa tersebut berdasarkan hukum adat yang berlaku. Namun demikian, Pemerintah Kolonial Belanda juga mengawasi dengan ketat kedudukan kepala desa. Kepala desa yang tidak dapat melaksanakan tugas dan kewajibannya karena alasan kesehatan ataupun alasan-alasan lain akan dilaporkan kepada Pemerintah Kolonial Belanda. Pemerintah Kolonial Belanda pun kemudian akan mengeluarkan putusan untuk memindahkan atau memberhentikan seorang kepala desa.

Laporan mengenai kondisi kepala desa yang tidak lagi mampu melaksanakan tugas dan kewajibannya sehingga perlu dilakukan penggantian kepala desa atau pemberhentian kepala desa dapat ditemukan pada laporan dari Residen Besuki tahun 1885. Dilaporkan bahwa sebanyak 22 orang kepala desa diberhentikan dengan hormat atas permintaan karena kondisi kesehatan (tuna netra) dan alasan lainnya, 19 orang kepala desa mengulangi kelalaian dalam bertugas, 6 orang kepala desa tidak dapat diandalkan dalam urusan politik, dan 1 orang kepala desa telah menyalahgunakan peran politiknya.



Gambar 24: Laporan Residen Besuki mengenai pemberhentian dan pindahan para kepala desa.
 Sumber: ANRI, Residensi Besoeki, 1819-1913 No. 86

Pengaturan desa dan kepala desa oleh Pemerintah Kolonial Belanda pada praktiknya hanya untuk kepentingan Pemerintah Kolonial Belanda terutama untuk kerja wajib dan penyerahan wajib selama pemberlakuan *cultuurstelsel*. Pada 1870, sistem *cultuurstelsel* dihentikan secara bertahap serta pada tahun tersebut juga dimulai pemberlakuan Undang-Undang Agraria (*Agrarische Wet*). Pemberlakuan UU Agraria ini kemudian melarang adanya perpindahan hak atas tanah-tanah milik penduduk lokal kepada bukan penduduk lokal. Pihak-pihak asing yang memerlukan tanah hanya mendapatkan hak sewa atau hak guna atau hak pakai lainnya.

Penghentian sistem *cultuurstelsel* dan pemberlakuan UU Agraria mendorong Pemerintah Kolonial Belanda mencari jalan lain dalam meningkatkan pemasukan. Salah satunya adalah dengan meningkatkan pemasukan melalui pajak tanah. Pemerintah Kolonial Belanda pun kemudian melakukan penataan kedudukan tanah-tanah yang ada, yaitu dengan menghapus tanah *apanage* untuk memudahkan pelaksanaan kontrak-kontrak tanah dengan pihak swasta/ perusahaan perkebunan. Pemerintah Kolonial Belanda juga melakukan perubahan pada bentuk desa dengan penggabungan beberapa *kabekelan* menjadi satu *kalurahan*.³⁵ Salah satu laporan mengenai pemekaran desa baru terjadi di Residensi Besuki pada 1882. Melalui Keputusan Pemerintah (*Gouvernement Besluit*) 4 April 1882 No. 6, dilaporkan adanya pemekaran desa dan menghasilkan desa baru di Residensi Besoeki.

³⁵ Suhartono, *Apanage dan Bekel: Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta 1830-1920* (Yogyakarta: Tiara Wacana Yogyakarta, 1991), hlm. 4

Adanya penataan kembali oleh Pemerintah Kolonial Belanda terkait dengan kedudukan tanah dan penghapusan sistem *apanage* berakibat pada perubahan dan pembentukan desa-desa baru. Pemerintah Kolonial Belanda pun kemudian mengeluarkan aturan (*ordonnantie*) baru yang secara lebih spesifik (khusus) lagi dalam mengatur desa. Pada 3 Februari 1906, melalui *gouvernement besluit* (keputusan pemerintah) No. 32, Pemerintah Kolonial menerbitkan aturan (*ordonnantie*) baru yang secara lebih spesifik (khusus) lagi dalam mengatur desa, yaitu *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO). *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO) tahun 1906 ini tetap berpedoman pada *Regering Regelement* tahun 1854, yaitu tetap mengakomodir hukum-hukum adat setempat yang berlaku dalam mengatur pemerintahan desa. *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO) tahun 1906 ini diberlakukan bagi wilayah Jawa dan Madura, kecuali desa-desa di wilayah *vorstenlanden* dan beberapa area *particuliere landerijen*.



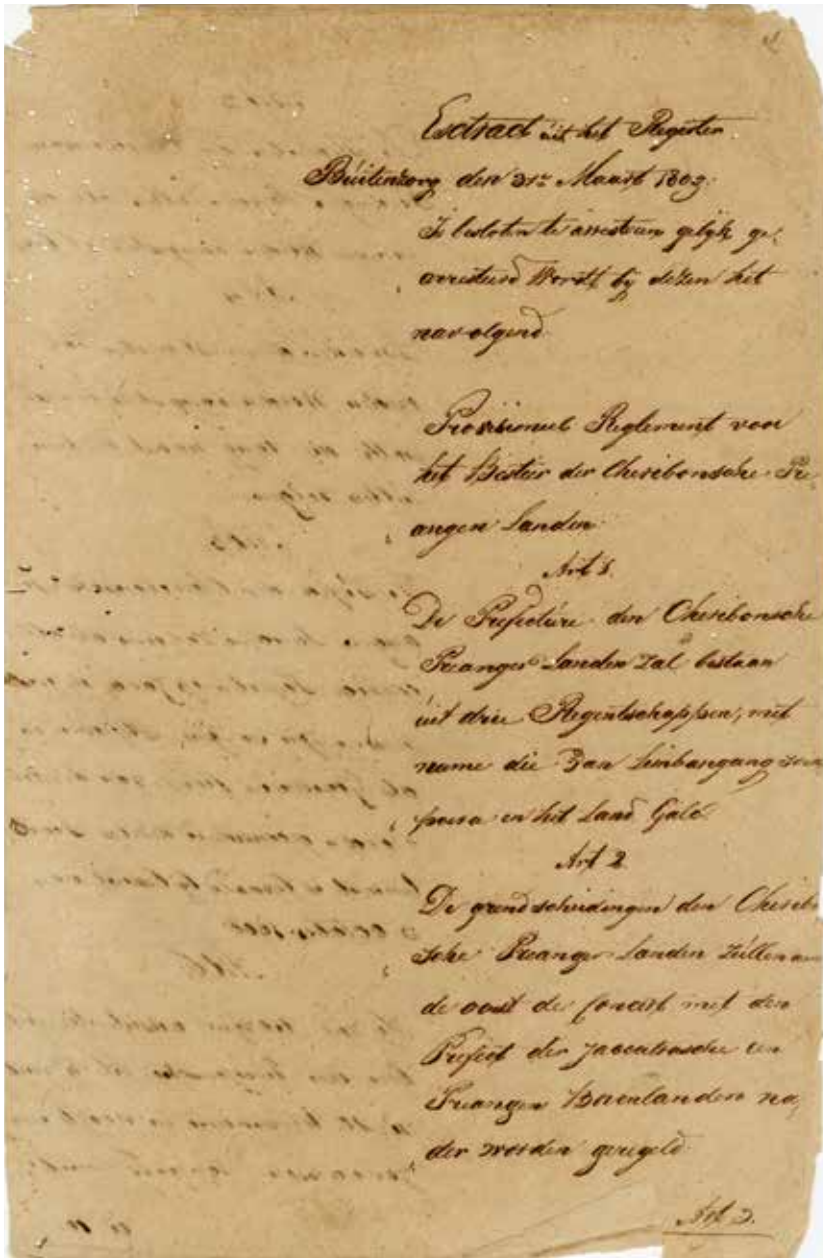
Gambar 26: *Besluit* (Keputusan) untuk menetapkan peraturan mengenai desa di wilayah Jawa dan Madura *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO) dengan persetujuan Dewan Hindia Belanda dan agar peraturan tersebut ditempatkan pada lembaran negara (*staatsblad*).

Sumber: ANRI, *Alsec. Tz. Ag. 1891-1942, No. 6443*

Inlandsche Gemeente Ordonnantie (IGO) secara lebih khusus dimaksudkan untuk mengatur urusan pengelolaan desa-desa di Jawa dan Madura yang diperintah langsung oleh Pemerintah Kolonial Belanda. Oleh karena itu desa-desa di wilayah *Vorstenlanden* dan desa-desa yang berada di wilayah *particuliere landerijen* di lembah Cimanuk, selama belum ditebus dan dibebaskan sebagai tanah negara, tidak termasuk dalam desa yang dapat diatur dalam *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO).³⁶

Desa-desa yang berada di wilayah *Vorstenlanden* secara lebih spesifik diatur dalam *Rijksblad Kesultanan* dan *Rijksblad Kasunanan*. Desa-desa yang ada pada wilayah *particuliere landerijen* sebelumnya telah terlebih dahulu diatur secara khusus oleh Gubernur Jenderal Daendels, sebagai berikut:

³⁶Soetandyo Wignyosoebroto, "Sentralisasi dan Desentralisasi Pemerintahan Masa Pra-Kemerdekaan (1903-1905)", dalam Soetandyo Wignyosubroto, dkk (Tim Penulis), *Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 Tahun* (Jakarta: Development dan Yayasan Tifa, 2005), hlm. 83.



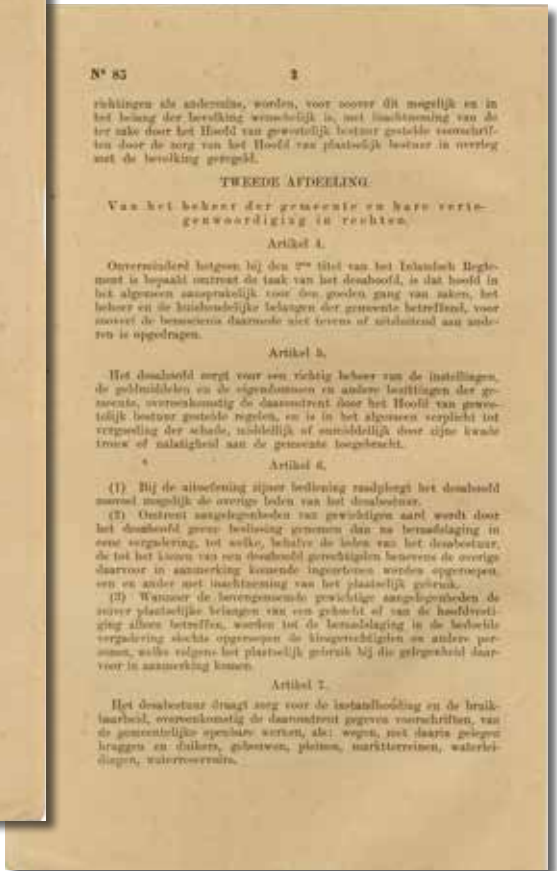
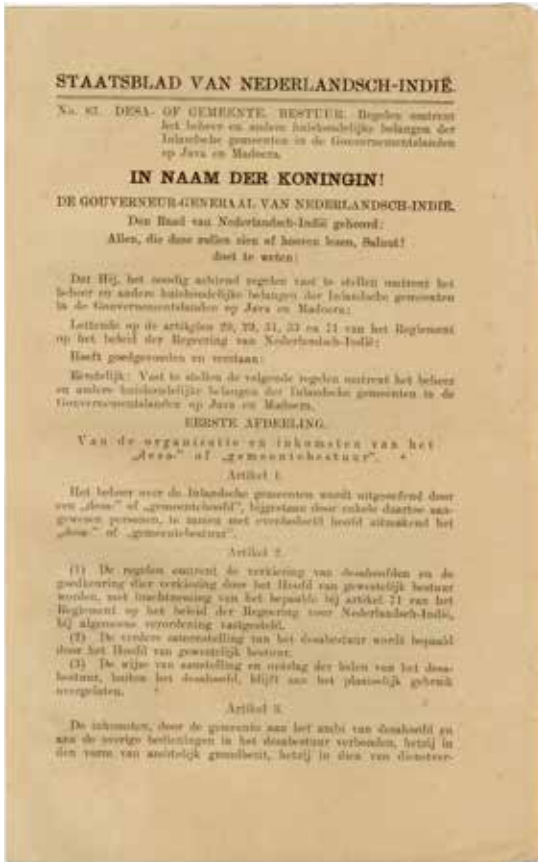
Gambar 27: Extrakt uit het Register der besluiten van zijn Exellentie der Gouverneur Generaal Daendels (Ekstrak dari daftar keputusan Yang Mulia Gubernur Jenderal Daendels).
Sumber: ANRI, Preanger Regentschappen 1760-1871, No. 2/2a

Inlandsche Gemeente Ordonnantie (IGO) terdiri atas 20 (dua puluh) pasal dan secara garis besar pasal-pasal yang terdapat pada *ordonnantie* tersebut terbagi ke dalam 4 (empat) hal yaitu: (1) urusan organisasi dan pendapatan desa, (2) penyelenggaraan administrasi desa beserta pertanggung jawabannya, (3) pengelolaan harta milik dan kekayaan desa, dan (4) penyelenggaraan kerja-kerja untuk kepentingan Pemerintah Kolonial Belanda.

Pada dasarnya *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO) hanya pengakuan formal melalui sebuah aturan perundang-undangan kolonial atas praktik kehidupan masyarakat pedesaan di Jawa. Seperti halnya *Regering Regelement* tahun 1854 yang menyerap hukum-hukum adat, *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO) 1906 juga menyesuaikan dengan kedudukan hukum dan adat dan kolektivitas pemerintahan desa di Jawa dan Madura. Bahkan beberapa pasal pada *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO) menonjolkan bagaimana kuatnya kedudukan hukum adat dan kolektivitas suatu pemerintahan desa. Pengakuan akan kedudukan hukum adat pada *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO) terlihat pada beberapa pasal berikut:

- a. Pasal 2 ayat 2, pengangkatan dan pemberhentian anggota pada pemerintahan desa didasarkan pada kebiasaan dan adat masyarakat setempat yang berlaku;
- b. Pasal 6 ayat 1, kepala desa dapat meminta pertimbangan anggota pemerintahan desa yang lainnya terkait dengan penyelenggaraan kerja-kerja wajib desa;
- c. Pasal 6 ayat 2, cara-cara musyawarah bersama dilakukan berdasarkan pada kebiasaan dan adat masyarakat setempat yang berlaku. Kepala desa tidak berhak memutuskan sesuatu sebelum dilakukan musyawarah mufakat yang dihadiri oleh seluruh penduduk desa yang memiliki hak;
- d. Pasal 16 ayat 1, kerja wajib dan tenaga kerja dalam kerja-kerja wajib harus memperhatikan pada kebiasaan dan adat masyarakat setempat yang berlaku.

Inlandsche Gemeente Ordonnantie (IGO) ini dimuat dalam Staatsblad van Nederlandsch Indie 1906, No. 83, Desa of Gemeente Bestuur, sebagai berikut:



Gambar 28: Peraturan mengenai pemerintahan desa di wilayah Jawa dan Madura atau juga dikenal dengan *Inlandsche Gemeente Ordonnantie (IGO)* pada lembaran negara (*staatsblad*).

Sumber: ANRI, *Alsec. Tzj. Ag. 1891-1942, No. 6443*

Pemberlakuan *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO) pada tahun 1906 menjadi landasan terintegrasinya desa-desa di Jawa dan Madura dalam struktur pemerintahan kolonial.³⁷ Terintegrasinya desa-desa ke dalam struktur pemerintahan kolonial memberikan keuntungan tersendiri bagi Pemerintah Kolonial Belanda karena desa-desa menjadi semakin mudah dikontrol dalam suatu sistem patronase yang hierarkis, untuk diarahkan mencapai tujuan yang telah ditetapkan penguasa kolonial.³⁸ *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO) juga semakin menguatkan eksistensi dan otoritas dari kepala desa.

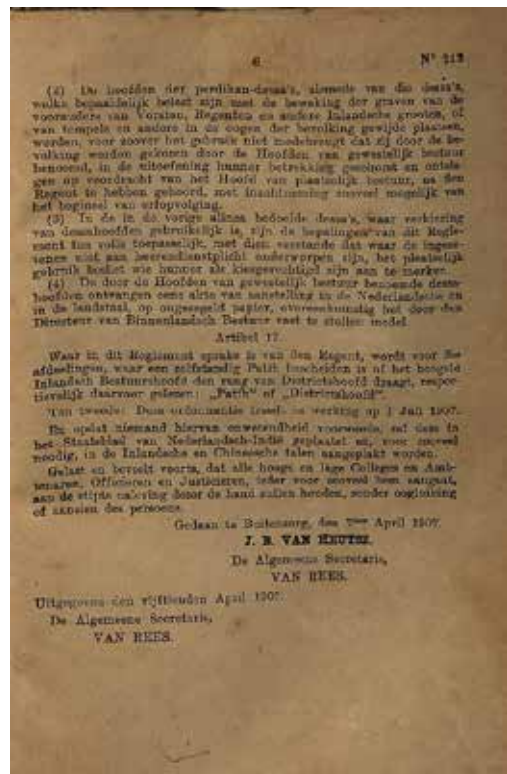
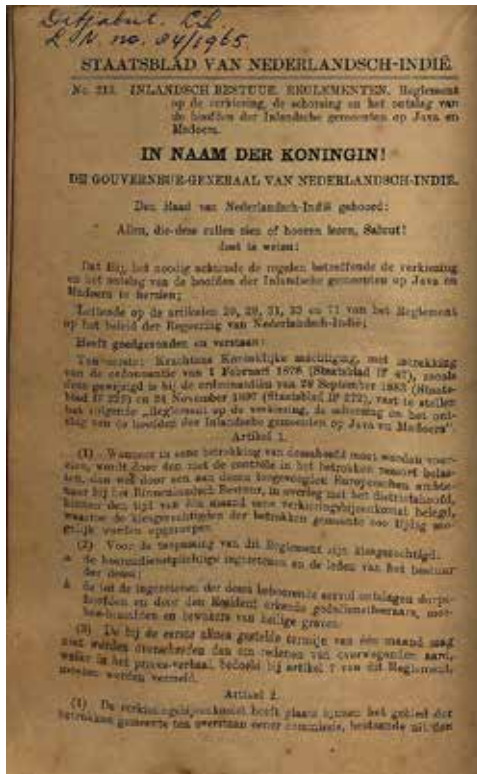
³⁷ Udiyo Basuki, "Desa Mawa Cara Negara Mawa Tata: Dinamika Pengaturan Desa dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Al-Mazahib*, Vol. 5, No. 2, 2017, hlm. 332.

³⁸ Soetandyo Wignyosoebroto, *op. cit.*, hlm. 29-30.



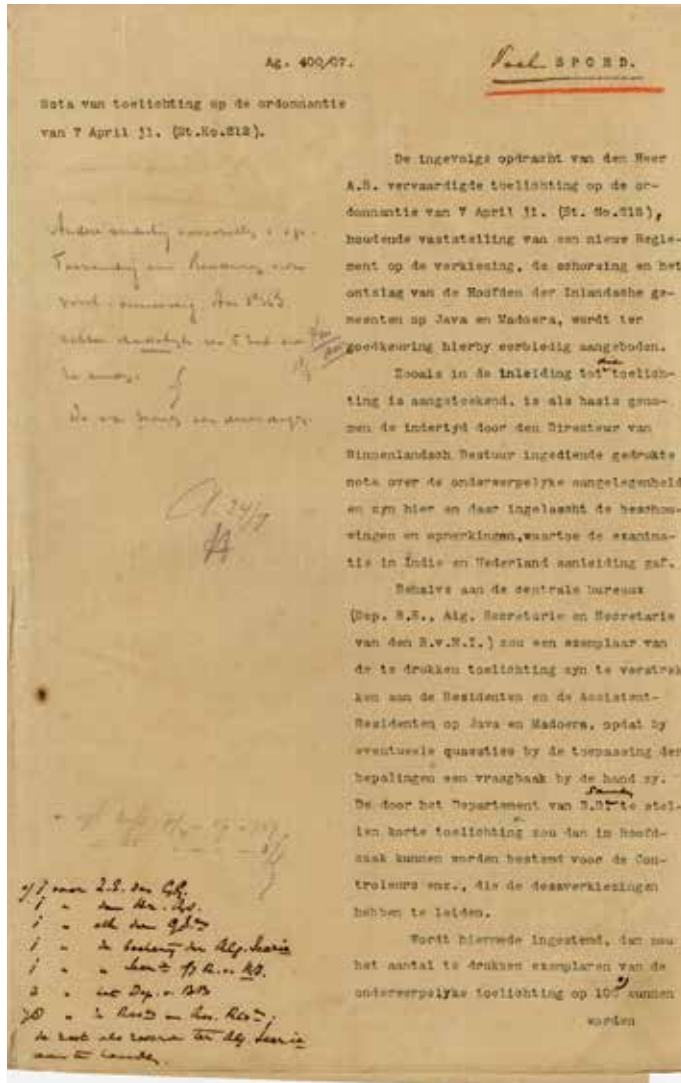
Gambar 29: Suasana rapat di Balai Desa Sampang, Madura, Jawa Timur.
Sumber: ANRI, KIT Jawa Timur, No. 1104/002

Penguatan eksistensi dan otoritas kepala desa yang diakui melalui *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO) tahun 1906 mendorong Pemerintah Kolonial Belanda kembali menerbitkan beberapa aturan (*ordonnantie*) yang secara lebih spesifik (khusus) dalam mengatur pemilihan kepala desa. Pemerintah Kolonial Belanda walaupun memberikan kebebasan kepada desa untuk memilih kepala desa dan mengatur urusan domestiknya sendiri. Namun tetap kesemuanya terlebih dahulu harus mendapatkan persetujuan penguasa dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang ada. Pada 1907, Pemerintah Kolonial Belanda menerbitkan sebuah aturan (*ordonnantie*) tentang pemilihan, penangguhan, dan pemberhentian kepala kotapraja pribumi di Jawa dan Madura, yaitu *Ordonnantie* tanggal 7 April 1907. *Ordonnantie* tanggal 7 April 1907 ini kemudian dimuat dalam *Staatsblad van Nederlandsch Indie* 1907, No. 212, *Inlandsch Bestuur Reglementen*, berikut:



Gambar 30: Aturan (*ordonnantie*) tentang pemilihan, penangguhan, dan pemberhentian kepala kotapraja pribumi di Jawa dan Madura.
Sumber: ANRI, *Staatsblad van Nederlandsch Indie* 1907, No. 212

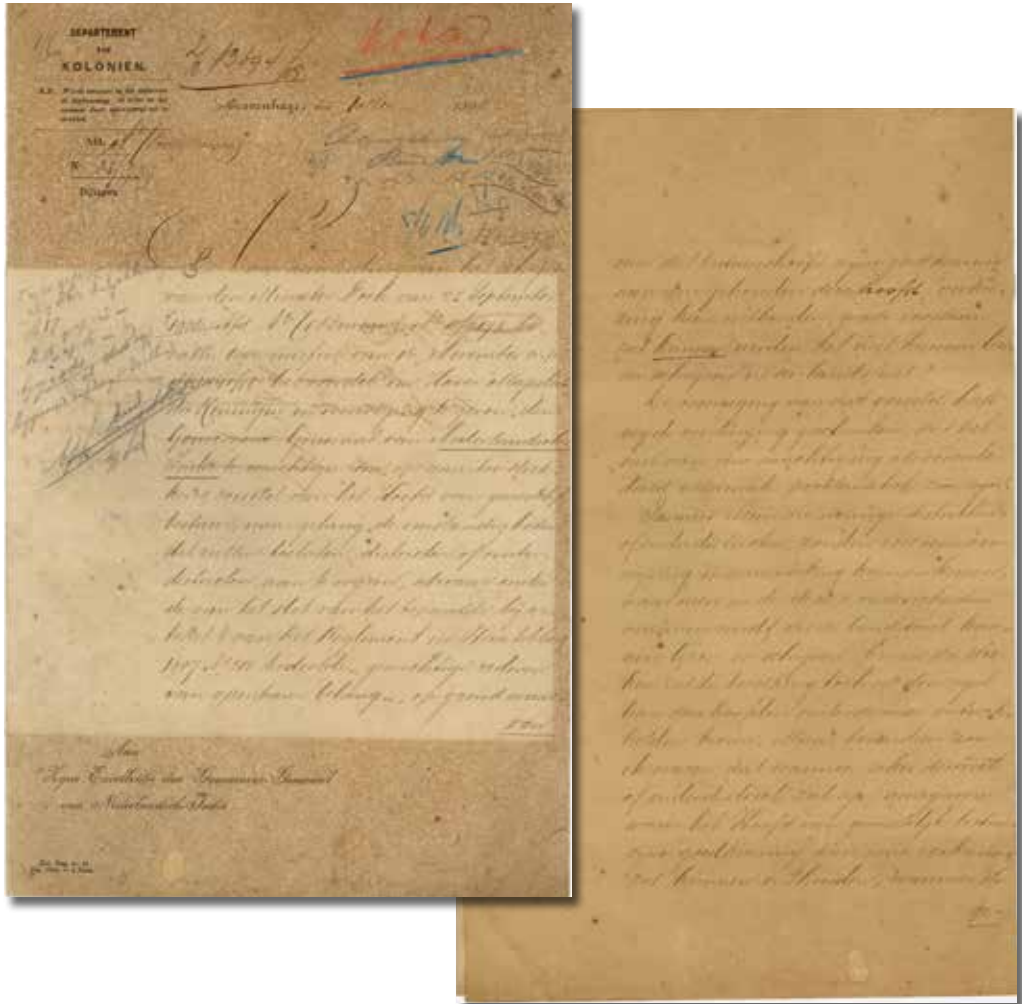
Ordonnantie tersebut tidak mengatur lamanya masa jabatan seorang kepala desa, hanya berfokus pada tata cara pemilihan kepala desa. Pada bagian penjelasan dari *ordonnantie* tersebut dijelaskan bahwasanya seorang kepala desa harus dipilih dari kalangan penduduk di desa tersebut yang memiliki pendidikan tinggi, bisa membaca dan menulis dalam bahasa nasional.



Gambar 31: Catatan Penjelasan dari Ordonnantie tanggal 7 April 1907.

Sumber: ANRI, *Alsec. Tzg. Ag. 1891-1942, No. 6443*

Pemenuhan persyaratan yang terdapat pada aturan (*ordonnantie*) 7 April 1907 (*Staatsblad van Nederlandsch Indie* 1907, No. 212) bukanlah suatu hal yang mudah. Pada saat itu, untuk memilih kepala desa dari kalangan warga desa itu sendiri yang mampu membaca dan menulis, hanya beberapa distrik (kecamatan) atau sub-distrik yang dapat memenuhi persyaratan tersebut. Di desa-desa banyak orang yang tidak dapat membaca dan menulis dalam bahasa nasional. Hal ini dapat dilihat pada Surat dari Menteri D. Fock tertanggal 25 September 1906 kepada Gubernur Jenderal menerangkan bahwasanya walaupun sudah ditetapkan melalui pasal 8 *Ordonnantie* tanggal 7 April 1907 (*Staatsblad* No. 212), kepala desa dipilih dari orang yang mampu membaca dan menulis, tetapi banyaknya orang-orang desa yang masih belum dapat membaca dan menulis menghambat proses pemilihan kepala desa.



Gambar 32: Surat dari Menteri D. Fock tertanggal 25 September 1906 kepada Gubernur Jenderal mengenai banyaknya kepala desa yang tidak mampu membaca dan menulis.
 Sumber: ANRI, *Alsec. Tzgj. Ag. 1891-1942, No. 6443*

Tuntutan tinggi dari Pemerintah Kolonial Belanda terhadap kualitas seorang kepala desa tidak lepas karena adanya pemberian beban-beban baru dari Pemerintah Kolonial Belanda kepada seorang kepala desa. Adapun beban-beban baru tersebut antara lain seperti pembentukan dan pengurusan bank desa atau kredit rakyat.

Pembentukan bank desa sendiri tidak lepas dari karena kondisi sosial masyarakat pedesaan, terutama di Jawa, pada akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20. Masyarakat pedesaan, terutama pada petani dibebani berbagai macam kewajiban (pajak) dan menjadi salah satu pemicu tingginya kebutuhan uang tunai.³⁹ Hal lain yang mendorong peningkatan terhadap kebutuhan uang tunai diantara masyarakat pedesaan adalah pendapatan yang bersifat periodik menjadikan mereka tidak mempunyai simpanan baik berupa sisa hasil panen ataupun uang tunai. Tingginya kebutuhan uang tunai dikalangan masyarakat pedesaan memunculkan para rentenir yang memberikan pinjaman dengan bunga tinggi kepada masyarakat pedesaan. Hal ini tentu akan menambah beban dari masyarakat pedesaan.

Melihat kondisi tersebut, Pada 1904, pemerintah kolonial mendirikan Dinas Perkreditan Rakyat (*Dienst voor het Volkscredietwezen*) yang berada

³⁹ Haryono Rinaldi, "Lembaga Perkreditan Masa Kolonial", Literasi, Vol. 2, No. 2, Desember 2012, hlm. 127.

di bawah Departemen Dalam Negeri (*Department van Binnenlands Bestuur*), terdiri dari lumbung desa, bank desa, serta bank distrik (*afdeeling bank*).⁴⁰ Pemerintah Kolonial Belanda bertujuan mendorong peningkatan kegiatan produktif terutama di kalangan masyarakat desa dengan jalan pemberian bantuan pinjaman melalui bank desa. Pendirian bank desa ini tercatat mengalami pertumbuhan jumlah yang cukup massif terutama di Pulau Jawa. Tercatat pada 1939 terdapat 7.267 buah bank desa dan menjadi jumlah tertinggi dari keberadaan bank desa.⁴¹ Sebesar 90% dari jumlah bank desa tersebut berada di Jawa. Tercatat bahwa satu dari tiga desa di Jawa memiliki bank desa dan bertahan hingga pada akhir periode kolonial.⁴²

Pertumbuhan bank desa yang cukup massif tersebut tidak lepas karena adanya campur tangan Pemerintah Kolonial Belanda yang mewajibkan aparat desa untuk mendirikan bank desa di wilayah desanya.⁴³ Campur tangan Pemerintah Kolonial Belanda serta pemberian beban tugas baru seperti pembentukan bank desa serta kredit rakyat kepada desa ini tentu mengakibatkan struktur pemerintahan desa banyak mengalami perubahan-perubahan. Lembaga-lembaga adat desa banyak yang mulai luntur.

⁴⁰ Nawiyanto (ed.), *Dari Rimba menjadi Kota: Bank Indonesia dalam Evolusi Malang Raya* (Jakarta: Bank Indonesia Institute, 2020), hlm. 104. Pendirian lembaga ini adalah atas saran dari Residen Purwokerto, De Wolff.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 106

⁴² Pierre van der Eng, *Agricultural Growth in Indonesia: Productivity Change and Policy Impact since 1880* (New York: Macmillan Press, 1996), hlm. 131 dalam Nawiyanto (ed.), *Dari Rimba menjadi Kota: Bank Indonesia dalam Evolusi Malang Raya* (Jakarta: Bank Indonesia Institute, 2020), hlm. 106.

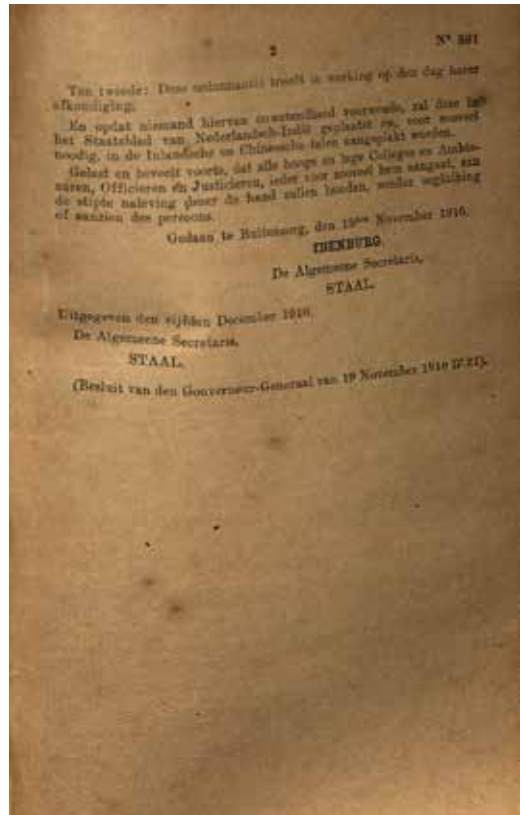
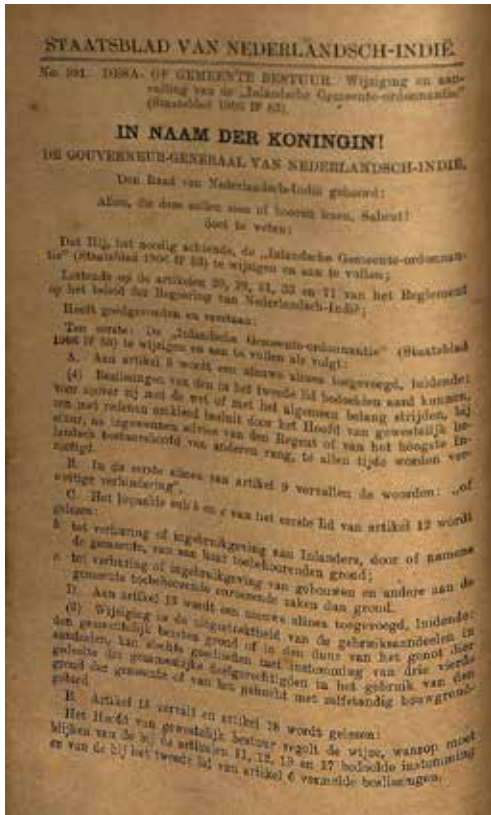
⁴³ Haryono Rinaldi, *op. cit.*, hlm. 135.



Gambar 33: Orang-orang mengantri di pembukaan bank desa, Jawa Barat, [1930].
Sumber: ANRI, KIT Jawa Barat, No. 0316/018

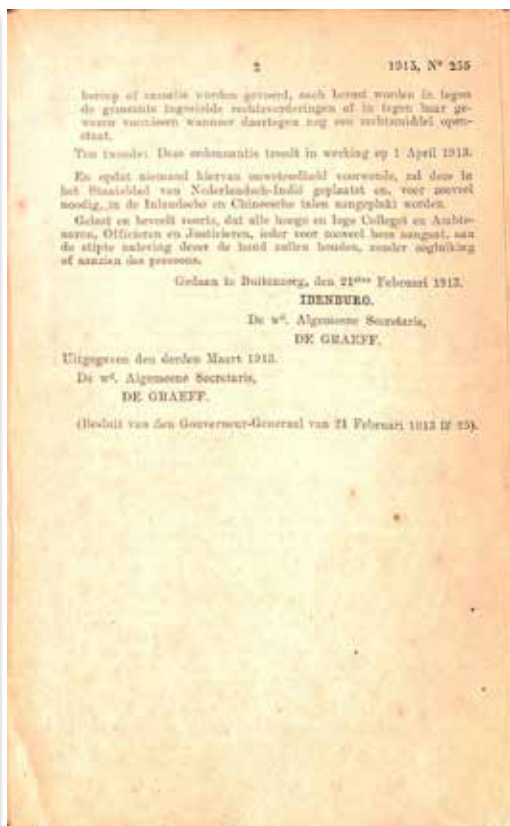
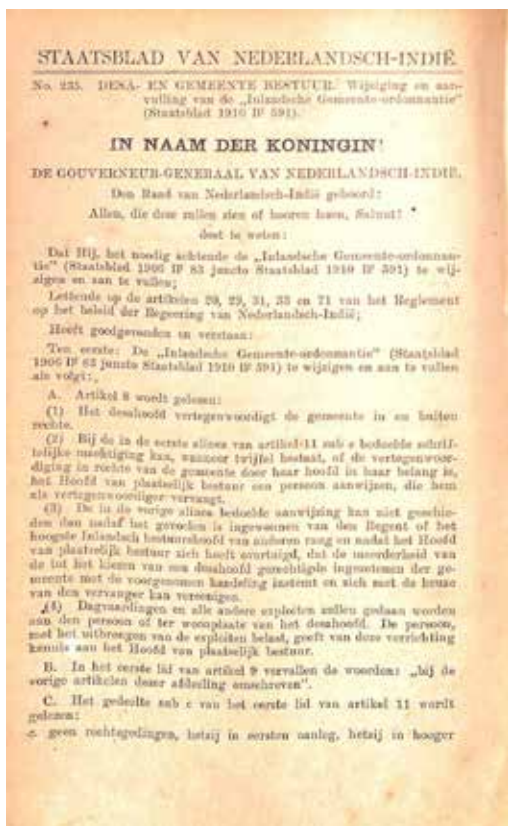


Pada 1910, Pemerintah Kolonial Belanda kembali mengeluarkan aturan (ordonnantie) mengenai desa untuk memperbaharui *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO) 1906, yaitu *Desa of Gemeente Bestuur*, yang dipublikasikan pada *Staatsblad van Nederlandsch Indie* 1910, No. 591.



Gambar 34: Desa of Gemeente Bestuur, pembaharuan peraturan baru mengenai desa dari *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO) 1906.
 Sumber: ANRI, *Staatsblad van Nederlandsch Indie* 1910, No. 591

Aturan *Desa of Gementee Bestuur* ini kembali diperbarui oleh Pemerintah Kolonial Belanda melalui *Staatsblad van Nederlandsch Indie* 1913 No. 235 dikenal dengan nama *Desa en Gemeente Bestuur* dan *Staatsblad van Nederlandsch Indie* 1919 No. 217 dikenal dengan nama *Inlandsche Gemeenten-Ordonnantie*.



Gambar 35: Pembaharuan dari Inlandsche Gemeente Ordonnantie (IGO) 1906 yang berlaku pada 1913.

Sumber: ANRI, *Staatsblad van Nederlandsch Indie* 1913, No. 235

STAATSBLAD VAN NEDERLANDSCH-INDIË

1919 No. 217. DESA- EN GEMEENTERESTUUR. Aanvulling van artikel 11 van de Inlandsche Gemeente-ordonnantie (Staatsblad 1906 N^o 83, 1910 N^o 591 en 1913 N^o 235).

IN NAAM DER KONINGIN!

DE GOUVERNEUR-GENERAAL VAN NEDERLANDSCH-INDIË,

Den Raad van Nederlandsch-Indië gehoord:

Allen, die deze zullen zien of hooren lezen, Salut!
doet te weten:

Dat Hij, het noodig achtende in het belang van het Volkscrediet-wezen de bepalingen omtrent het instellen van rechtsgedingen door Inlandsche gemeenten ten aanzien van het invorderen van schulden ten behoeve van hare credietinstellingen te versenvoudigen;

Letgende op de artikelen 26, 29, 31, 33 en 71 van het Reglement op het beleid van de Regeering van Nederlandsch-Indië;

Heeft goedgevonden en verstaan:

Artikel 1.

De Inlandsche Gemeente-Ordonnantie (Staatsblad 1906 N^o 83, 1910 N^o 591 en 1913 N^o 235) wordt aangevuld als volgt:

Aan het tweede lid van artikel 11 wordt een nieuwe zinsnede toegevoegd luidende:

De eis van instemming van de meerderheid der kiesgerechtigden geldt niet ten aanzien van rechtsgedingen door de gemeente te stellen tot invordering van schulden ten behoeve van hare credietinstellingen.

Artikel 2.

Deze ordonnantie treedt in werking met ingang van den dag na dien harer afkondiging.

En opdat niemand hiervan onwetendheid voorwende, zal deze in het Staatsblad van Nederlandsch-Indië geplaatst en, voor zooveel noodig, in de Inlandsche en Chineesche talen aangeplakt worden.

Gelast en beveelt voorts, dat alle hooge en lage Colleges en Ambtenaren, Officieren en Justiciëren, ieder voor zooveel hem aangaat, aan de stipte naleving dezer de hand zullen houden, zonder oogluiking of aanzien des persoons.

Gedaan te Buitenzorg, den 9den Mei 1919.

J. v. LIMBURG STIRUM.

De Algemeene Secretaris,

G. R. ERDBRINK.

Uitgegeven den drie en twintigsten Mei 1919.

De Algemeene Secretaris,
G. R. ERDBRINK.

(Besluit van den Gouverneur-Generaal van 9 Mei 1919 N^o 88).

Gambar 36: *Desa en Gemeente Bestuur*, pembaharuan peraturan baru mengenai desa dari *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO) 1906.

Sumber: ANRI, *Staatsblad van Nederlandsch Indie* 1919, No. 217

Pembaruan-pembaruan aturan mengenai desa tersebut kesemuanya berfokus pada kedudukan kepala desa. Peran kepala desa pada saat itu sangat penting karena kedekatan kepala desa dengan masyarakatnya dapat membuat masyarakatnya menjalankan kewajiban membayar pajak, atau menyerahkan hasil tanaman wajib juga menjadi tenaga kerja wajib bagi Pemerintah Kolonial Belanda. Namun, berbagai aturan yang telah diterbitkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda tersebut, tetap menghargai kedudukan adat yang berlangsung pada sebuah desa. Hal ini kemudian membuat kepala desa tidak hanya berkewajiban menjalankan tugas-tugas yang dibebankan oleh pemerintah kolonial namun juga berkewajiban memenuhi tugas-tugas yang dibebankan secara adat.

Keberadaan kepala desa sendiri sebenarnya tidak lepas dari keberadaan *bekel*. Pada awalnya *bekel* bertugas mewakili *patuh* (pemegang hak tanah *apanage*), mengumpulkan pajak dari petani di desa-desa, bahkan bertugas dalam mengawasi keamanan desa, termasuk menyediakan tanah dan tenaga kerja. Pada perkembangannya, *bekel* pun mengalami perubahan peranan dari penebas pajak menjadi pemegang kekuasaan desa. Keberadaan dan peranan para *bekel* ini kembali mengalami perubahan ketika Pemerintah Kolonial Belanda melakukan perombakan atau reorganisasi terhadap kedudukan tanah desa dan pemerintahan desa. Hasil dari perombakan tersebut kemudian adalah munculnya desa-desa baru yang merupakan hasil dari penggabungan beberapa *kabekelan*, yang tentu membawa perubahan terhadap peranan *bekel*. Para *bekel* ini kemudian diangkat menjadi lurah atau kepala desa hingga istilah *bekel* pun berakhir pada 1918.⁴⁴

Selama abad ke-19 peranan *bekel* mengalami perubahan, secara perlahan bergerak dari aktivitas ekonomi ke politik, dan menjadi bagian dari politik kolonial untuk melakukan eksploitasi.⁴⁵ Hal tersebut semakin menguatkan kesadaran Pemerintah Kolonial Belanda terhadap pentingnya kedudukan dan peranan kepala desa. Pada 1920, Pemerintah Kolonial Belanda mengeluarkan rancangan aturan yang secara khusus berfokus pada tata cara pemilihan kepala desa.

⁴⁴ Suhartono, op. cit., hlm. 5.

⁴⁵ Ibid, hlm. 3.



Gambar 37: Lomba balap kuda antar kepala desa disaksikan oleh penduduk, Pamekasan, Jawa Timur, 31 Agustus 1919.

Sumber: ANRI, KIT Jawa Timur, No. 0925/010



WEEF EENER DEBAORONANTIE
VA EN MADORA.

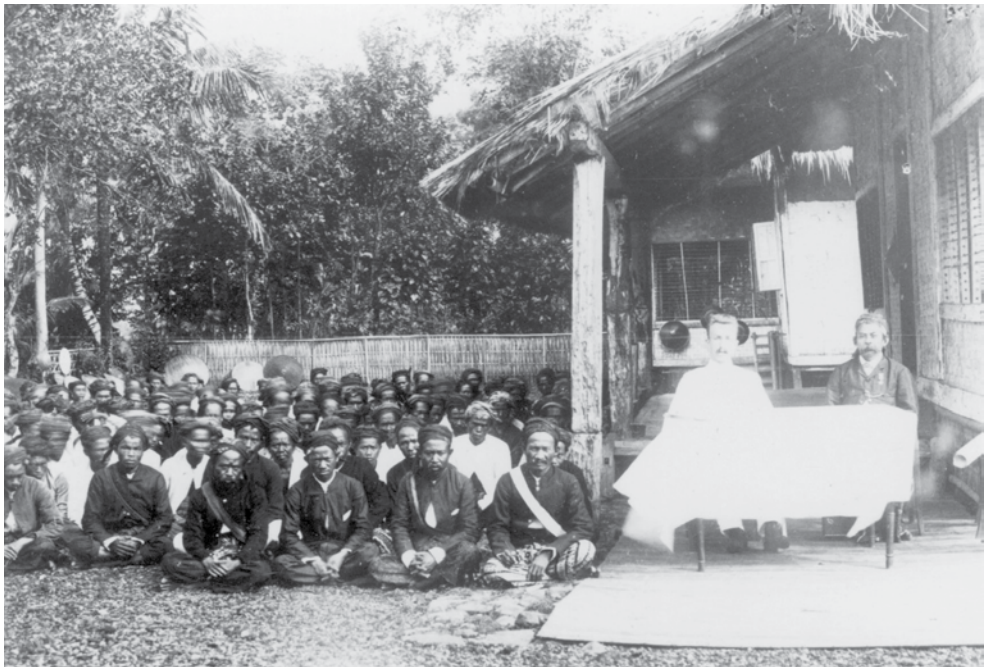
	artikel.
gen.	
stelling van de raaden	1. 2.
in het desabestuur.	
Samenstelling van het desabestuur	3.
De zorg voor de huishoudelijke be- langen	4.
De medewerking der deen aan door hooger gezag gestelde regels.	5.
Gezenschappelijke regelingen.	6.
Beschillen tusschen de deen's onder- ling en tusschen deen's en andere rechtsgemeenschappen.	7.
Opheffing van den desaraad.	8.
ing en de inrichting van het desa- n den desaraad.	
1. Samenstelling van den raad	9. 10.
2. Van het recht tot verkiezing der raadsleden.	11.
3. Vereischen voor het lidmaatschap van den raad	12.
4. Verkiezing benoeming en periodieke aftreding der raadsleden.	13. 14.
5. Van het eenmaal ontslag van raadsleden	15.
6. Van de schadeboesstelling aan de raadsleden	16.
7. Van de raadevergadering.	17. 21.
8. Van de raadstukken	22.
h het desahoofd.	23. 25.
bevoegdheden van het desabestuur.	
den desaraad.	

Titel IV. Van de wettelijke verantwoordelijkheid
tegenover de deen.

1. Van de verantwoordelijkheid van rekenplich- tigen.	98-97.
2. Van de verantwoordelijkheid voor schade aan de deen toegebracht door niet-reken- plichtigen.	98-99.
Notabelingen.	100.
Naam der ordonantie	101.
Overgangsbepalingen	102-103.

--oo--

Campur tangan Pemerintah Kolonial Belanda di dalam urusan-urusan pemerintahan desa itu pada umumnya dilakukan di bidang organisasi dan administrasi, salah satunya adalah pembentukan dewan-dewan desa secara pemilihan. Hal ini kemudian berdampak pada perubahan sifat pemerintahan desa. Dapat dikatakan jika pemerintahan desa kemudian berubah menjadi bagian dari administrasi pemerintahan kolonial, walaupun kepala desa dan perangkatnya diangkat dan diberikan gaji menurut aturan adat desa setempat. Dampak lainnya adalah berkurangnya kekuatan komunal desa karena kepala desa dan perangkatnya lebih seperti pegawai pemerintah kolonial daripada sebagai kepala rakyat.



Gambar 39: Bupati desa mengunjungi daerah kekuasaannya di Tasikmalaya, Jawa Barat, [1930].

Sumber: ANRI, KIT Jawa Barat, No. 0331/036

STAATSBLAD
VAN
NEDERLANDSCH-INDIË

1941 No. 356 INLANDSCHE GEMEENTEN, JAVA EN MADORA.
IIA. Vaststelling van de bepalingen betreffende de
regeling en het bestuur van de behouding der
Inlandsche gemeenten in de gouvernementslanden
van Java en Madoera („Desa-ordonnantie“). *)

IN NAAM DER KONINGIN!

**DE GOUVERNEUR-GENERAAL VAN
NEDERLANDSCH-INDIË,**

Allen, die deze zullen zien of hooren leen, salut!
doet te weten:

Dat Hij, de bepalingen op het Inlandsche gemeentewesen
in de gouvernementslanden van Java en Madoera wilsende
herzien, ten einde betere waarborgen te scheppen voor den
natuurlijken groei der desa in haar eigen sfeer;

Den Raad van Nederlandsch-Indië gehoord en in overeen-
stemming met den Volkraad;

Heeft goedgevonden en verstaan:

Ten eerste: In te trekken:

- a) de ordonnantie van 3 Februari 1906 (Staatsblad No. 83),
zooals deze is gewijzigd en aangevuld laatstelijk bij de
ordonnantie van 12 December 1933 (Staatsblad No. 485);
- b) de ordonnantie van 7 April 1907 (Staatsblad No. 212),
zooals deze is gewijzigd en aangevuld laatstelijk bij de
ordonnantie van 3 December 1934 (Staatsblad No. 661 jo.
1938 No. 21).

*) Bijlagen Handelingen Volksraad zittingenjaar 1940-1941, Onder-
werp 116; zittingenjaar 1941-1942, Onderwerp 26.

1

19

1941, No. 356

sieg van den Gouverneur-Generaal wordt de werking van het
intrekkingbesluit opgeschort.

Overgangs- en slotbepaling.

Artikel 34.

(1) De krachtens het tweede lid van artikel 2, artikel 3
en artikel 5 der ordonnantie van 3 Februari 1906 (Staatsblad
No. 83), zooals sedert gewijzigd en aangevuld, vastgestelde
regien blijven van kracht totdat zij door nieuwe regelingen,
als bedoeld in het tweede lid van artikel 2, het tweede lid van
artikel 12 en het derde lid van artikel 13 of het tweede lid
van artikel 28 dezer ordonnantie, zijn vervangen.

(2) Zij die op het tijdstip van de inwerkingtreding dezer
ordonnantie kiesgerechtigd zijn ingevolge het bepaalde in het
tweede lid van artikel 1 der ordonnantie van 7 April 1907
(Staatsblad No. 212), zooals sedert gewijzigd en aangevuld,
worden beschouwd als kiesgerechtigden in den zin van artikel 4
dezer ordonnantie.

Artikel 35.

(1) Deze ordonnantie kan worden aangehaald als „Desa-
ordonnantie“. Zij treedt in werking op een door den Gou-
verneur-Generaal te bepalen tijdstip.

(2) Zij is niet van toepassing op de particuliere landerijen.

En opdat niemand hiervan onwetendheid voorwende, zal
deze in het Staatsblad van Nederlandsch-Indië worden ge-
plaatst.

Gedaan te Batavia, den 2den Augustus 1941.

A. W. L. TJARDA VAN STARKENBORGH.

De Algemeene Secretaris,
J. M. KIVERON.

Uitgegeven den twaalfden Augustus 1941.

De Algemeene Secretaris,
J. M. KIVERON.

(Besluit van den Gouverneur-Generaal
van 2 Augustus 1941 No. 19/Kab.).

Gambar 40: Peraturan Pemerintahan Desa di Jawa dan Madura (*Desa Ordonnantie*) 1941. Sumber: ANRI, Staatsblad van Nederlandsch Indie 1941, No. 356

Pada 1941, Pemerintah Kolonial Belanda kembali mengeluarkan aturan (*ordonnantie*) mengenai desa, yaitu Desa *Ordonnantie* Jawa-Madura melalui *Staatsblad van Nederlandsch Indie* 1941, No. 356. Aturan ini menggabungkan dan menyempurnakan aturan *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO) tahun 1906 dan aturan *Inlandsch Bestuur Reglementen* (aturan pemilihan kepala desa) tahun 1907. Sayangnya, Desa *Ordonnantie* Jawa-Madura ini belum dapat dilaksanakan karena pada 1942 terjadi pergantian kekuasaan. Pemerintah Kolonial Belanda harus menyerahkan kekuasaan atas Hindia Belanda kepada Pemerintah Pendudukan Jepang.

2.3 Desa Perdikan

Sebagaimana yang telah disampaikan pada subbab sebelumnya bahwa *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO) yang diterbitkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda pada 1906 melalui *Staatsblad van Nederlandsch Indie* 1906, No. 83, tidak berlaku pada desa-desa di wilayah *vorstenlanden* dan beberapa area *particuliere landerijen*. *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO) tahun 1906 juga tidak berlaku pada desa-desa perdikan. Desa perdikan adalah desa yang sifat-sifatnya berlainan dengan desa-desa pada umumnya.

Sebagaimana desa-desa pada umumnya, eksistensi Desa Perdikan ini telah ada jauh sebelum kedatangan Bangsa Eropa di Nusantara. Asal mula keberadaan Desa Perdikan ini berawal dari tanah pemberian raja kepada seseorang yang dianggap telah berjasa kepada raja atau untuk kepentingan lain yang dianggap penting oleh raja.⁴⁶ Karena inilah kemudian Desa perdikan ini memiliki hak istimewa yaitu dibebaskan dari pungutan pajak dan juga kerja wajib.⁴⁷ Sebagai gantinya Desa-Desa Perdikan diberikan tugas atau kewajiban khusus seperti memelihara dan merawat berbagai situs suci seperti makam para raja, serta kewajiban dalam memelihara kepentingan keagamaan.

⁴⁶ Sarjita, Beberapa Pemikiran tentang Status Tanah dan Dinamikanya (Yogyakarta: STPN Press, 2020), hlm. 30.

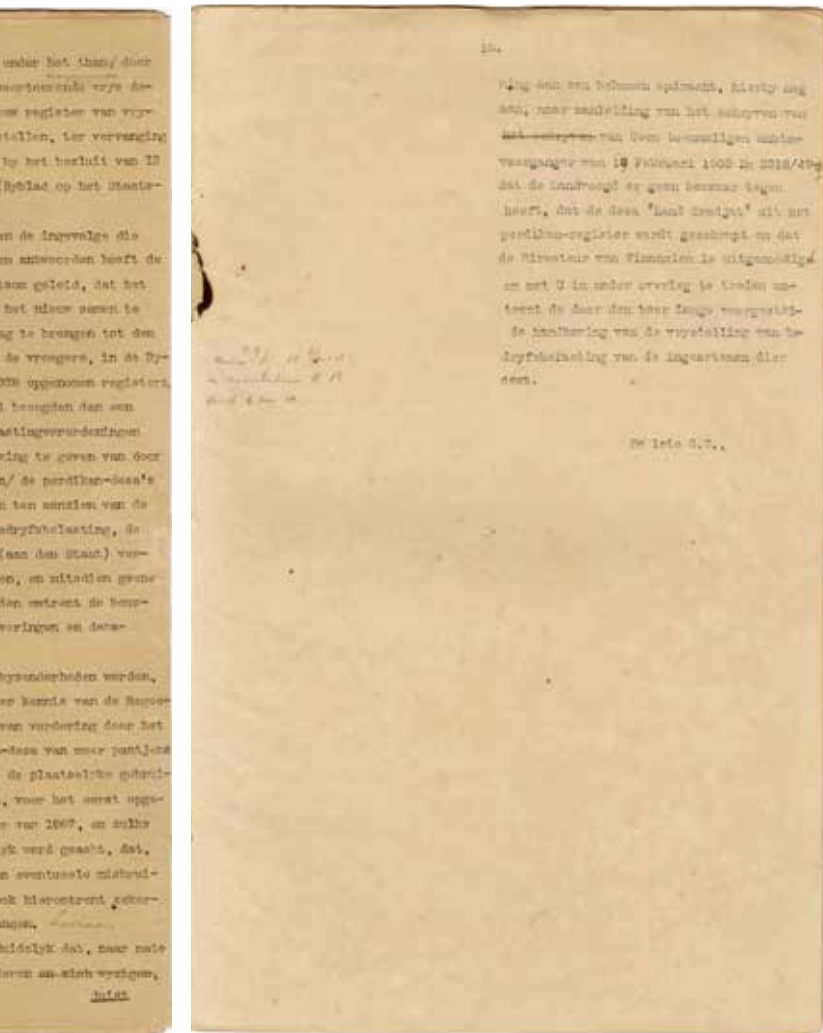
⁴⁷ Dr. Adon Nasrullah Jamaludin, M. Ag., Sosiologi Perdesaan (Bandung: CV Pustaka Setia, 2015), hlm. 49.

Terdapat beberapa kategori yang termasuk dalam Desa Perdikan menurut Tauchid⁴⁸, yaitu sebagai berikut:

- a. Pamijen (*geprivelienerdorp*), yaitu: tanah yang diberikan raja kepada seseorang yang dianggap berjasa berikut hak-hak istimewanya atas tanah dan tenaga kerja dari penduduk yang mendiami tanah tersebut secara turun-temurun. Pemilik dari tanah ini biasanya disebut *demang*;
- b. Pesantren (*godsdietschooldorp*), yaitu: tanah yang diberikan raja kepada seorang pemuka agama yang dianggap telah berjasa. Pada tanah tersebut dapat didirikan sekolah keagamaan seperti pesantren. Pemilik dari tanah ini biasanya disebut *kyai demang* dan *kyai demang* memiliki hak-hak istimewa atas tanah dan tenaga kerja dari penduduk yang mendiami tanah tersebut secara turun-temurun;
- c. Keputihan atau Mutihan (*vromeliedendorp*), yaitu tanah yang diberikan raja kepada golongan mutihan (ulama). Mutihan ini tidak jauh berbeda dengan Pesantren, dan
- d. *Pakuncen*, yaitu tanah yang dibebaskan dari pungutan pajak karena pada tanah tersebut terdapat makam para raja, wali, atau orang-orang terpandang lainnya. *Pakuncen* dipimpin oleh seorang *demang pakuncen* dan *demang pakuncen* ini bertugas merawat serta memelihara kehormatan dan kekeramatan dari makam-makam yang ada di dalam tanah *pakuncen*.

⁴⁸ Mochammad Tauchid, Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia (Yogyakarta: STPN Press, 2009), hlm. 201-202.

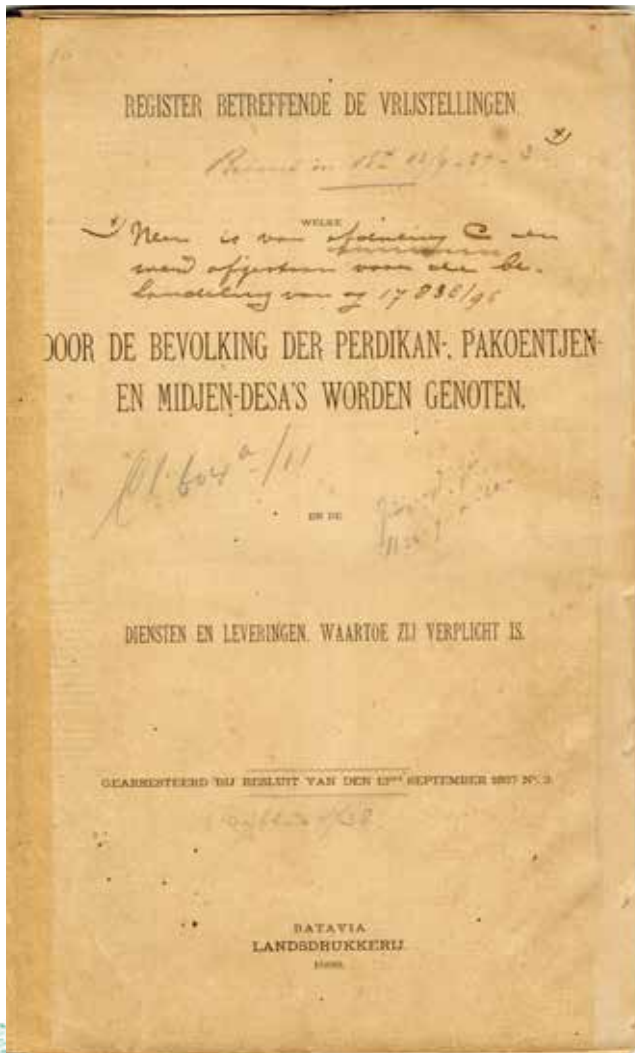
Pemerintah Kolonial Belanda juga kemudian melakukan pencatatan terhadap keberadaan desa perdikan di wilayah Jawa dan Madura. Pencatatan tersebut untuk mendapatkan gambaran yang lebih detail terhadap pembagian desa-desa perdikan yang mendapatkan hak-hak istimewa dan desa-desa yang tidak lagi dapat dianggap sebagai desa perdikan, melainkan hanya sebagai desa.



Gambar 41: Surat yang ditujukan kepada para Residen di wilayah Jawa untuk melakukan pembaharuan register desa perdikan di wilayah yang menjadi tanggung jawab masing-masing residen.

Sumber: ANRI, *Alsec MGS 1890-1942, No. 4652*

Pencatatan terhadap desa-desa perdikan yang ada di wilayah Jawa dan Madura tidak hanya agar Pemerintah Kolonial Belanda mendapatkan gambaran yang lebih jelas mengenai desa-desa yang termasuk desa perdikan atau desa-desa biasa di seluruh wilayah Pulau Jawa dan Madura. Namun juga untuk kepentingan yang terkait dengan kebijakan sewa tanah (*landrente*), kerja wajib (*hereendiensten*) dan pungutan pajak kepada Pemerintah Kolonial Belanda.



Soort	Aantal	Soort	Soort	LANDRENTEN (in gulden)								Totaal																																																																																							
				Sewas		Tijds		Mansuren		Landsrenten																																																																																									
				Soort	Aantal	Soort	Aantal	Soort	Aantal	Soort	Aantal																																																																																								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100

No.		Waktu		Tempat		Keterangan	
1	2	3	4	5	6	7	8
11	12	13	14	15	16	17	18
129	170	171	172	173	174	175	176
115	116	117	118	119	120	121	122

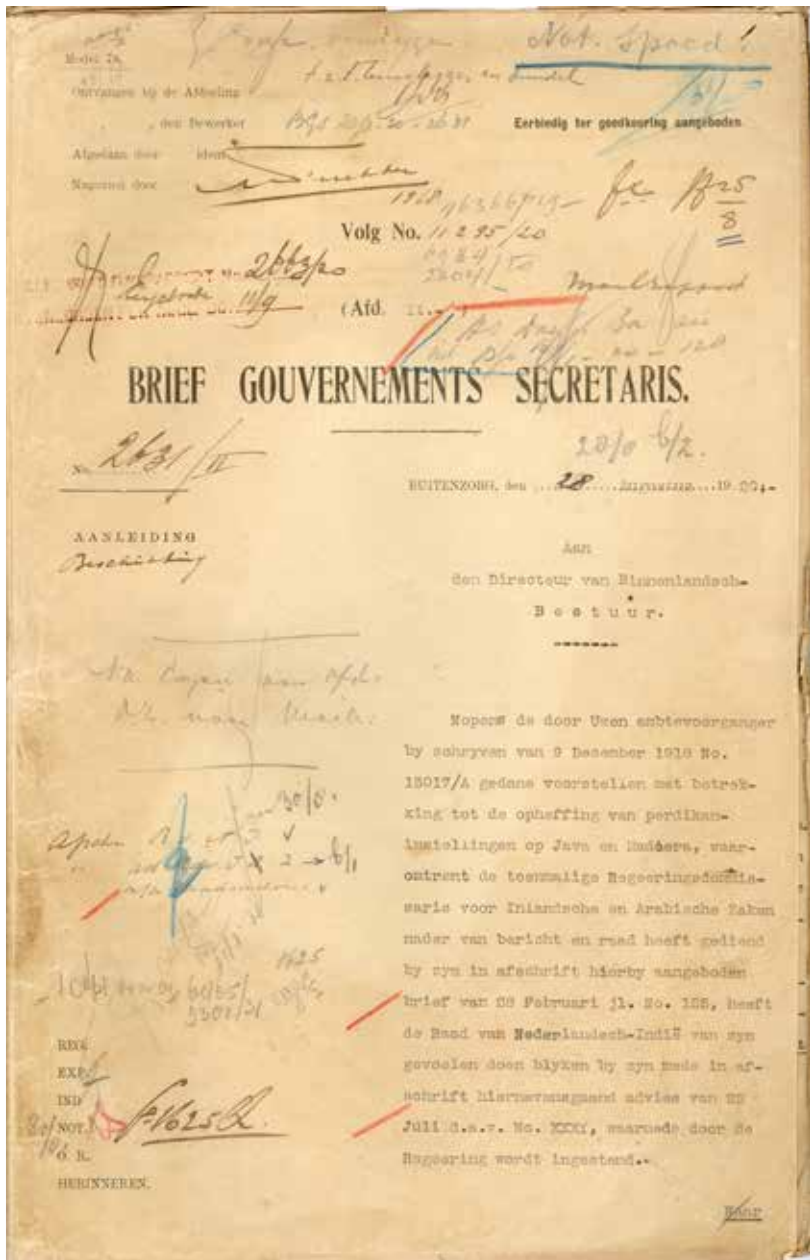
GEMENY		LIVRESSEN EN BUNYON						Bunyon
Van de	Van de	Van de	Van de	Van de	Van de	Van de		
1	2	3	4	5	6	7	8	
129	170	171	172	173	174	175	176	
115	116	117	118	119	120	121	122	

Gambar 42: Register (Daftar) Desa Perdikan di Wilayah Jawa-Madura yang disusun oleh Pemerintah Kolonial Belanda.
Sumber: ANRI, *Alsec MGS 1890-1942*, No. 4652

Sekalipun eksistensi desa-desa perdikan diakui, tetapi Pemerintah Kolonial Belanda tetap melakukan kontrol terhadap desa-desa perdikan. Kontrol yang dilakukan oleh Pemerintah Kolonial Belanda terhadap desa-desa perdikan utamanya dilakukan melalui pengaturan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa perdikan. Melalui *Staatsblad van Nederlandsch Indie* 1878, No. 47, Pemerintah Kolonial menetapkan bahwasanya pengangkatan dan pemberhentian kepala desa perdikan dilakukan oleh Gubernur Jenderal.

Selain itu, berdasarkan alinea ke-4, pasal 16 dari peraturan (*ordonnantie*) tanggal 7 April 1907 (*Staatsblad van Nederlandsch Indie* 1907, No. 212), dan keputusan *Direktur van Binnenlandsch Bestuur* No. 640 tanggal 3 Juni 1907 (*Bijblad* No. 6804), pada akta pengangkatan kepala-kepala desa perdikan disebutkan pula hak dan kewajiban kepala desa perdikan yang diuraikan dalam daftar perdikan (termasuk barang-barang dan jasa-jasa yang menjadi tanggung jawabnya dan sejauh mana bidang jabatan yang menjadi haknya)

Pada perkembangan selanjutnya, Pemerintah Kolonial Belanda semakin ketat dalam melakukan kontrol terhadap desa-desa perdikan di Jawa dan Madura bahkan berencana untuk menghapus status bebas pajak tanah perdikan. Pada 1918, Komisararis Pemerintah untuk Urusan Pribumi dan Arab (*Regeeringscommissaris voor Inlandsche en Arabische Zaken*) dan *Raad van Nedrelandsch-Indie* memberikan informasi lebih lanjut bahwasanya usulan mengenai penghapusan desa-desa perdikan di Jawa dan Madura telah disetujui oleh Pemerintah Kolonial Belanda.



Gambar 43: Usulan mengenai Penghapusan Desa-Desa Perdikan di Jawa dan Madura telah disetujui oleh Pemerintah Kolonial Belanda.
 Sumber: ANRI, Alsec MGS 1890-1942, No. 4970

Salah satu yang menjadi pertimbangan Pemerintah Kolonial Belanda menghapus keberadaan desa-desa perdikan di Jawa dan Madura adalah karena hak-hak istimewa yang membebaskan desa-desa perdikan dari membayar pajak dan menyediakan tenaga kerja wajib. Selain itu keberadaan kepala desa perdikan yang cukup dekat dengan warga desa dan cukup memiliki pengaruh mendorong kepada berbagai tindak penyelewengan yang dilakukan oleh para *demang*. Pengaruh *demang* yang cukup besar ini juga dapat digunakan untuk memobilisasi massa dan mengancam kekuasaan Pemerintah Kolonial Belanda. Salah satunya sebagaimana yang terjadi pada Desa Perdikan Napo di Madura.

2
 KOLONIALE HETZING.
 11899/70
 opheffing van perdikan-dees's.

Handwritten notes and signatures at the top right of the page.

1/ By brief van 1 Mei 1911 No 2016/A.F.
 2/ De toenmalige Directeur van Binnenlandse Zaken naar aanleiding van de door den Resident van Madura aangelegde gemaakte opheffing der perdikan-dees's Wan en Birang voor en een post van f 60.000.- voor opheffing van perdikan-dees's in het algemeen, op de begroeting te brengen.

3/ Naar aanleiding van de opmerking van den heer burgemeester Ailing dat het overnemen van de gronden in de plaats van de inkomsten, naar inlandische opstellingen ten aanzien van de verpanding en vestiging van privileges noodig meer op te merken, werd de Secretaris-generaal ad nr 11899/70 gevraagd op de beslissing in w.o.n. l-nr 11-1910, dat gemaakte opheffing van zoodanige privileges niet de instemming der Regering eed.

4/ "dat moge inderdaad juist zijn" aldus de Secretaris-generaal "dat de inlandische verpanding - met recht heeft gevolg van stichtingen van den aarde - deelden niet een einde te maken, en dat dit in de verpandingen dan met verhouding gebeurt, nader nog daarbij toch niet over het hoofd worden gezien dat het zeer verongrijpelijk is, dat de opheffing van stichtingen als de onderverpanding, met een inderdaad religieuze karakter, van den landeigenaar landverpand wordt aangezien."

bevestigingsrechten op gronden hebben gekregen - niet in hooge mate belangrijk van aard der perdikandees - welke rechtten door de historiciteit van geschiedkundigheid en door het rechtgevoel der belemers worden erkend. Die rechtten zonder meer te negeren ware uitwendig niet billijk.

5/ Den met derhalve willen voorstellen het remschrijven van den Directeur B.F. te overnemen als het potlood geschiedt.

Berisdele voorgesteld:
 Raad van N.L. om bericht en raad.

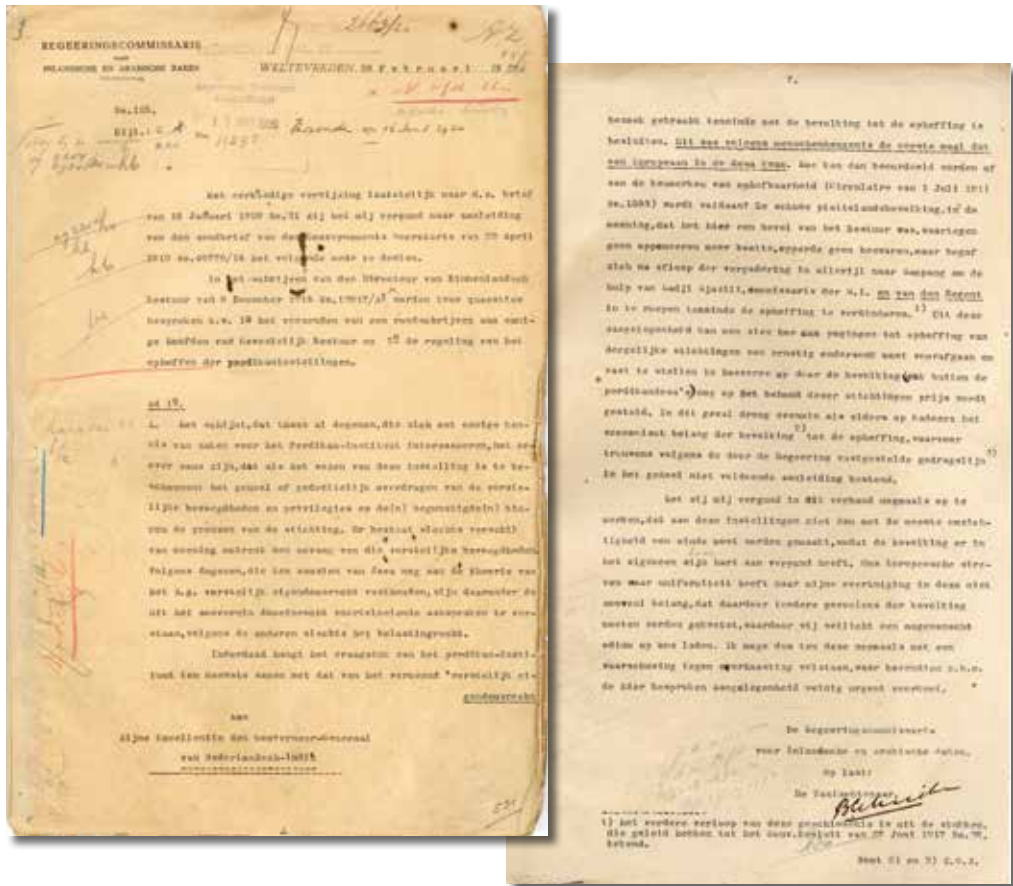
Afdeling A.F.
 7/11/11
 9
 4

Tusschen de Regering en de Directie van N.L. heeft sedert jaren verschil van inzicht bestaan inzake de gedraging welke zal zijn aan te nemen t.a.v. de opheffing van de perdikan-dees's.

In 1911 toen o.a. de samenstelling van een nieuw register van perdikan-dees's ter sprake kwam, gaf de toenmalige Directeur Tolenaar in overweging in beginsel te besluiten tot

Gambar 44: Berdasarkan laporan dari Residen Madura, kekuasaan kepala desa perdikan (demang) terlalu besar dan rawan dilakukan penyelewengan
 Sumber: ANRI, Alsec MGS 1890-1942, No. 4970

Hal ini kemudian mendorong Pemerintah Kolonial Belanda dengan serius membuat peraturan untuk menghapus keberadaan desa-desa perdikan di Jawa dan Madura. Pada 1918, Pemerintah Kolonial Belanda bahkan telah menambahkan anggaran sebesar f50.000 untuk membuat rancangan peraturan penghapusan desa perdikan di Jawa dan Madura.



Gambar 45: Surat dari Komisararis Pemerintah untuk Urusan Pribumi dan Arab (Regeeringscommissaris voor Inlandsche en Arabische Zaken) yang menyatakan bahwa Pemerintah Kolonial Belanda bahkan telah menambahkan anggaran sebesar f 50.000 untuk membuat rancangan peraturan penghapusan desa perdikan di Jawa dan Madura
 Sumber: ANRI, *Alsce MGS 1890-1942, No. 4970*

Pemerintah Kolonial Belanda mengupayakan secara bertahap proses penghapusan desa-desa perdikan di Jawa dan Madura dan biaya yang dikeluarkan untuk merancang aturan penghapusan desa-desa perdikan ini tidaklah sedikit. Namun proses penghapusan desa-desa perdikan di Jawa dan Madura tidak terwujud secara penuh hingga pada akhir kekuasaan Pemerintah Kolonial Belanda pada 1942. Proses penghapusan desa-desa perdikan ini justru terwujud setelah kemerdekaan Republik Indonesia, yaitu dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1946 tentang Penghapusan Desa-Desa Perdikan. Undang-Undang tersebut menghapus hak-hak istimewa yang melekat pada desa perdikan dan digantikan dengan persamaan hak-hak untuk seluruh desa di Indonesia.



3

PENUTUP

Pada penjelasan bab sebelumnya dapat dikatakan kemudian bahwa kehadiran Pemerintah Kolonial Belanda bukanlah penyebab dari terbentuknya pemerintahan desa di Indonesia karena sebenarnya eksistensi pemerintahan desa telah ada jauh sejak masa pra-kolonial. Desa-desanya pada masa pra-kolonial sudah memiliki pengaturannya sendiri berdasarkan hukum adat dan juga telah memiliki pemimpin yang dipilih berdasarkan hukum adat yang berlaku pada desa tersebut. Pemerintah Kolonial Belanda hanya menjadikan pemerintahan desa di Indonesia menjadi sesuatu yang dilegalkan secara hukum dengan diterbitkannya sejumlah aturan (*ordonnantie*) terkait desa.

Keberadaan desa di Indonesia mendapatkan landasan hukum pada masa kolonial Belanda. Melalui *Regering Reglement* Tahun 1854, Pemerintah Kolonial Belanda memberikan perhatian khusus terhadap pemerintahan desa. Aturan tersebut mengakomodir hukum adat dan kebiasaan yang berlaku dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, terutama pada pemilihan kepala desa. Berdasarkan pada peraturan tersebut, pada tahun-tahun selanjutnya pemerintah Kolonial Belanda mengeluarkan berbagai aturan (*ordonnantie*) untuk memberikan landasan hukum turut campur dalam pengelolaan desa. Pada 1906, Pemerintah Kolonial mengeluarkan berbagai aturan (*ordonnantie*) untuk memberikan landasan hukum turut campur dalam pengelolaan desa. Pada 1906, Pemerintah Kolonial mengeluarkan *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO) melalui *Staatsblad van Nederlandsch Indie* 1906, No. 83 yang berlaku untuk desa-desa di wilayah Jawa dan Madura. Pada *Ordonnantie* tersebut, salah satu ketentuan yang sangat menonjol adalah bahwa Pemerintah Kolonial Belanda mengakui kedudukan hukum adat dan kolektivitas pemerintahan

desa. *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO) kemudian diubah dengan melalui *Staatsblad van Nederlandsch Indie* 1910 No. 591, *Staatsblad van Nederlandsch Indie* 1913 No. 235 dan *Staatsblad van Nederlandsch Indie* 1919 No. 217.

Pada akhir masa Pemerintah Kolonial Belanda kembali terbit aturan mengenai desa, yang merupakan penyempurnaan dari *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO) tahun 1906 dan *Inlandsch Bestuur Reglementen* (aturan pemilihan kepala desa) tahun 1907 (*Staatsblad van Nederlandsch Indie* 1907, No. 212). Aturan tersebut dinamakan *Desa Ordonnantie* 1941. Sayangnya, *Desa Ordonnantie* tidak dapat diterapkan pada desa-desa di Hindia Belanda karena pada 1942, Pemerintah Kolonial Belanda harus menyerahkan kekuasaannya atas Hindia Belanda kepada Pemerintah Pendudukan Jepang.

Aturan (*ordonnantie*) tentang desa yang ada pada masa kolonial menjadikan pemerintahan desa sebagai bagian dari hierarki administrasi kolonial. Turut campur pemerintah kolonial dalam mengatur desa tidak lepas dari kepentingan mereka terutama terkait pengumpulan pajak, penyerahan wajib dan tenaga kerja.

Setelah pemberlakuan *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO) pada 1906 untuk desa-desa di wilayah Jawa-Madura dirasakan Pemerintah Kolonial Belanda lebih dapat mengatur pemerintahan desa. Pada 1938 Pemerintah Kolonial Belanda menerbitkan *Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten* (IGOB) untuk desa-desa di luar wilayah Jawa-Madura. Sebagaimana IGO 1906, IGOB 1938 ini juga mengakui hukum adat yang berlaku di setiap desa, sehingga bentuk-bentuk pemerintahan desa tetap beragam mengikuti ketentuan hukum adat yang berlaku di wilayah masing-masing. Kelembagaan *marga* sebagai unit pemerintahan terkecil di Bengkulu dan Sumatera Selatan tetap berjalan dan diakui Pemerintah Kolonial Belanda. Begitupula dengan *gampong* di Aceh, *nagari* di Sumatera Barat, *kampung* di Sulawesi dan Kalimantan.

Harapan ke depan adalah dapat disusunnya Naskah Sumber Arsip Tematis Desa Ordonnantie untuk seri kelembagaan desa di wilayah lain, di luar Jawa-Madura agar dapat lebih banyak memberikan kontribusi terhadap penelitian terkait pemerintahan desa. Diharapkan pula dengan adanya seri Naskah Sumber Arsip Tematis Desa Ordonnantie dapat mempermudah masyarakat, khususnya pengguna arsip dalam mengakses arsip terkait dengan sejarah desa yang menjadi khazanah Arsip Nasional RI.

DAFTAR PUSTAKA

Sumber Arsip

- Daftar Arsip Kartografi De Haan 1700-1900, No. C.41
Daftar Arsip Kartografi De Haan 1700-1900, No. D-0044A1
Daftar Arsip Kartografi De Haan 1700-1900, No. D-21
Daftar Arsip Kartografi Indonesia No. 91
Daftar Arsip Tekstual Residensi Pekalongan 1764-1892, No. 40/2
Daftar Arsip Tekstual Residensi Preanger Regentschappen 1760-1871,
No. 2/2a
Daftar Arsip Tekstual Engelsch Tussen Bestuur, 1811-1816, No. ET 18
Daftar Arsip Tekstual Engelsch Tussen Bestuur, 1811-1816, No. ET 77
Daftar Arsip Tekstual Residensi Semarang 1816-1893, No. 2282
Daftar Arsip Tekstual Residensi Semarang 1816-1893, No. 2290
Daftar Arsip Tekstual Residensi Besoeki, 1819-1913, No. 77
Daftar Arsip Tekstual Residensi Besoeki, 1819-1913, No. 103
Daftar Arsip Foto KIT Jawa Barat, No. 0316/018
Daftar Arsip Foto KIT Jawa Barat, No. 0331/036
Daftar Arsip Foto KIT Jawa Tengah-Yogyakarta, No. 0330/068
Daftar Arsip Foto KIT Jawa Tengah-Yogyakarta, No. 0521/051
Daftar Arsip Foto KIT Jawa Timur, No. 0313/090
Daftar Arsip Foto KIT Jawa Timur, No. 0324/020
Daftar Arsip Foto KIT Jawa Timur, No. 0925/010
Daftar Arsip Foto KIT Jawa Timur, No. 1104/002
Algemeene Secretarie seri Verslagen (1825) 1830-1940, No. 4
Algemeene Secretarie seri Verslagen (1825) 1830-1940, No. 207
Algemeene Secretarie seri Grote Bundel Ter Zijde Gelegde Agenda
1891-1942, No. 64
Algemeene Secretarie seri Grote Bundel Ter Zijde Gelegde Agenda
1891-1942, No. 6443
Algemeene Secretarie seri Grote Bundel Missive Gouvernements
Secretarie 1890-1942, No. 4965

Sumber Pustaka

- Staatsblad van Nederlandsch Indie* 1855, No. 2
- Staatsblad van Nederlandsch Indie* 1906, No. 83
- Staatsblad van Nederlandsch Indie* 1907, No. 212
- Staatsblad van Nederlandsch Indie* 1910, No. 591
- Staatsblad van Nederlandsch Indie* 1913, No. 235
- Staatsblad van Nederlandsch Indie* 1919, No. 271
- Staatsblad van Nederlandsch Indie* 1941, No. 356
- Abdul Wahid. 2017. "Dualisme Pajak di Jawa: Administrasi Pajak Tanah di Wilayah Vorstenlanden pada Masa Kolonial, 1915-1942", *Lembaran Sejarah*, Vol. 12, No. 1, pp. 28-47.
- Dr. Adon Nasrullah Jamaludin, M. Ag. 2015. *Sosiologi Perdesaan*. Bandung: CV Pustaka Setia.
- Ani Ismarin. 2104. "Kedudukan Elit Pribumi dalam Pemerintahan di Jawa Barat (1925-1942)". *Patanjala*, Vol. 6, No. 2, pp. 179-192.
- Gottschalk, Louis. 1975. *Mengerti Sejarah: Pengantar Metode Sejarah* (Jakarta: Yayasan Penerbit Universitas Indonesia).
- Handinoto. 2015. *Perkembangan Kota di Jawa Abad XVIII sampai Pertengahan Abad XX*. Yogyakarta: Ombak.
- Heru Purnomo. 2022. "Rekognisi sebagai Hak Istimewa Desa". *Jurnal Hukum dan HAM Wicarana*, Vol. 1, No. 2, pp. 119-132.
- Himayatul Ittihadiyah. 2012. "Bagelen Pasca Perang Jawa (1830-1950): Dinamika Sosial Politik dan EKonomi di Bekas Wilayah "Negaragung" Kesultanan Mataram Islam (Vorstenlanden)". *Thaqaffiyat*, Vol. 13, No. 2, pp. 223-255.
- Lasmiyati. 2015. "Kopi Priangan Abad XVIII-XIX", *Pantjala*, Vol. 7, No. 2, pp. 217. 232
- Mashuri. 2017. "Kesejarahan Desa-Desa Pesisir dalam Serat *Sindujoyo*". *Manuskripta*, Vol. 7, No. 1, pp. 89-117.
- Mashuri Maschab. 2013. *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*. Yogyakarta: PolGov FISIP UGM
- Mochammad Tauchid. 2009. *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*. Yogyakarta: STPN Press.

- Mona Lohanda. 2007. *Sejarah Para Pembesar Mengatur Batavia*. Depok: Masup Jakarta.
- Niemeijer, Hendrik E. 2012. *Batavia: Masyarakat Kolonial Abad XVII*. Depok: Masup Jakarta.
- Onghokham, "Perubahan Sosial di Madiun selama Abd XIX: Pejak dan Pengaruhnya terhadap Penguasaan Tanah" dalam Sadino M.P. Tjondronegoro & Gunadi Wiradi (ed.). 1984. *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*. Jakarta: PT. Gramedia.
- Raffles, Thomas Stanford. 2008. *History of Java*. Yogyakarta: Narasi.
- Sarjita. 2020. *Beberapa Pemikiran tentang Status Tanah dan Dinamiknya*. Yogyakarta: STPN Press.
- Sartono Kartodirdjo. 1974. *Kepemimpinan dalam Sejarah Indonesia*. Jakarta: LIPI.
- _____. 1982. *Pemikiran dan Perkembangan Historiografi Indonesia: Suatu Alternatif*. Jakarta: Gramedia.
- _____. 1988. *Struktur Kekuasaan, Sistem Fiskal dan Perkembangan Pedesaan. Makalah disampaikan dalam Seminar Desa dalam Perspektif Sejarah*, PAU UGM Yogyakarta, 10-11 Februari 1988.
- Soemarsaid Moertono. 1985. *Negara dan Usaha Bina-Negara di Jawa Masa Lampau* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia).
- Soetandyo Wignyosoebroto, "Sentralisasi dan Desentralisasi Pemerintahan Masa Pra-Kemerdekaan (1903-1905)", dalam Soetandyo Wignyosubroto, dkk (Tim Penulis). 2005. *Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 Tahun*. Jakarta: Development dan Yayasan Tifa.
- Soetardjo Kartohadikoesoemo. 1984. *Desa*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Suhardiman Syamsu. 2008. "Memahami Perkembangan Desa di Indonesia". *Gouvernement: Jurnal Government Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1, No. 1, pp. 77-88.
- Suhartono. 1991. *Apanage dan Bekel: Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta 1830-1920*. Yogyakarta: Tiara Wacana Yogyakarta.
- Udiyo Basuki. 2017. "Desa Mawa Cara Negara Mawa Tata: Dinamika Pengaturan Desa dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Al-Mazahib*, Vol. 5, No. 2, pp. 323-344.
- Zaid Munawar. 2020. "Pengelolaan Pajak di Kerajaan Mataram Islam Masa Sultan Agung, 1613-1645M", *JUSPI (Jurnal Peradaban Sejarah Islam)*, Vol. 4, No. 1, pp. 10-23.



Arsip Nasional Republik Indonesia

Jl. Ampera Raya No. 7, Cilandak Timur, Pasar Minggu, Jakarta Selatan 12560

Telp. 62-21-7805851, Fax.62-21-7810280, 7805812

<http://www.anri.go.id>, e-mail: info@anri.go.id