

IPEM4208  
Edisi 2

MODUL 01

# Sejarah Terbentuknya Desa

Prof. Dr. H.M. Aries Djaenuri, M.A.

# Daftar Isi

<b>Modul 01</b>	<b>1.1</b>
Sejarah Terbentuknya Desa	
<b>Kegiatan Belajar 1</b>	1.4
Terbentuknya Desa	
<b>Latihan</b>	1.14
<b>Rangkuman</b>	1.14
<b>Tes Formatif 1</b>	1.15
<b>Kegiatan Belajar 2</b>	1.17
Pemerintahan Desa	
pada Masa Penjajahan Belanda	
<b>Latihan</b>	1.22
<b>Rangkuman</b>	1.23
<b>Tes Formatif 2</b>	1.24
<b>Kegiatan Belajar 3</b>	1.26
Pemerintahan Desa	
pada Masa Penjajahan Jepang	
<b>Latihan</b>	1.30
<b>Rangkuman</b>	1.31
<b>Tes Formatif 3</b>	1.32
<b>Kunci Jawaban Tes Formatif</b>	1.34
<b>Daftar Pustaka</b>	1.35



## Pendahuluan

Desa yang kita kenal sekarang ini, pada awalnya berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Artinya, desa-desa yang ada di Pulau Jawa dan desa-desa di luar Pulau Jawa itu tidak sama baik menyangkut struktur pemerintahannya, namanya, atau norma-normanya.

Kemudian setelah mengalami perubahan dan intervensi dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa maka struktur pemerintahan desa di Indonesia diseragamkan sebagaimana yang ada dan diberlakukan pada masa Orde Baru, yang kemudian kembali lagi ke masa lalu. Jadi, ada desa, *nagari*, *gampong*, *marga*, *petuanan*, dan lainnya (UU No. 22 Tahun 1999).

Tentu saja proses perkembangan desa/nama lainnya yang demikian perlu diketahui, mengingat latar belakang sejarah terbentuknya satu pemerintahan tertentu memberikan pengaruh yang kuat terhadap bentuk, struktur maupun kegiatannya pada masa datang.

Berkaitan dengan uraian tersebut di atas, modul ini terdiri dari 3 (tiga) kegiatan belajar berikut.

1. Terbentuknya desa/nama lainnya.
2. Pemerintahan desa pada masa penjajahan Belanda.
3. Pemerintahan desa pada masa penjajahan Jepang.

Pada akhir kegiatan, setelah mempelajari modul ini secara khusus capaian pembelajaran yang diharapkan Anda mampu mengemukakan

1. proses terbentuknya desa;
2. pemerintahan desa pada masa penjajahan Belanda;
3. pemerintahan desa pada masa penjajahan Jepang.

Secara umum, setelah mempelajari Modul 1 capaian pembelajaran yang diharapkan Anda mampu mengemukakan sejarah terbentuknya desa di Indonesia.

## Terbentuknya Desa

Pada Kegiatan Belajar 1, kita akan membahas proses terbentuknya desa. Uraian akan dibagi menjadi 3 (tiga) bahasan, yakni asal mula desa, istilah desa, dan bentuk desa.

### A. ASAL MULA DESA

Para mahasiswa, berbicara mengenai terjadinya desa secara pasti agak sukar diketahui. Selama ini hanya diketahui bahwa desa itu telah ada sejak dulu kala, bahkan para tetua desa yang ada sekarang kalau ditanya tentang kapan terbentuknya desa maka jawabannya akan sama, yaitu sejak zaman nenek moyang kita desa telah ada; kapan tepatnya mereka tidak dapat memberi jawaban secara pasti.

Bayu Suryaningrat berpendapat bahwa untuk mempelajari asal mula desa, mengapa, dan bagaimana perlu dipelajari unsur fisik desa. Ada dua unsur fisik yang dapat dipelajari, yaitu unsur penduduk dan unsur sekelilingnya. Hubungan antara kedua unsur tersebut sangat erat, bahkan sedemikian rupa sehingga jika seorang meninggalkan desa seakan-akan merasa kehilangan pedoman hidupnya. Hubungan ini mengakibatkan orang desa tidak mau pergi meninggalkan desanya. Sebagai contoh dapat kita lihat sekarang banyak orang desa yang tidak betah tinggal di luar desanya. Sekalipun telah hidup lama di daerah transmigrasi. Pada kenyataannya sangat sulit mencari orang-orang desa yang bersedia ditransmigrasikan ke luar Jawa sekalipun di desanya tidak memiliki pekerjaan tetap.

Tidak dapat dikatakan dengan pasti kapan permulaan adanya desa. Mari kita bahas secara logika. Menurut ilmu kemasyarakatan, manusia adalah makhluk sosial, makhluk yang hidup selalu dalam hubungan dengan manusia lain. Sejak lahir sampai mati manusia berhubungan dengan manusia lain. Di mana pun ia berada, ia berhubungan langsung atau tidak langsung dengan sesamanya. Secara sadar atau tidak sadar manusia senantiasa memelihara, membina, dan mengembangkan hubungan antarmanusia. Dalam rangka usaha tersebut, manusia bertempat tinggal bersama-sama di suatu tempat yang dapat memenuhi kebutuhan hidupnya. Unsur keadaan dan lingkungan memengaruhi di mana tempat tinggal bersama diadakan. Misalnya, di pantai, jauh di pedalaman di kaki gunung, di lereng, dan di puncak gunung, bahkan di atas air.

Menurut ilmu jiwa, manusia mempunyai dorongan kodrat di antaranya dorongan sosial, dorongan segregasi (memisahkan), dan dorongan integrasi. Dorongan sosial mendorong orang untuk hidup bersama dengan manusia lain dalam satu golongan. Dorongan segregasi mendorong manusia untuk membentuk golongan berdasarkan sifat atau keperluan yang sama dan bersama. Golongan tersebut dapat didasarkan pada kesamaan pelajaran, tempat tinggal, dan sebagainya. Dorongan integrasi adalah dorongan perorangan atau golongan untuk tunduk, taat, dan berlindung kepada seseorang atau golongan. Ketiga dorongan tersebut mengakibatkan terbentuknya lembaga sosial permulaan, primitif/ sederhana. Terbentuknya lembaga sosial disertai dengan adanya seorang atau beberapa orang yang memimpin, yang lambat laun berkembang menjadi lembaga pemerintahan.

Alam sekeliling juga memengaruhi terbentuknya golongan manusia yang bertempat tinggal di daerah tertentu. Makin lama makin banyak dan pada akhirnya terbentuklah satu kampung dan desa. Lebih lanjut Suryaningrat (1965), menyimpulkan bahwa terbentuknya desa disebabkan oleh sifat manusia sebagai makhluk sosial, unsur kejiwaan, alam sekeliling manusia, kepentingan yang sama, dan bahaya dari luar.

Sedangkan Soetardjo Kartohadikoesoemo, menyimpulkan terbentuknya kelompok masyarakat karena tiga alasan pokok, yaitu *pertama*, untuk hidup mencari makan, pakaian, dan perumahan. *Kedua*, untuk mempertahankan hidupnya terhadap ancaman dari luar; dan *ketiga*, untuk mencari kemajuan dalam hidupnya. Lebih lanjut diungkapkan bahwa desa yang dibentuk pada awalnya adalah desa pertanian, desa perikanan dan pelayaran, desa pasar (dagang), desa istirahat (*mengaso*), desa tambangan (penyeberangan), desa tempat keramat, desa dekat pertambangan, dan desa tambakan.

Desa tersebut dikenal sebagai desa ditinjau dari cara berdirinya yang berdasar pada tempat tinggal bersama. Di samping itu, di negara kita ada masyarakat yang dibentuk atas dasar keturunan. Masyarakat dalam bentuk yang kedua ini tidak terdapat di Pulau Jawa dan Madura.

Dari beberapa uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa tumbuhnya desa itu secara pasti tidak diketahui, tetapi yang jelas bahwa desa terbentuk karena kepentingan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Sebagai makhluk sosial, manusia selalu berkeinginan untuk menjalin hubungan dengan manusia lain. Di samping itu, untuk mendapatkan perlindungan guna menghadapi ancaman bahaya. Ini semua yang diduga menyebabkan timbulnya desa.

Tim penyusun STPDN Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dalam bukunya tentang Sistem Pemerintahan Desa Adat menjelaskan bahwa *desa* berasal dari kata *dusun* atau disebut “desi” yang bermakna kesatuan manusia yang memiliki landasan hukum dalam interaksi, komunikasi, dan kerja sama dalam kesatuan wilayah tertentu.

Pertanyaan berikutnya adalah apakah desa itu asli Indonesia atau ciptaan Belanda? Desa sebagai unit terendah dalam struktur pemerintahan Indonesia jelas bukan ciptaan Belanda. Tiga prasasti yang dapat diketengahkan, setidaknya-tidaknya sebagai

bukti permulaan ke arah itu. Apabila kita pergi ke Desa Kawali yang terletak di Kabupaten Ciamis, Provinsi Jawa Barat dapat kita saksikan sebuah prasasti yang dinamakan Prasasti Kawali yang ditulis dalam huruf dan bahasa Sunda Kuno, tanpa tahun pembuatan, tetapi diperkirakan dibuat sekitar 1350 M ketika kerajaan Pajajaran beribu kota di Kawali. Kemudian ibu kota kerajaan Pajajaran berubah pindah ke Bogor. Dari Prasasti Kawali dapat ditarik kesimpulan bahwa desa telah ada jauh sebelum penjajahan dan tidak dibentuk oleh pemerintah kolonial Belanda. Menurut tulisan dalam prasasti itu bahwa di kerajaan telah ada pembagian urusan atau tugas untuk desa dari kerajaan (negara). Demikian pula halnya dengan batu tertulis yang ditemukan di Bogor yang juga dibuat pada zaman kerajaan Pajajaran. Campur tangan kerajaan dalam urusan desa telah ada sejak adanya desa dan kerajaan meskipun terbatas sekali sesuai dengan keadaan. Tugas kerajaan/negara adalah pekerjaan yang tidak dapat dilaksanakan oleh desa dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat sehingga dilakukan oleh kerajaan (pemerintah pusat). Demikian pula yang terdapat dalam tulisan pada Prasasti Walandit yang oleh para ahli sejarah diperkirakan ditulis sekitar tahun 1381 M. Prasasti Walandit itu ditemukan di daerah Tengger, Provinsi Jawa Timur. Pada bagian depan dan belakang prasasti itu, beberapa kali ditemukan kata *desa* dan hubungannya dengan raja selaku pemerintah pusat. Dari benda-benda di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa:

1. istilah desa lebih dahulu ditemukan di daerah Jawa Barat (1350 M) dan kemudian di daerah Jawa Timur (1381 M);
2. desa sebagai unit terendah dalam struktur pemerintahan Indonesia telah ada sejak dahulu kala dan murni bersifat Indonesia;
3. antara desa sebagai unit pemerintah terendah dengan kerajaan sebagai pemerintah pusat (atasan) telah ada pembagian hak, wewenang, dan kewajiban (Madjloes, 1981).

Nah, para mahasiswa Anda telah membaca uraian tentang terbentuknya desa dapatkah Anda menjelaskan kembali proses terbentuknya desa? Di halaman youtube Anda dapat mencari sendiri video tentang asal-usul desa seperti pada halaman ini <https://www.youtube.com/watch?v=dpAkuYbh9cI>

## B. ISTILAH DESA

Perkataan *desa*, *dusun*, ataupun *desi* seperti juga halnya dengan perkataan *negara*, *negeri*, *nagari*, asalnya dari perkataan *sanskrit* yang artinya tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran.

Perkataan *desa* hanya dipakai di Jawa, Madura, dan Bali. Perkataan *dusun* atau *marga* dipakai di Sumatera Selatan. Di Maluku, orang mengenal nama *dusun*, *dati*. Di Aceh orang memakai nama *gampong* dan *meunasah* untuk daerah hukum yang paling bawah. Di Batak, daerah hukum yang setingkat desa diberi nama *huta*. Pedukuhannya dinamakan *sosor* dan *anak nihuta*. Pedukuhan lain yang merupakan masyarakat pertanian dinamakan *banjar* atau *janjian*. Di Minangkabau daerah hukum paling rendah

disebut *nagari*, daerah gabungan ada yang dinamakan *luha*. Di Sumatera Utara bagian Timur, daerah hukum yang paling bawah disebut *suku*. Di Sumatera Selatan, namanya dusun dan daerah gabungan dinamakan *mendopo* atau *marga*. Nama *marga* atau *merga* di Batak dipakai untuk suatu masyarakat seketurunan, di daerah alas namanya *margo*. Daerah hukum yang setingkat desa di Lampung namanya *dusun* atau *tiuh*, di Minahasa *wanua*, di daerah Makassar *gaukang*, di daerah Bugis adalah *matowa*. Di Tanah Toraja daerah-daerah hukum tersebut ada namanya sendiri-sendiri. Di Maluku daerah hukum yang paling bawah namanya *negori* atau *dati*.

Yang dinamakan desa adalah suatu kesatuan hukum di mana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa untuk melaksanakan pemerintahan sendiri. Desa terjadi hanya dari satu tempat kediaman masyarakat saja atau pun terjadi dari satu induk desa dan beberapa tempat kediaman sebagian daripada masyarakat hukum yang terpisah yang merupakan kesatuan tempat tinggal sendiri, kesatuan-kesatuan mana dinamakan *pedukuhan*, *ampenan*, *kampung*, *cantilan*, beserta tanah pertanian, perikanan darat, tanah hutan, dan tanah belukar. Luas desa berbeda-beda, di pegunungan ia mempunyai daerah yang sangat luas, di daerah *ngarai* luasnya bisa lebih kecil. Di Madura, desa-desa itu terjadi dari tempat kediaman, kecil-kecil tidak seperti di Jawa terjadi dari induk desa dan *pedukuhan*. Di Jawa dan Madura, desa itu terjadi dari sekumpulan tanah pekarangan yang dimiliki oleh anggota masyarakat (Kartohadikoesoemo, 1965).

Burger berpendapat bahwa di dalam kehidupan masyarakat Jawa pada zaman dahulu dapat dibedakan empat tahap, yaitu *pertama*, raja-raja, *kedua*, kepala-kepala provinsi (adalah kira-kira para bupati sekarang), *ketiga*, kepala-kepala desa, dan *keempat*, massa yang terdiri dari rakyat kampung. Singkatnya orang-orang Eropa telah berhubungan dengan raja-raja pada permulaan abad ke-17 dan kira-kira tahun 1800 dengan bupati-bupati dan dalam pertengahan abad yang lalu dengan kepala-kepala kampung dan dalam abad sekarang dengan masyarakat kampung. Keterangan singkat tadi menunjukkan bahwa rakyat Indonesia telah berkembang dilihat dari segi ketatanegaraan, jauh sebelum kedatangan orang Eropa. Telah terdapat lembaga-lembaga pemerintahan yang pada dasarnya ada tiga tingkat, *pertama* nasional, *kedua* tingkat kabupaten, dan *ketiga* tingkat desa (Suryaningrat, 1976).

Lebih jauh dijelaskan hidup bersama melahirkan tata hidup yang berkembang menjadi adat, yang ditaati tanpa syarat oleh segenap anggota masyarakat. Adat adalah hukum yang tidak tertulis turun-temurun sejak nenek moyang. Hukuman bagi yang melanggarnya berupa sikap tindakan dari keseluruhan golongan. Oleh karena itu, masyarakatnya disebut masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) dan daerahnya dinamakan daerah hukum (*rechtgebied* atau *rechtstreek*). Dengan demikian, tiap daerah mempunyai adat istiadatnya masing-masing, mengatur, dan mengurus hidup bersama. Istilah beberapa mengatur berarti bahwa ada orang-orangnya yang mengatur yang dapat terdiri dari satu atau lebih orang atau suatu lembaga. Istilah lain dari mengatur ialah memerintah. Oleh karena itu, lembaganya disebut pemerintah. Istilah mengatur yang lebih mengandung pembinaan ialah “mengemong” dan orang atau lembaganya disebut

*pengemong* atau *pamong*. Dengan demikian, pengatur atau pemerintah kampung yang kemudian disebut desa dinamakan *pamong desa*.

Adanya berbagai istilah untuk kelompok tempat tinggal bersama itu menunjukkan bahwa apa yang disebut desa telah ada di Indonesia jauh sebelum orang Eropa ataupun bangsa lainnya datang. Betapa sederhananya desa pada waktu itu, desa tidak berasal dari luar Indonesia, tetapi asli dan murni Indonesia.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa perkataan/istilah *desa* adalah suatu istilah umum yang diberikan kepada setiap persekutuan hukum yang terendah di Indonesia, istilah tersebut telah dikenal jauh sebelum pemerintah kolonial Belanda berkuasa di Indonesia. Perkataan *desa* berasal dari bahasa Sanskerta yang berarti “tanah tumpah darah”.

Pengertian secara formal mengenai desa dapat dilihat dari beberapa peraturan perundang-undangan di bawah ini.

1. Dalam surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 1977 tentang Penetapan Jumlah Desa di seluruh Indonesia dinyatakan bahwa desa ialah kesatuan organisasi pemerintahan yang terendah, mempunyai batas wilayah tertentu, langsung di bawah kecamatan dan merupakan kesatuan masyarakat hukum yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya.
2. Menurut UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Pasal 1 menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat, termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Menurut UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 huruf (o) dijelaskan bahwa desa atau yang disebut nama lain selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten.
4. Menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud desa adalah suatu masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
5. Menurut UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa (UU Desa), Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.



Berdasarkan pengertian desa yang telah dikemukakan di atas, dapat dikedepankan ciri-ciri umum desa sebagai berikut.

1. Desa umumnya terletak di/atau sangat dekat dengan pusat wilayah usaha tani (sudut pandang ekonomi).
2. Dalam wilayah itu perekonomian merupakan kegiatan ekonomi dominan.
3. Faktor-faktor penguasaan tanah menentukan corak kehidupan masyarakatnya.
4. Tidak seperti di kota atau pun kota besar yang penduduknya sebagian besar merupakan pendatang, populasi penduduk desa lebih bersifat terganti oleh dirinya sendiri.
5. Kontrol sosial lebih bersifat informal dan interaksi antar warga desa lebih bersifat personal dalam bentuk tatap muka.
6. Mempunyai tingkat homogenitas yang relatif tinggi dan ikatan sosial yang relatif ketat daripada kota (Wiradi *dalam* Wasistiono, 2006, p.16).

Lebih lanjut, menurut Roucek dan Warren yang dikutip Suhartono (*dalam* Wasistiono, 2006, p.16), karakteristik desa adalah

1. besarnya peranan kelompok primer;
2. faktor geografi yang menentukan dasar pembentukan kelompok/asosiasi;
3. hubungan lebih bersifat intim dan awet;
4. homogen;
5. mobilitas sosial rendah;
6. keluarga lebih ditekankan fungsinya sebagai unit ekonomi;
7. populasi anak dalam proporsi yang besar.

Terkait dengan ciri-ciri desa dimaksud, terdapat unsur-unsur desa yang selalu nampak dan perlu mendapat perhatian berikut ini.

1. Daerah desa, yang berupa tanah pekarangan, tanah perkebunan, tanah persawahan dan tanah jenis lainnya baik yang dimanfaatkan maupun yang tidak dimanfaatkan termasuk di dalamnya laut, sungai, danau, dan sejenisnya yang mempunyai luas tertentu, batas-batas tertentu serta terletak di lokasi tertentu.
2. Penduduk desa, setiap orang yang mendiami dan terdaftar sebagai penduduk desa atau bertempat tinggal di desa yang bersangkutan.
3. Pemerintah desa adalah kepala desa dan perangkat desa, sedangkan perangkat desa adalah sekretaris desa dan perangkat desa lainnya dalam hal ini sekretariat desa, pelaksana teknis lapangan seperti kepala urusan dan unsur kewilayahan seperti kepala dusun atau dengan sebutan lain.

Nah, tempat di mana Anda saat ini memiliki nama tertentu ciri atau unsur manakah yang sama dengan uraian di atas? Silakan dituliskan dan diskusikan dengan teman-teman Anda, dalam tutorial online, tutorial webinar, seminar dan kegiatan ilmiah lainnya!

### C. BENTUK DESA

Para mahasiswa, sekarang Anda akan mempelajari bentuk desa dan teritorial. Ada dua bentuk desa, yaitu *pertama*, desa “genealogis” (*generatie* = keturunan). Desa genealogis adalah desa yang penduduknya mempunyai hubungan kekeluargaan dan berasal dari keturunan yang sama.

Sebagai contoh, desa genealogis adalah Desa Kanekes Cibeo dan Cikeusik yang didiami masyarakat Badui, di Banten Selatan, Banten. Desa-desa ini masih mempunyai kehidupan, tata adat, maupun susunan pemerintahan desa sebelum penjajahan Belanda, yaitu pada masa jayanya Kerajaan Pajajaran.

Desa lainnya adalah desa teritorial (*territoir* = daerah). Warga daerah di sini tidak mempunyai hubungan keturunan satu sama lain. Dasar desa teritorial ialah bahwa penduduk bertempat tinggal di daerah yang sama dikarenakan masyarakat mempunyai kepentingan yang sama. Pada umumnya, desa/nama lainnya dewasa ini adalah desa teritorial ialah suatu daerah yang mempunyai batas tertentu.

Sedangkan Unang Sunardjo berpendapat, dalam negara yang berbhinneka, tetapi tetap eka seperti itulah sejak dulu kala bangsa Indonesia sudah berada dalam wadah berbagai unit organisasi wilayah tempat tinggal dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum dengan orang yang berbeda-beda dan nama organisasi yang bermacam-macam.

Kesatuan masyarakat hukum yang banyak tersebut secara garis besar dapat dibagi atas tiga tipe sebagai berikut.

1. Tipe kesatuan masyarakat hukum berdasarkan kepada teritorial/wilayah tempat tinggal bersama sebagai dasar utama.
2. Tipe kesatuan masyarakat hukum berdasarkan kesamaan keturunan/*genetic* (suku, warga) sebagai dasar utama untuk dapat bertempat tinggal bersama dalam suatu wilayah tertentu.
3. Tipe kesatuan masyarakat hukum berdasarkan asas campuran (teritorial dan keturunan).

Berdasarkan ketiga tipe masyarakat hukum di atas telah memberikan warna terhadap makna desa dan daerah setingkat itu atau di bawahnya dengan sebutan bervariasi sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya.

Sekalipun bermacam-macam nama dan sebutan serta asal mula terbentuknya satuan-satuan organisasi kewilayahan kesatuan masyarakat hukum tersebut, tetapi asas atau landasan hukumnya hampir sama untuk seluruh Indonesia, yaitu berlandaskan kepada adat, kebiasaan, dan hukum adat.

Dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ditegaskan bahwa desa berkedudukan di wilayah kabupaten/kota. Desa terdiri atas desa dan desa adat. Penyebutan desa atau desa adat disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat.

Pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota dapat melakukan penataan desa. Penataan desa tersebut berdasarkan hasil evaluasi tingkat perkembangan pemerintahan desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penataan desa bertujuan:

- a. mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan desa;
- b. mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat desa;
- c. mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
- d. meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan desa; dan
- e. meningkatkan daya saing desa.

Penataan desa meliputi:

- a. pembentukan;
- b. penghapusan;
- c. penggabungan;
- d. perubahan status; dan
- e. penetapan desa.

Pembentukan desa merupakan tindakan mengadakan desa baru di luar desa yang ada. Pembentukan desa ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten/kota dengan mempertimbangkan prakarsa masyarakat desa, asal usul, adat istiadat, kondisi sosial-budaya masyarakat desa, serta kemampuan dan potensi desa. Pembentukan desa harus memenuhi syarat berikut.

- a. Batas usia desa induk paling sedikit 5 (lima) tahun terhitung sejak pembentukan.
- b. Jumlah penduduk, yaitu
  - 1) wilayah Jawa paling sedikit 6.000 (enam ribu) jiwa atau 1.200 (seribu dua ratus) kepala keluarga;
  - 2) wilayah Bali paling sedikit 5.000 (lima ribu) jiwa atau 1.000 (seribu) kepala keluarga;
  - 3) wilayah Sumatera paling sedikit 4.000 (empat ribu) jiwa atau 800 (delapan ratus) kepala keluarga;
  - 4) wilayah Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara paling sedikit 3.000 (tiga ribu) jiwa atau 600 (enam ratus) kepala keluarga;
  - 5) wilayah Nusa Tenggara Barat paling sedikit 2.500 (dua ribu lima ratus) jiwa atau 500 (lima ratus) kepala keluarga;
  - 6) wilayah Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, dan Kalimantan Selatan paling sedikit 2.000 (dua ribu) jiwa atau 400 (empat ratus) kepala keluarga;
  - 7) wilayah Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Utara paling sedikit 1.500 (seribu lima ratus) jiwa atau 300 (tiga ratus) kepala keluarga;

- 8) wilayah Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Maluku Utara paling sedikit 1.000 (seribu) jiwa atau 200 (dua ratus) kepala keluarga; dan
  - 9) wilayah Papua dan Papua Barat paling sedikit 500 (lima ratus) jiwa atau 100 (seratus) kepala keluarga.
- c. Wilayah kerja yang memiliki akses transportasi antarwilayah.
  - d. Sosial-budaya yang dapat menciptakan kerukunan hidup bermasyarakat sesuai dengan adat istiadat desa.
  - e. Memiliki potensi yang meliputi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya ekonomi pendukung.
  - f. Batas wilayah desa yang dinyatakan dalam bentuk peta desa yang telah ditetapkan dalam peraturan bupati/walikota.
  - g. Sarana dan prasarana bagi pemerintahan desa dan pelayanan publik; dan
  - h. Tersedianya dana operasional, penghasilan tetap, dan tunjangan lainnya bagi perangkat pemerintah desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam wilayah desa dibentuk dusun atau yang disebut dengan nama lain yang disesuaikan dengan asal usul, adat istiadat, dan nilai sosial-budaya masyarakat desa. Pembentukan desa dilakukan melalui desa persiapan. Desa persiapan merupakan bagian dari wilayah desa induk. Desa dapat ditingkatkan statusnya menjadi desa dalam jangka waktu 1 (satu) sampai 3 (tiga) tahun. Peningkatan status tersebut dilaksanakan berdasarkan hasil evaluasi.

Desa dapat dihapus karena bencana alam dan/atau kepentingan program nasional yang strategis. Selanjutnya, dua desa atau lebih yang berbatasan dapat digabung menjadi desa baru berdasarkan kesepakatan desa yang bersangkutan dengan memperhatikan persyaratan yang ditentukan dalam undang-undang ini.

Desa dapat berubah status menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa melalui musyawarah desa dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat desa. Seluruh barang milik desa dan sumber pendapatan desa yang berubah menjadi kelurahan menjadi kekayaan/aset pemerintah daerah kabupaten/kota yang digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di kelurahan tersebut dan pendanaan kelurahan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota. Pemerintah daerah kabupaten/kota dapat mengubah status kelurahan menjadi desa berdasarkan prakarsa masyarakat dan memenuhi persyaratan yang ditentukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kelurahan yang berubah status menjadi desa, sarana dan prasarana menjadi milik desa dan dikelola oleh desa yang bersangkutan untuk kepentingan masyarakat desa. Pendanaan perubahan status kelurahan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota.

Pemerintah pusat dapat memprakarsai pembentukan desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis bagi kepentingan nasional. Pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi desa ditetapkan dalam peraturan daerah.

Rancangan peraturan daerah tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi desa yang telah mendapatkan persetujuan bersama bupati/walikota dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diajukan kepada gubernur. Gubernur melakukan evaluasi rancangan peraturan daerah tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi desa berdasarkan *urgensi*, kepentingan nasional, kepentingan daerah, kepentingan masyarakat desa, dan/atau peraturan perundang-undangan. Gubernur menyatakan persetujuan terhadap rancangan peraturan daerah paling lama 20 (dua puluh) hari setelah menerima rancangan peraturan daerah. Apabila gubernur memberikan persetujuan atas rancangan peraturan daerah, pemerintah daerah kabupaten/kota melakukan penyempurnaan dan penetapan menjadi peraturan daerah paling lama 20 (dua puluh) hari. Apabila gubernur menolak memberikan persetujuan terhadap rancangan peraturan daerah, rancangan peraturan daerah tersebut tidak dapat disahkan dan tidak dapat diajukan kembali dalam waktu 5 (lima) tahun setelah penolakan oleh gubernur. Apabila gubernur tidak memberikan persetujuan atau tidak memberikan penolakan terhadap rancangan peraturan daerah dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) hari, bupati/walikota dapat mengesahkan rancangan peraturan daerah tersebut serta sekretaris daerah mengundangkannya dalam Lembaran Daerah. Apabila bupati/walikota tidak menetapkan rancangan peraturan daerah yang telah disetujui oleh gubernur, rancangan peraturan daerah tersebut dalam jangka waktu 20 (dua puluh) hari setelah tanggal persetujuan gubernur dinyatakan berlaku dengan sendirinya. Peraturan daerah kabupaten/kota tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan perubahan status desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi desa diundangkan setelah mendapat nomor registrasi dari gubernur dan kode desa dari menteri. Peraturan daerah kabupaten/kota disertai lampiran peta batas wilayah desa.

Anda telah membaca uraian tentang bentuk desa. Menurut Anda, desa tempat tinggal Anda saat ini cenderung berbentuk genealogis teritorial ataukah campuran? Coba cari referensi yang menjadikan Anda dapat membuat kesimpulan mengenai bentuk desa!



## Latihan

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Kapan desa yang kita kenal sekarang ini terbentuk?
- 2) Alasan-alasan apa yang mendasari terbentuknya suatu desa?
- 3) Apakah yang dimaksud dengan istilah desa secara umum?
- 4) Bagaimana pendapat Anda tentang bentuk-bentuk desa?

### *Petunjuk Jawaban Latihan*

- 1) Terjadinya desa tidak dapat dikatakan dengan pasti kapan permulaan adanya desa. Untuk itu, Anda perlu memperhatikan pendapat Bayu Suryaningrat tentang asal mula desa. Asal-usul desa juga dapat dikaji dengan menggunakan ilmu kemasyarakatan dan ilmu jiwa manusia. Silakan Anda mengembangkan sendiri jawaban ini!
- 2) Untuk dapat menjawab latihan No. 2, Anda harus mengingat konsep manusia adalah makhluk sosial yang mempunyai dorongan sosial, integrasi, dan bertempat tinggal yang tetap. Silakan Anda mengembangkan sendiri jawaban ini!
- 3) Istilah *desa*, secara umum berasal dari bahasa Sanskerta, yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran.
- 4) Bentuk desa ada dua macam, yaitu desa genealogis, yang penduduknya berdasarkan keturunan dan desa teritorial (*territoir* = daerah), di mana penduduknya bertempat tinggal di desa itu berdasarkan kesamaan kepentingan. (Jawaban ini belum lengkap, silakan Anda melengkapi petunjuk jawaban ini!)



## Rangkuman

Perihal terbentuknya desa hingga sekarang sulit diketahui secara pasti kapan awalnya. Akan tetapi, mengacu pada Prasasti Kawali di Jawa Barat sekitar Tahun 1350 M dan Prasasti Walandit di daerah Tengger Jawa Timur pada Tahun 1381 M maka desa sebagai unit terendah dalam struktur pemerintahan Indonesia telah ada sejak dahulu kala dan murni Indonesia bukan bentukan Belanda.

Terbentuknya desa diawali dengan terbentuknya kelompok masyarakat akibat sifat manusia sebagai makhluk sosial, dorongan kodrat, atau sekeliling manusia, kepentingan yang sama dan bahaya dari luar.

Istilah *desa* berasal dari bahasa Sanskerta yang artinya tanah tumpah darah dan perkataan *desa* hanya dipakai di daerah Jawa dan Madura, sedangkan daerah lain pada saat itu (sebelum masuknya Belanda) namanya berbeda, seperti *gampong* dan *meunasah* di Aceh, *huta* di Batak, *nagari* di Sumatera Barat, dan sebagainya.

Pada hakikatnya, bentuk desa dapat dibedakan menjadi dua, yaitu desa genealogis dan desa teritorial.

Sekalipun bervariasi, nama desa atau pun daerah hukum yang setingkat desa di Indonesia, asas atau landasan hukumnya hampir sama, yaitu adat, kebiasaan, dan hukum adat.



### Tes Formatif 1

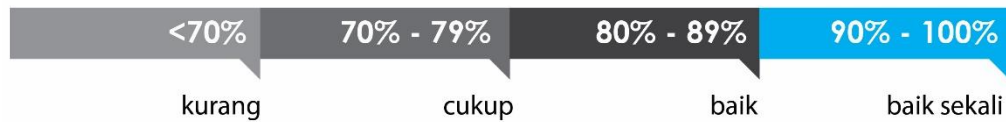
Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Terbentuknya desa di Indonesia diperkirakan pada saat ....
  - A. sebelum Belanda masuk ke Indonesia
  - B. setelah Belanda masuk ke Indonesia
  - C. setelah Jepang masuk ke Indonesia
  - D. sebelum Indonesia merdeka
  
- 2) Desa adalah kesatuan masyarakat ....
  - A. seketurunan
  - B. hukum
  - C. warga
  - D. suku
  
- 3) Secara garis besar desa yang ada itu dapat digolongkan ke dalam ... tipe.
  - A. empat
  - B. tiga
  - C. dua
  - D. satu
  
- 4) Sebagian besar desa di Jawa adalah desa ....
  - A. teritorial
  - B. genealogis
  - C. campuran
  - D. pemerintah
  
- 5) Istilah desa berasal dari bahasa ....
  - A. Jawa Kuno
  - B. Sunda Kuno
  - C. Sansekerta
  - D. Jawa

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat Penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100$$

Arti tingkat penguasaan



Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.



# Pemerintahan Desa pada Masa Penjajahan Belanda

Pada Kegiatan Belajar 2, kita akan membahas uraian tentang pemerintahan desa pada masa penjajahan Belanda. Uraian dibagi menjadi 2 (dua), yaitu kedudukan desa pada masa itu dan pemerintahan desa menurut IGO (Undang-undang tentang Desa pada masa penjajahan Belanda). Mari kita bahas satu per satu materi tersebut.

## A. KEDUDUKAN DESA

Meskipun desa telah lama ada, tetapi baru dalam *Regeling Reglemen* Tahun 1854 (Peraturan yang mengatur pemerintahan di Hindia Belanda Pasal 71), desa diberi kedudukan hukum. Pasal 71 Peraturan di atas, antara lain berbunyi sebagai berikut. *Bahwa desa, yang dalam peraturan ini disebut Inlandsche Gemeente (masyarakat pribumi) atas pengesahan kepala daerah (residen, berhak untuk memilih kepalanya dan pemerintah desanya sendiri).*

Atas dasar ketentuan di atas maka dengan *ordonantie* (undang-undang) tanggal 3 Februari 1906 lahirlah peraturan yang mengatur pemerintahan dan rumah tangga desa, peraturan mana hanya berlaku untuk Jawa dan Madura, peraturan tersebut dimuat dalam Staatsblad 1906 No. 83 diubah dengan Staatsblad 1910 No. 591, Staatsblad 1913 No. 235, dan Staatsblad 1919 No. 2117 yang dikenal dengan nama *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (Undang-undang tentang Desa) dalam penjelasan mengenai undang-undang tersebut dikemukakan bahwa ketetapan-ketetapan dalam undang-undang dimaksud secara konkret mengatur bentuk, kewajiban, dan hak kekuasaan pemerintah desa, dari badan pemerintahan yang lazimnya ke luar segala tindakan bagi kepentingan daerahnya, baik berdasarkan hukum publik maupun hukum privat.

Meskipun peraturan itu masih jauh dari sempurna, tetapi dalam rangka perundang-undangan Hindia Belanda, undang-undang tersebut telah berhasil menghilangkan keragu-raguan tentang kedudukan desa sebagai badan hukum. Selanjutnya juga telah berhasil pula mengembangkan kemajuan kedudukan hukum desa sebagai pemilik harta benda.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (untuk selanjutnya disingkat dengan IGO) tidak membentuk desa melainkan hanya memberikan dasar hukum. IGO adalah bentuk pengakuan atas adanya desa, atas demokrasi dan otonomi desa. Selain itu dapat dikemukakan bahwa desa

adalah suatu lembaga pemerintah yang sudah ada sejak terbentuknya kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang telah ada berabad-abad sebagai badan hukum.

Sekalipun pada Tahun 1929 *Regeling Reglemen* diganti dengan *Indische Staatsregeling* disingkat IS (Peraturan Kertatanegaraan Hindia Belanda) yang dimuat dalam lembaran negara (*Staatsblaad* 1925 No. 1915) Pasal 71 *Regeling Reglemen* berubah menjadi Pasal 128 IS (*Indische Staatsregeling*).

Pada dasarnya, tidak ada perubahan-perubahan yang prinsipil, karena itu IGO masih tetap berlaku. Bayu Suryaningrat berpendapat bahwa Pasal 20 IGO menegaskan bahwa IGO hanya berlaku di Jawa dan Madura kecuali di karesidenan Surakarta dan Yogyakarta serta tanah-tanah partikelir sebelah barat dan timur Cimanuk (Jawa Barat). Yang dimaksud dengan tanah partikelir ialah sejumlah bidang tanah yang dijual oleh pemerintah Belanda kepada orang Inggris partikelir karena pemerintah Belanda kekurangan uang. Tanah tersebut dipergunakan untuk perkebunan di mana ada penduduk pribumi. Kelanjutannya tanah partikelir tersebut menjadi tanah "*Eigendom*" berarti tanah tersebut menjadi tanah milik orang partikelir dengan hak kekuasaan seperti kekuasaan pemerintah, satu sama lain untuk mencegah tuan-tuan tanah bertindak sewenang-wenang di dalam wilayah tanahnya, tetapi dalam praktiknya mereka berlaku sewenang-wenang.

IGO tidak berlaku di desa-desa *perdikan* (desa yang sifat-sifatnya berlainan) dengan desa umumnya, misalnya desa pesantren yang diperuntukkan membiayai pesantren, desa *pakumen*, di mana penduduknya diwajibkan mengurus kuburan, desa *parijen* yang penghasilannya diperuntukkan keluarga-keluarga tertentu, kepala-kepala desa tersebut diangkat dan diberhentikan oleh residen, penduduk desanya bebas dari rodi dan berbagai pajak.

IGO juga dibatasi berlakunya pada jenis penduduk tertentu. IGO hanya berlaku untuk penduduk asli Indonesia, juga telah diterangkan IGO hanya berlaku di Jawa dan Madura sehingga keseragaman desa hanya ada di Jawa dan Madura.

Setelah IGO, Belanda membuat peraturan, yaitu peraturan untuk beberapa karesidenan di mana keadaannya dipandang sudah maju maka untuk daerah-daerah tersebut diadakan peraturan pokok yang pada hakikatnya sama dengan di Jawa dan Madura sebagai berikut.

1. Staatsblad 1919 No. 629, 1917 No. 223, dan Staatsblad 1923 No. 471 untuk Ambon.
2. Staatsblad (Stbl) 1918 No. 677 untuk Sumatera Barat.
3. Stbl 1919 No. 453 untuk Bangka.
4. Stbl 1919 No. 814 untuk Palembang.
5. Stbl 1922 No. 574 untuk Lampung.
6. Stbl 1923 No. 469 untuk Tapanuli.
7. Stbl 1924 No. 75 untuk Belitung.
8. Stbl 1924 No. 275 untuk Kalimantan Selatan dan Timur.
9. Stbl 1931 No. 6 untuk Bengkulu.

10. Stbl 1931 No. 138 untuk Minahasa/Manado.

Peraturan-peraturan tersebut dirangkum dalam “*Inlandchse Gemeente Ordonnantie Buitengewesten*” artinya IGO di luar Jawa dan Madura disingkat IGOB Tahun 1938 No. 490.

Pada tahun-tahun terakhir zaman penjajahan Belanda, pemerintah Belanda mengeluarkan “*Desa ordonnantie*” (Undang-undang tentang Desa) Stbl 1941 No. 356. Menurut Soetardjo (1965), undang-undang desa baru ini isinya secara prinsip berbeda dengan undang-undang sebelumnya. Prinsipnya ialah agar kepala desa diberikan keleluasaan. Untuk mencapai maksud itu, desa tidak lagi dikekang dalam berbagai peraturan yang mengikat. Berdasarkan prinsip ini, dalam undang-undang desa yang baru tersebut diadakan perbedaan antara desa yang sudah maju dan desa belum maju. Untuk desa yang sudah maju maka pemerintahan dilakukan oleh sebuah dewan desa, sedangkan untuk desa yang belum maju pemerintahan disusun tetap seperti sebelumnya, yaitu pemerintahan dilakukan oleh rapat desa, yang dipimpin oleh kepala desa dan dibantu oleh perangkat desa. Selanjutnya dalam undang-undang desa tersebut pemerintah sedikit sekali mencampuri dalam rumah tangga desa dengan peraturan-peraturan yang mengikat, bahkan dalam pemerintahan desa itu diharuskan lebih banyak menggunakan hukum adat.

Saudara Mahasiswa, Anda telah membaca uraian tentang kedudukan desa pada masa pemerintahan Belanda, untuk membantu Anda dalam mengingat kedudukan desa pada masa pemerintahan Belanda, cobalah Anda buat secara skematis pengaturan desa pada pemerintahan Hindia Belanda. Anda pun bisa menambah pengetahuan dengan berselancar di Internet terkait materi yang didiskusikan!

## B. PEMERINTAHAN DESA MENURUT IGO

Dalam IGO ada tiga unsur pokok pemerintahan desa yang pengaturannya perlu diketahui berikut ini.

### 1. Kepala Desa

Kepala desa adalah penguasa tunggal dalam pemerintahan desa. Ia adalah pelaksana dan penyelenggara urusan rumah tangga desa dan di samping itu, ia menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan. Meskipun demikian, dalam melaksanakan tugasnya ia mempunyai batas-batas tertentu, dalam arti ia tidak dapat menuruti keinginannya sendiri.

Dalam membuat peraturan desa, kepala desa harus meminta pendapat desa/masyarakat desa dalam rapat desa, khususnya urusan yang menyangkut desa atau

urusan yang sangat penting. Kepala desa wajib berunding dengan rakyat atau orang yang dipandang sesepuh dan yang menurut adat dipandang terkemuka.

Semua urusan desa hanya terbatas kepada urusan rumah tangga desa, misalnya pembayaran tanah desa, pemeliharaan masjid, jalan desa, dam, dan pekerjaan lainnya. Pembuatan peraturan yang bersangkutan dilakukan sesuai hukum adat.

Kepala desa mewakili desa di dalam dan di luar hukum, melakukan tuntutan dan dapat pula dituntut. Kepala desa bertanggung jawab atas kelancaran penyelenggaraan rumah tangga desa dan segala sesuatu yang bersangkutan dengan pemerintahan desa, kecuali jika urusan tersebut diserahkan kepada pihak lain, kepala desa membangun dan memelihara pekerjaan umum desa, seperti jembatan dan jalan, saluran air, pasar, got, masjid, lapangan olahraga, *pengangonan* (penggembalaan), taman, dan sebagainya, kepala desa wajib mengurusnya agar dapat dipergunakan dengan baik oleh masyarakat.

Lebih lanjut diungkapkan, meskipun tidak tercantum di dalam IGO sebenarnya kepala desa wajib meningkatkan taraf hidup rakyat, antara lain meningkatkan kemakmuran, kebahagiaan, serta kesejahteraan rohaniyah dan batiniah.

Di samping kewajiban di atas, kepala desa mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan bagi desa, selain wewenang untuk memperoleh hukum dan melaksanakan hukum, yakni

- a. meminjam uang;
- b. mengadakan perjanjian yang ada keuntungannya untuk kedua belah pihak;
- c. mengadakan tuntutan hukum;
- d. menerima tuntutan pihak lain terhadap desa.

Wewenang tugas dan tanggung jawab kepala desa dalam IGO sebagaimana dijelaskan di atas pada dasarnya hanya sebagian kecil saja dari wewenang kepala desa menurut adat. IGO memberi dasar hukum bagi wewenang kepala desa tersebut sehingga tindakan kepala desa sah menurut hukum. Jabatan kepala desa tidak bersifat keturunan, tetapi dipilih oleh penduduk desa. Kepala desa tidak dapat merangkap jabatan lain, juga bukan pegawai negeri.

Kepala desa adalah penyelenggara urusan rumah tangga, penyelenggara pemerintahan desa, dan mewakili desa sebagai badan hukum. Di dalam melaksanakan tugasnya yang penting dan strategis dapat meminta pertimbangan pamong desa yang lain. Dalam mengambil keputusan yang bertalian dengan hajat hidup orang banyak dia dapat mengadakan musyawarah dengan penduduk desa.

## 2. Pamong Desa

Pasal 1 IGO menyebutkan bahwa penguasaan desa dilakukan oleh desa atau kepala desa dibantu oleh beberapa orang yang ditunjuk. Kepala desa sebagai alat desa dan alat pemerintah pusat. Di samping menyelenggarakan urusan rumah tangga desa, kepala desa juga menyelenggarakan urusan-urusan polisi di samping itu desa juga

menyelenggarakan tugas pembantuan, misalnya melaksanakan beberapa peraturan daerah.

Sejak dahulu, kepala desa dipilih secara terbuka oleh masyarakat desa. Hal ini merupakan ciri pemerintahan demokrasi yang telah tertanam dalam masyarakat Indonesia jauh sebelum Belanda menjajah Indonesia. Sedangkan untuk pamong desa, praktiknya kepala desa memilih sendiri calon-calon untuk pamong desa, yang menurut pertimbangannya cukup cakap dan dapat bekerja sama. Adapun dasar pemilihannya lebih didasarkan kepada kemampuan administratif. Calon-calon pamong desa yang telah terpilih untuk selanjutnya diajukan kepada bupati.

Nama atau istilah dari pamong desa pada saat itu berbeda-beda untuk setiap daerah, yang secara umum dapat digambarkan sebagai berikut.

- a. Wakil kepala desa disebut *kamituwo*, kajian *congkok*, *keputusan*, *bundel* (untuk Jawa Tengah dan Jawa Timur), *kamituwo*, *ngabehi* (untuk Jawa Barat).
- b. Kepala *padukuhan* (*kampung*, *dukuh meji*, *lembur*), yang menjadi wakil kepala desa dalam *pedukuhan* dinamakan kepala dukuh, *baku dukuh*, *bekel dukuh*, *kamituwa dukuh* (Jawa Tengah dan Jawa Timur), *punduh*, *kokolot*, *bekel* (Jawa Barat).
- c. Pengurus pengairan disebut kepala *banyu*, penghulu *banyu*, tukang *banyu*, ulu-ulu, *tumawa*, kepala bendungan, kepala *sambong* penanjung (Jawa Tengah dan Jawa Timur), *nglambang*, *raksabumi*, mayor (Cirebon).
- d. Pesuruh desa disebut *kebayan*, *gebayan*, atau *bayan* (Jawa Tengah dan Jawa Timur) *kuwu* (Banyuwangi), *panglaku* (Jawa Barat).
- e. Pengurus hutan disebut *tukang alas*, *jaga alas*, *kapetengan alas* (Jawa Tengah dan Jawa Timur), *jurutala* (Cirebon).
- f. Pemburu binatang (hama) disebut kepala *burilut* (Jawa Tengah).
- g. Pengawas hewan ternak disebut kepala kandang, *canguk*, *kepolo angon kebo* (Jawa Tengah dan Jawa Timur).
- h. Pengurus jalan desa disebut *ngucap gawe* (Priangan Jawa Barat).
- i. Pengurus pajak dinamakan tukang tarik pajak, tukang uang, tukang *cengkal* (Jawa Tengah dan Jawa Timur), *panuju*, kepala uang (Cirebon).
- j. Pengurus agama disebut *modin*, *kaum kain*, *kajim* (Jawa Tengah dan Jawa Timur), *lebe*, *amil* (Jawa Barat).
- k. Pengurus kepolisian disebut *kapetengan*, *petengan*, *jagabaya*, *jagawesti*, *tamping* (Jawa Tengah dan Jawa Timur) *peucalang*, *jagakarsa*, *galandang* (Jawa Barat).
- l. Juru tulis desa disebut juru tulis, *carik*, *sarekat* (Jawa Tengah dan Jawa Timur), penulis, juru tulis desa (Jawa Barat).
- m. Guru desa, pengurus bank desa, pengurus lumbung desa.

### 3. Rapat Desa

Rapat desa merupakan rapat yang dilaksanakan pemerintah desa ditambah dengan mereka yang berhak memilih kepala desa dan orang-orang yang menurut adat dipandang patut untuk turut serta dalam rapat desa.

Rapat desa dilaksanakan, khususnya apabila kepala desa dalam pelaksanaan tugasnya dihadapkan pada masalah yang penting untuk desa. Jika masalahnya menyangkut satu kampung atau sebagian dari desa, yang dipanggil untuk mengadakan rapat tersebut hanyalah penduduk yang bersangkutan yang berhak memilih kepala desa dan orang-orang yang menurut adat dapat turut serta dalam rapat desa.

Kepala desa terikat pada keputusan rapat desa terutama dalam mengadakan:

- a. pinjaman uang atas tanggungan desa;
- b. perjanjian yang memberatkan, misalnya untuk memperoleh tanah, melepaskan tanah, menjaminkan tanah, menjaminkan bangunan desa, dan barang tidak bergerak lainnya;
- c. tuntutan hukum pada tingkat pertama maupun tingkat banding atau kasasi menuntut atau menerima keputusan.

Kartohadikoesoemo (1965), berpendapat bahwa rapat desa adalah kekuasaan tertinggi di desa. Rapat desa adalah sebuah majelis yang menurut hukum adat biasanya disusun dari berbagai golongan penduduk yang berhak hadir dan memberi suara dalam rapat desa. Adapun kepala desa dengan bantuan pamong desa merupakan satu badan yang tugasnya melaksanakan keputusan rapat desa.

Saudara mahasiswa yang budiman, Anda telah mempelajari pemerintahan desa pada masa penjajahan Belanda, dan untuk membantu agar lebih paham, coba Anda identifikasi prinsip penyelenggaraan pemerintahan desa masa penjajahan Belanda!



#### Latihan

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Bagaimana kedudukan desa pada zaman Belanda dan peraturan apa yang mengaturnya?
- 2) Di desa-desa mana *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* itu tidak berlaku?
- 3) Apa yang menjadi tugas-tugas kepala desa menurut Undang-undang Desa (IGO)?
- 4) Perangkat mana yang tugasnya membantu kepala desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa?
- 5) Bagaimana posisi rapat desa dalam struktur pemerintah desa?

### Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Pada zaman Belanda, pengaturan mengenai desa diatur dalam IGO (untuk desa-desa di Jawa dan Madura) dan IGOB (untuk desa-desa di luar Jawa dan Madura). Perlu dipahami bahwa IGO dan IGOB tidak membentuk desa melainkan hanya memberikan dasar hukum. Silakan Anda melengkapi petunjuk jawaban ini!
- 2) Pada prinsipnya IGO diberlakukan untuk desa-desa di Jawa dan Madura, tetapi ada juga pengecualian untuk karesidenan Surakarta dan Yogyakarta serta tanah-tanah partikelir sebelah barat dan timur Cimanuk (Jawa Barat). Silakan Anda mempelajari IGO khususnya Pasal 20.
- 3) Kepala desa merupakan pelaksana dan penyelenggara urusan rumah tangga desa serta menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan. (Petunjuk jawaban ini belum lengkap, silakan Anda mempelajari dengan saksama pemerintahan desa menurut IGO).
- 4) Kepala desa dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh perangkat desa/pamong desa, yang pada praktiknya dipilih sendiri oleh kepala desa. Istilah pamong desa untuk setiap daerah berbeda-beda. Silakan Anda pelajari materi tentang pamong desa dengan saksama.
- 5) Rapat desa merupakan sebuah majelis yang posisinya memiliki kekuatan tertinggi di desa. Silakan Anda melengkapi petunjuk jawaban ini!



### Rangkuman

Jauh sebelum Belanda menjajah Indonesia, desa dan yang sejenis dengan itu telah ada mapan di Indonesia.

Mekanisme penyelenggaraan pemerintahannya dilaksanakan berdasarkan hukum adat. Setelah pemerintah Belanda memasuki Indonesia dan membentuk undang-undang tentang pemerintahan di Hindia Belanda (*Regeling Reglemen*), desa diberi kedudukan hukum.

Kemudian untuk menjabarkan peraturan perundangan dimaksud, Belanda mengeluarkan, yang hanya berlaku untuk Jawa dan Madura. *Inlandsche Gemeente Ordonnantie*

Sekalipun *Regeling Reglemen*, akhirnya pada tahun 1924 diubah dengan *Indische Staatsregeling*, tetapi pada prinsipnya tidak ada perubahan. Oleh karena itu, IGO masih tetap berlaku. Kemudian untuk daerah luar Jawa, Belanda mengeluarkan *Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten* (IGOB) di luar Jawa dan Madura atau disingkat IGOB Tahun 1938 No. 490.

Ada tiga unsur penting dari desa menurut IGO, yaitu kepala desa, pamong desa, dan rapat desa. Kepala desa sebagai penguasa tunggal dalam pemerintahan desa, ia adalah penyelenggara urusan rumah tangga desa dan urusan-urusan pemerintah, dalam pelaksanaan tugasnya harus memperhatikan pendapat desa. Di dalam pelaksanaan tugasnya kepala desa dibantu oleh pamong desa yang sebutannya berbeda-beda daerah

satu dengan yang lainnya. Untuk hal-hal yang penting kepala desa harus tunduk pada rapat desa.



### Tes Formatif 2

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Peraturan yang mengatur pemerintahan di Hindia Belanda yang dilakukan pemerintah Hindia Belanda Tahun 1854 disebut ....
  - A. *Indische Staatsregeling*
  - B. *Regeling Reglemen*
  - C. IGO
  - D. IGOB
  
- 2) *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* mengatur ....
  - A. pemerintahan desa
  - B. pemerintahan umum
  - C. desa
  - D. rumah tangga desa
  
- 3) Desa dibedakan pengaturannya antara desa maju dan belum maju dalam undang-undang ....
  - A. IGO
  - B. IGOB
  - C. desa *ordonnantie*
  - D. *Indische Staatsregeling*
  
- 4) Kepala desa menurut IGO memiliki wewenang untuk melaksanakan hukum antara lain untuk ....
  - A. meminjam uang
  - B. memperoleh penghasilan
  - C. menerima uang
  - D. menggunakan uang
  
- 5) Kedudukan rapat desa dalam struktur pemerintah desa menurut IGO adalah ....
  - A. tertinggi
  - B. sama dengan kedudukan kepala desa
  - C. di bawah kepala desa
  - D. di atas pamong desa



Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat Penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100$$

Arti tingkat penguasaan



Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 3. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

# Pemerintahan Desa pada Masa Penjajahan Jepang

Pada Kegiatan Belajar 3, kita akan membahas perkembangan pemerintahan desa pada masa penjajahan Jepang. Untuk mengantarkan Anda dalam mempelajari pemerintahan desa pada masa penjajahan Jepang, kita akan membahas terlebih dahulu secara umum pemerintahan pada masa penjajahan Jepang dan secara khusus tentang pemerintahan desa pada masa penjajahan Jepang.

## A. PEMERINTAHAN PADA MASA JEPANG

Jepang berkuasa di Indonesia mulai Maret 1942. Dengan masuknya Jepang ke Indonesia seluruh kegiatan pemerintah dikendalikan secara terpusat oleh balatentara Jepang. Atas dasar itu baik pemerintahan pusat, pemerintahan daerah maupun pemerintahan desa tunduk pada aturan yang dikeluarkan balatentara Jepang.

Pada masa pemerintahan Jepang, wilayah Indonesia dibagi ke dalam tiga bagian sebagai berikut.

1. Jawa dan Madura di bawah kekuasaan pemerintahan balatentara Jepang yang berkedudukan di Jakarta.
2. Sumatera berada di bawah kekuasaan pemerintahan balatentara Jepang yang berkedudukan di Bukit Tinggi.
3. Kepulauan-kepulauan lainnya berada di bawah pemerintahan Angkatan Laut Jepang yang berkedudukan di Ujung Pandang (Makassar).

Dalam rangka mencegah adanya kekosongan pengaturan dalam pemerintahan, pemerintah Jepang mengeluarkan Osamu Seirei 1942 No. 1. Dalam Pasal 3 ditentukan bahwa semua badan-badan pemerintahan dan kekuasaan hukum dan undang-undang dari pemerintah yang telah ada (pemerintah Hindia Belanda) tetap diakui sah buat sementara waktu asal saja tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah militer Jepang.

Pada umumnya, pemerintah militer Jepang melanjutkan sistem yang telah ada khusus dalam pelaksanaan asas dekonsentrasi. Perubahan yang mencolok adalah penggantian istilah-istilah pemerintahan dengan bahasa Jepang, penggantian pejabat-pejabat pemerintahan bangsa Belanda Eropa dengan orang-orang Jepang dan sebagian kecil saja diganti dengan bangsa Indonesia.

Sejak 8 Agustus 1942, seluruh Jawa dan Madura kecuali Surakarta dan Yogyakarta secara administratif terbagi ke dalam berikut.

1. *Syu* (yang dapat disamakan dengan karesidenan). *Syu* terbagi dalam *Ken* dan *Si*.
2. *Ken* dan *Si* (masing-masing dapat disamakan dengan kabupaten dan kotamadya).
3. *Gun* (dapat disamakan dengan kawedanaan). *Gun* terbagi atas *Son*.
4. *Son* (dapat disamakan dengan kecamatan). *Son* terbagi atas *Ku*.
5. *Ku* (dapat disamakan dengan desa).

Dari pembagian di atas nampak bahwa provinsi sebagai daerah otonom tidak dilangsungkan lagi. Kedudukan kepala daerah, dalam hal ini *regent* (bupati) yang dualistis, sebagai organ pemerintah pusat dan organ pemerintah daerah, masih terus dilangsungkan, begitu pula kedudukan *burgermeester* (walikota) juga dualistis. Selain mengurus urusan rumah tangga, tugas pembantuan, juga mengurus urusan pemerintah pusat (pamong praja). Di dalam *Si* (kota) tersebut, sebutan kepala daerahnya juga diganti dengan bahasa Jepang berikut ini.

1. Kepala daerah *Syu* disebut *Syuco*.
2. Kepala daerah *Ken* disebut *Kenco*.
3. Kepala daerah *Si* disebut *Sico*.
4. Kepala daerah *Gun* disebut *Gunco*.
5. Kepala daerah *Son* disebut *Sonco*.
6. Kepala daerah *Ku* disebut *Kuco*.

Pembagian wilayah di Jawa dan Madura berbeda pada masa pemerintahan Jepang dibandingkan dengan pada masa Belanda. Provinsi sebagai salah satu daerah otonom pada masa Hindia Belanda dihapuskan. Jawa dan Madura dibagi ke dalam *Ken*, *Si*, dan *Tokubetu Si*, masing-masing sebagai daerah otonom.

Susunan pemerintah daerah sebagai yang telah ada di dalam masa pemerintahan Hindia Belanda dahulu telah mengalami perubahan, sebagaimana telah kita pahami pemerintah daerah di dalam masa pemerintahan Hindia Belanda terdiri atas berikut ini.

1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (*Regentschap/Statsgemeente Raad*).
2. Dewan Pemerintah Daerah (*College van Gecommitterden/College van Burgermesteren Witbouders*).
3. Kepala daerah (*regent/burgermester*).

Pada masa pemerintahan Jepang, susunan pemerintah daerah seperti di atas tidak ada lagi, pemerintah daerah hanya terdiri atas kepala daerah saja. Pendemokrasian dalam pemerintahan daerah dihapuskan. Pendemokrasian itu dihapuskan agar pemerintahan khususnya *Ken* dan *Si* dapat bekerja dengan sebaik-baiknya.

Akan tetapi, sebaliknya bukan berarti bahwa dalam pemerintah militer Jepang tidak ada/tidak dilakukan demokratisasi sama sekali di bidang pemerintahan. Sebab *Ken*, *Si*, dan *Tokubetu Si* masing-masing tetap sebagai badan hukum yang mengatur dan

mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan kata lain, badan hukum tersebut, di samping menyelenggarakan urusan-urusan pemerintah pusat, juga menyelenggarakan urusan rumah tangga daerah dan urusan tugas pembantuan. (Pasal 2 Osamu Seirei, Tanggal 29 April 1943 Nomor 12).

Pemerintahan militer Jepang itu diselenggarakan oleh panglima besar tentara pendudukan Jepang yang disebut *Gunsyireikan*. Di bawah *Gunsyireikan* adalah pembesar pemerintah militer Jepang yang disebut *Gunsyikan* dan kepala-kepala departemen. Peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh *Gunsyireikan* disebut *Osamu Seirei*, sedangkan yang dikeluarkan oleh *Gunseikan* disebut *Osamu Keirei*. *Gunsyireikan* ini kemudian disebut *Sako Sikikan*. Peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh kedua pejabat tersebut diumumkan dalam penerbitan resmi yang dikeluarkan oleh Kantor *Gunseikan* yang disebut *Kan Po* (Berita Pemerintah).

Dalam hal pengawasan, khususnya terhadap *Ken* dan *Si*, hak-hak yang dulu dipegang Gubernur Jenderal, *Provinciale Road* (Dewan Perwakilan Provinsi), *gouverneur* (gubernur), atau pun residen, pada masa pemerintahan Jepang dilakukan oleh *Syuco*. Akan tetapi, terhadap *Tokubetu Si*, pengawasannya dilakukan oleh *Gunseikan*. Pengawasan ini meliputi semua hal, baik yang bersifat preventif maupun represif. Sebagaimana kita pahami bahwa pengawasan preventif itu dilakukan sebelum sesuatu keputusan termasuk peraturan daerah mulai dilaksanakan, wujudnya adalah memberi pengesahan atau menolak memberi pengesahan, sedangkan pengawasan represif dapat dilakukan dengan cara membatalkan atau menanggihkan.

Dari sini dapat disimpulkan bahwa kewenangan *Syucokan* dalam bidang pengawasan sangat besar. Menjelang akhir masa pemerintahannya, pemerintahan Jepang yang pada mulanya sama sekali mengabaikan asas desentralisasi, pada perkembangan selanjutnya mengalami perubahan kedudukan. Jepang mulai terdesak oleh serangan balik tentara Sekutu, memaksa pemerintah pendudukan tentara Jepang untuk mengubah sikapnya yang sangat keras.

Untuk menarik simpati masyarakat, dibentuk dewan-dewan kepulauan dan daerah di Jawa dengan *Osamu Seirei* (Undang-undang) Nomor 36 Tahun 1943. Dibentuk suatu dewan yang disebut "*Cuco Sangiin*" (Dewan Kepulauan) yang anggota-anggotanya terdiri dari bangsa Indonesia, yang dipilih oleh Dewan Karesidenan dan kotapraja luar biasa (*Tokubetu SO*). Juga diadakan dewan serupa, yaitu *Syu Sangikai* dan *Tokubetu Si Saugikai*.

Dewan-dewan tersebut meskipun mirip lembaga perwakilan rakyat, tetapi boleh dikatakan hampir tidak mempunyai kekuasaan apa pun. Dewan-dewan tersebut pada hakikatnya hanya mendengarkan ceramah-ceramah, nasihat-nasihat, dan perintah serta kemauan pemerintah Jepang.

## B. PEMERINTAHAN DESA PADA MASA PENJAJAHAN JEPANG

Sebagaimana telah disinggung bahwa pada tahun-tahun terakhir zaman penjajahan Belanda, pemerintah Belanda mengeluarkan “Desa *Ordonnantie*” (Undang-undang Desa) stbl 1941 Nomor 356. Ordonansi ini mempersatukan IGO No. 83 Tahun 1906 dan Ordonansi Pemilihan Kepala Desa Nomor 212 Tahun 1907. Serta di sana-sini keduanya disempurnakan. Akan tetapi, ordonansi ini gugur sebelum dilaksanakan, dikarenakan meletusnya Perang Dunia ke-2 dan pada tahun 1942 Hindia Belanda gulung tikar diganti oleh balatentara Jepang. Dengan demikian, IGO (No. 83 Tahun 1906 dan ordonansi pemilihan, pemberhentian sementara dan pemecatan kepala desa (No. 212/1907) maupun perubahan-perubahannya tetap berlaku.

Zaman pemerintahan Jepang tidak berlangsung lama hanya  $\pm$  4 tahun. Pemerintahan Jepang masih dalam bentuk pemerintahan militer ketika Jepang ditaklukkan oleh sekutu dalam Perang Dunia ke-2. Dalam masa itu, tahun 1945 Indonesia menjadi negara yang merdeka.

Dalam kurun waktu yang singkat itu, pemerintah Jepang belum berbuat banyak khususnya dalam membenahi pemerintahan desa dan pemerintahan pada umumnya di Indonesia. Keseluruhan kegiatan pemerintahan ditujukan untuk mendukung perang yang dilaksanakan pemerintahan Jepang.

Untuk itu, desa tetap ada dan berjalan sesuai dengan peraturan sebelumnya. Sekadar dapat dipandang sebagai suatu perubahan dalam bidang pemerintahan desa adalah apa yang dimuat dalam Osamu Seirei No. 7 Tahun 1944 (Undang-undang) yang mengatur dan mengubah pemilihan kepala desa (*Kuco*). Dengan adanya Osamu Seirei, peraturan tentang memilih, memberhentikan untuk sementara serta memecat kepala desa Nomor 212 Tahun 1907 mengalami sedikit perubahan.

Yang paling menonjol dalam peraturan tersebut ialah mengenai lamanya masa jabatan kepala desa. Memang Undang-undang (*ordonnantie*) No. 212 Tahun 1907 tidak ditentukan lamanya masa jabatan, tetapi menurut *Osamu Seirei* No. 7 ditetapkan 4 tahun. Untuk lebih jelas, dapat dilihat pada uraian di bawah. Dalam *Osamu Seirei* antara lain dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan *Kuco* (kepala desa) adalah kepala desa yang diangkat dan dengan jalan pemilihan untuk apabila dipandang perlu mengadakan pemilihan kepala desa maka camat (*Gunco*) harus menetapkan tanggal pemilihan dan mengumumkan kepada semua pemilih selambat-lambatnya 20 hari sebelum tanggal pemilihan, untuk kepala desa yang memenuhi persyaratan (menurut peraturan dahulu) boleh menunjukkan permintaan untuk menjadi calon kepala desa selambat-lambatnya 7 hari sebelum tanggal pemilihan, jika camat menerima pengajuan-pengajuan yang dimaksud (calon kepala desa) maka camat mengesahkan calon-calon tersebut dari atau mereka yang mengajukan serta harus memberitahukan nama-nama calon yang disahkan itu kepada semua pemilih selambat-lambatnya 1 hari sebelum tanggal pemilihan, semua suara pemilih hanya ditujukan untuk calon yang telah disahkan.

Lamanya masa jabatan kepala desa ialah 4 tahun, terhitung mulai pada tanggal waktu pemilihan dan disahkan oleh residen (*Syuco*) dan boleh diangkat lagi. Terhadap kepala desa yang telah memegang jabatan, sejak berlakunya undang-undang ini maka masa jabatan 4 tahun dihitung sejak undang-undang berlaku.

Bagi kepala desa yang tidak adil, kurang baik atau pun tidak patut untuk menjalankan usaha pemerintah balatentara Jepang dapat dipecat oleh residen (*Syuco*) sesudah mendengar pertimbangan bupati (*Kenco*) yang bersangkutan.

Pada masa pemerintahan Jepang, desa-desa memperoleh perhatian yang cukup besar, desa-desa oleh Jepang dinilai sebagai bagian yang cukup vital bagi strategi perang Asia Timur Raya. Oleh karenanya, desa-desa dijadikan basis logistik perang. Kewajiban desa makin bertambah banyak dan bebannya makin bertambah berat. Pada masa pemerintahan Jepang, desa (*Ku*) adalah suatu kesatuan masyarakat berdasarkan adat dan peraturan perundang-undangan pemerintah Hindia Belanda serta pemerintah Militer Jepang, yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu, memiliki hak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri merupakan satuan ketatanegaraan terkecil dalam daerah *Syu*, yang kepalanya dipilih oleh rakyatnya dan disebut *Kuco*, dan merupakan bagian sistem pertahanan militer.

Dalam perkembangannya, setelah Indonesia merdeka, undang-undang ini dan undang-undang sebelumnya yang mengatur tentang pemilihan kepala desa diubah.



### Latihan

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Bagaimana pembagian wilayah kekuasaan balatentara pemerintahan Jepang?
- 2) Sejak Agustus 1942, secara administratif pemerintahan terbagi dalam beberapa tingkatan. Bagaimana gambarannya?
- 3) Bagaimana strategi pemerintahan Jepang dalam pemerintahan daerah pada khususnya menjelang akhir masa pemerintahannya?
- 4) Bagaimana pengaturan desa pada masa pemerintahan militer Jepang?
- 5) Ada satu undang-undang yang dikeluarkan pemerintah militer Jepang yang mengatur tentang pemilihan kepala desa yang berbeda dengan undang-undang yang sama pada masa pemerintahan Hindia Belanda. Undang-undang manakah itu?

### Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Untuk dapat menjawab No.1, Anda harus membaca dengan saksama materi tentang pemerintahan pada masa Jepang. Pada masa itu, wilayah Indonesia dibagi ke dalam tiga bagian.
- 2) Untuk dapat menjawab No.2, Anda harus membaca dengan saksama materi tentang pemerintahan desa khususnya berkenaan dengan pembagian administratif pemerintahan, yaitu dalam *Syu, Ken, dan Si, Gun, Son, dan Ku*.
- 3) Untuk dapat menjawab No. 3, Anda harus membaca dengan saksama materi akhir tentang pemerintahan masa Jepang. Yang pasti Jepang mengubah sikapnya yang keras.
- 4) Untuk dapat menjawab No. 4, Anda harus membaca dengan saksama materi tentang pemerintahan desa pada masa penjajahan Jepang. Desa masih tetap ada dan berjalan sesuai dengan peraturan sebelumnya.
- 5) Untuk dapat menjawab No. 5, Anda harus membaca dengan saksama materi tentang pemerintahan desa khususnya berkenaan dengan undang-undang pemilihan kepala desa. Ingat, *Osamu Seirei* No. 7.



### Rangkuman

Pada 7 Maret 1942, Jepang berkuasa di Indonesia. Seluruh kegiatan pemerintahan dikendalikan oleh balatentara Jepang yang berkedudukan di Jakarta untuk Jawa dan Madura, Bukit Tinggi untuk Sumatera, dan Angkatan Laut di Ujung Pandang untuk kepulauan lainnya.

Karena hanya singkat masa pemerintahannya maka tidak banyak perubahan dalam struktur dan sistem pemerintahan termasuk pemerintahan desa. Ini dapat dilihat pada *Osamu Seirei* 1942, hanya saja beberapa sebutan daerah dan kepala daerahnya diganti dengan bahasa Jepang, misalnya *Syu - Syuco, Ken - Kenco, Si - Co, Tokubetu Si - Tokubetu Sico, Gun - Gunco, Son - Sonco* dan *Ku - Kuco* (lihat uraian pemerintahan pada masa Jepang).

Dapat dikatakan pemerintahan secara umum menghapuskan demokrasi dalam pemerintahan daerah walaupun khusus untuk *Ken, Si, dan Tokubetu Si* sistem itu dilaksanakan secara terbatas.

Begitu juga halnya dengan pemerintahan desa, pada prinsipnya IGO dan peraturan lainnya tetap berlaku dan tidak ada perubahan. Untuk itu, desa tetap ada dan berjalan sesuai dengan pengaturan sebelumnya. Ada sedikit perubahan khususnya tentang pemilihan kepala desa berdasarkan *Osamu Seirei* No. 7 Tahun 1944. Hal itu berlanjut sampai Indonesia merdeka, setelah Indonesia merdeka, undang-undang ini banyak diubah.



## Tes Formatif 3

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Pada masa pemerintahan Jepang asas penyelenggaraan pemerintahan yang ditekankan adalah asas ....
  - A. desentralisasi
  - B. dekonsentrasi
  - C. tugas pembantuan
  - D. tampung tantra
  
- 2) Kekuasaan pemerintahan daerah tertinggi pada masa pemerintahan Jepang pada tingkat ....
  - A. karesidenan
  - B. provinsi
  - C. kabupaten
  - D. kotamadya
  
- 3) Pada masa pemerintah Jepang, susunan pemerintahan daerah terdiri atas ....
  - A. Badan Perwakilan dan Dewan Pemerintah
  - B. Badan Perwakilan dan Kepala Daerah
  - C. Kepala Daerah saja
  - D. Kepala Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah
  
- 4) Pada masa pemerintahan Jepang, IGO, dan desa *ordonantie* ....
  - A. masih berlaku
  - B. tidak berlaku
  - C. IGO yang berlaku
  - D. diubah
  
- 5) Strategi pemerintah Jepang menjelang akhir masa pemerintahannya adalah ....
  - A. memperlancar pemerintahan
  - B. menarik simpati rakyat
  - C. mengadakan persiapan perang
  - D. tetap keras dan kejam



Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 3 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 3.

$$\text{Tingkat Penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100$$

Arti tingkat penguasaan



Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 3, terutama bagian yang belum dikuasai.

## Kunci Jawaban Tes Formatif

### *Tes Formatif 1*

- 1) A. Sebelum Belanda masuk ke Indonesia.
- 2) B. Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum.
- 3) B. Secara garis besar dapat dibagi atas tiga tipe, yaitu teritorial, genetik, dan campuran.
- 4) A. Sebagian besar desa di Jawa adalah teritorial.
- 5) C. Istilah desa berasal dari bahasa Sanskerta yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran.

### *Tes Formatif 2*

- 1) B. *Regeling Reglemen*.
- 2) C. IGO adalah bentuk pengakuan adanya desa.
- 3) C. Desa *ordonantie*.
- 4) A. Kepala desa menurut IGO, di antaranya memiliki wewenang untuk meminjam uang.
- 5) A. Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo, rapat desa merupakan kekuasaan tertinggi di desa, dasar hukumnya IGO.

### *Tes Formatif 3*

- 1) B. Pada masa pemerintahan Jepang asas penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan menganut asas dekonsentrasi.
- 2) A. Pada tingkat karesidenan (*Syu*).
- 3) C. Pada masa pemerintahan Jepang, susunan pemerintahan daerah hanya kepala daerah saja.
- 4) A. Pada masa pemerintahan Jepang, IGO dan desa *ordonantie* masih berlaku.
- 5) B. Strategi yang dilakukan pemerintahan militer Jepang kepada bangsa Indonesia, menarik simpati rakyat.

## Daftar Pustaka

- Kartohadikoesoemo, S. (1965). *Desa*. Bandung: Sumur Bandung.
- Kleintjes. (1929). *Staatsinstellingen van Nederlandsche-Indie*. Tweede Deel Amsterdam, J.H. de Bussy, derde druk.
- Kusuma, A. S. (1951). *Desa pradja sebagai sendi masyarakat*. Surabaya: Badan Penerbit Nasional.
- Madjloes. (1981). *Mempelajari kedudukan dan peranan peradilan desa dalam rangka menuju desa Pancasila*. Jakarta: Pidato Wisuda ke-IX-IIP. Depdagri.
- Martohardojo, M. (1959). *Beberapa undang-undang dan peraturan-peraturan dalam pemerintahan desa* (tjetakan ke-6). Surabaya: Tata Usaha Madjalah Pamong.
- Saparin, S. (1977). *Tata pemerintahan dan administrasi pemerintahan desa*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sihombing, F. B. (1991). *Himpunan peraturan lengkap tentang desa dan kelurahan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sunardjo, U. (1984). *Tinjauan singkat tentang: Pemerintahan desa dan kelurahan*. Bandung: Tarsito.
- Suryaningrat, B. (1976). *Pemerintahan dan administrasi desa*. Bandung: Mekar Jaya.
- \_\_\_\_\_. (1980). *Desa dan kelurahan, penyelenggaraan pemerintahannya*. Jakarta: Metro Pos.

### **Peraturan Perundang-undangan:**

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.