

# SISTEM PEMERINTAHAN DESA DALAM TINJAUAN SEJARAH POLITIK DI INDONESIA

Amaliatulwalidain<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Indo Global Mandiri  
Jl. Jend. Sudirman No. 629 KM.4 Palembang Kode Pos 30129  
Email : [amaliatulwalidain@uigm.ac.id](mailto:amaliatulwalidain@uigm.ac.id)<sup>1)</sup>

## ABSTRACT

*The system of village governance in Indonesia has undergone various tidal history and political processes. The history and political process that colored the lowest system of government in Indonesia, has been started since the colonial period of Dutch colonization to the Japanese invaders, it is proven through the intervention of both Dutch colonial and Japanese in the governance system of village governance in the state and politics in Indonesia. During the Dutch administration period, the regulation of village governance was regulated in I.G.O. Stb. 1906-83 (Inlandsche Gemeente Ordonantie Java en Madoera) and I.G.O.B. Stb. 1938-490 yo.681 (Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten). While the Japanese colonial period, the regulation of the village government system is regulated in Osamu Seirei regulation No.27 of 1942. Not stop there, after Indonesia's independence, especially during the Old Order government, the regulatory policy on village governance system was then reinforced by Law no. 19 of 1965 on Desa Praja in lieu of the policy of I.G.O, I.G.O.B and Osamu Seirei. And the last time when the New Order government came to power, the village government system experienced the most significant change with the enactment of Law No. 5 of 1979 on Village Government, where Law No. 5 of 1979 became a phenomenal law that lasted long enough period of reform.*

**Keywords :** Village Governance System, Political History of Indonesia

## 1. Pendahuluan

Sejak berakhirnya Perang Dunia kedua, pembangunan desa telah menarik perhatian PBB (persyarikatan bangsa-bangsa), menurut Panitia Administrasi untuk Koordinasi Dewan Ekonomi dan Sosial PBB dalam laporannya<sup>1</sup>, pembangunan desa adalah proses usaha-usaha masyarakat desa yang bersangkutan dipadukan dengan usaha-usaha pemerintah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat, mengintegrasikan kehidupan masyarakat desa ke dalam kehidupan bangsa dan memungkinkan mereka memberikan sumbangan sepenuhnya kepada kemajuan nasional. Proses tersebut terdiri dari dua unsur, yaitu partisipasi masyarakat dan bimbingan dari pemerintah.

Konsep pembangunan desa di Indonesia sebagai bagian dari pembangunan nasional dirumuskan pada tahun 1958 dengan dikeluarkannya undang-undang Nomor 85 Tahun 1958 Tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun (1956-1960). Tujuan dari hadirnya undang-undang tersebut secara signifikan adalah untuk membangun masyarakat desa dengan harapan dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat desa. Pembangunan desa disyaratkan sebagai upaya integral daripada masyarakat desa yang didasarkan pada asas musyawarah mufakat antara anggota-anggota masyarakat desa dengan bimbingan dan pengawasan dari pemerintah sebagai kesatuan dari sistem pemerintahan dalam rangka penguatan kebijaksanaan umum yang sama.<sup>2</sup>

Sejak Repelita I pemerintah mulai melancarkan pembangunan desa yang bertujuan secara langsung untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk, dan secara tidak langsung untuk meletakkan dasar-dasar pembangunan nasional yang kuat sebagai landasan pembangunan nasional jangka panjang. Sedangkan sasaran pembangunan desa adalah agar desa-desa merupakan satuan terkecil administrasi pemerintahan, ekonomi dan ikatan kemasyarakatan, dapat mempercepat pertumbuhannya dari desa swadaya, menjadi desa swakarsa dan seterusnya menjadi desa swasembada. Sejak awal juga digariskan bahwa pembangunan desa mempunyai tujuan jangka pendek dan jangka panjang.<sup>3</sup>

*Pertama*, tujuan jangka pendek pembangunan desa adalah untuk meningkatkan taraf penghidupan dan kehidupan rakyat khususnya di desa desa yang berarti mencipta-kan situasi dan kekuatan kekuatan dan kemampuan desa dalam suatu tingkat yang lebih kuat dan nyata dalam pembangunan pembangunan berikutnya. *Kedua*, tujuan jangka panjangnya adalah mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila yang diridloi oleh Tuhan Yang Maha Esa. Dalam hubungannya dengan sasaran pembangunan masyarakat desa, ditujukan untuk menaikkan produksi yang potensial yang dimiliki oleh desa, meningkatkan kesejahteraan dalam rangka pembangunan ekonomi. Kegiatan dan tindakan yang lebih intensif dan terarah daripada pembangunan masyarakat desa. Cara tersebut akan mewujudkan pula nilai ekonomi riil yang bebas di

<sup>1</sup>Laporan dari Dewan Ekonomi dan Sosial PBB, pada tanggal 18 Oktober 1956. Lihat Drs Taliziduhu Ndraha, *Metodelogi Penelitian Pembangunan Desa*. Bina Aksara : Jakarta, 1982, hal 9

<sup>2</sup>*Ibid*

<sup>3</sup>Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa*. Ire's Insight Working Paper II February. Tahun 2000, hal 22

segala penghidupan dan penentu bagi suksesnya pembangunan nasional.<sup>4</sup>

Maka ketika Repelita III, pemerintah pun kemudian menetapkan sebuah undang-undang yang lebih memperkuat kedudukan Pemerintah Desa dan Kelurahan, yaitu Undang-undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, dimana di dalam Undang-undang tersebut memperjelaskan kedudukan, tugas pokok, fungsi dan aparat pelaksanaan Pemerintah Desa dan Kelurahan. Sehingga akan tercipta kelancaran kegiatan Pemerintahan di Desa-desa dan kelurahan-kelurahan dengan pola dan sistem administrasinya yang sudah diselenggarakan dengan tujuan dapat menunjang pembangunan di Desa.

Seperti diketahui, pemerintahan desa telah diatur dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1979. Menurut pasal 3, yang dimaksud Pemerintahan Desa adalah Kepada Desa dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Secara implisit pasal 10 menetapkan bahwa pemerintahan desa tidak lain dari penyelenggaraan rumah tangga desa dan urusan-urusan pemerintahan.

Pembangunan Desa yang dikemas secara integral (*integrated rural development*), salah satu langkah penting yang ditempuh pemerintah adalah melancarkan Inpres Bantuan Desa, yang lebih populer disebut Bandes. Bantuan desa bersifat umum dan merata ke seluruh desa, tanpa memperhatikan aspek perbedaan kondisi sosial-ekonomi, penduduk dan geografis desa, serta tidak membedakan antara desa dan kelurahan. Pada tahun 1969/70, pemerintah menyalurkan bantuan desa sebesar Rp 100 ribu per desa, kemudian meningkat dari tahun ke tahun, dan terakhir (1999) menyalurkan sebesar Rp 10 juta per desa untuk satu tahun.<sup>5</sup>

Program pembangunan desa tidak sebatas Inpres Bandes, tetapi masih ada begitu banyak program lain, baik yang spasial maupun sektoral, yang masuk ke desa. Semua Departemen, kecuali Departemen Luar Negeri, yang didukung juga oleh Bank Dunia, masuk ke desa membawa program-program pembangunan desa. Departemen Pertanian memimpin program Revolusi Hijau, ABRI membawa AMD, Depdikbud mengurus Inpres SD, DPU mengelola Inpres Jalan, Departemen Kesehatan mempromosikan Puskesmas dan Posyandu, Departemen Perindustrian membina usaha-usaha kecil, PLN mengusung listrik masuk desa, Departemen Sosial membina organisasi sosial seperti Karang Taruna, Departemen Transmigrasi mengurus perpindahan penduduk dari Jawa-Bali ke pulau-pulau lain, BKKBN melancarkan program Keluarga Berencana, Departemen Koperasi membina KUD, Bappenas mengusung Inpres Desa Tertinggal, dan masih banyak lagi. Belakangan Bank Dunia membiayai dengan utang kepada Program Pengembangan Kecamatan.<sup>6</sup>

Dalam melaksanakan pembangunan Desa, prinsip-prinsip dan pendekatan yang digunakan oleh pemerintah adalah berdasarkan prinsip keterpaduan, menyeluruh, berkelanjutan dan dinamis serta terkoordinasikan. Selain

itu, azas keseimbangan antara peranan dan kewajiban pemerintah dan kemampuan berpartisipasi dari masyarakat pedesaan dalam bentuk prakarsa dan swadaya masyarakat.<sup>7</sup> Berdasarkan ketetapan MPR No.II /MPR/ 1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Pada Bab IV tentang Pola Umum Pelita Keempat, dalam Sektor Pembangunan Daerah huruf f, yang dinyatakan :

“Perhatian sebesar-besarnya perlu diberikan kepada peningkatan pembangunan pedesaan terutama melalui peningkatan prakarsa dan swadaya masyarakat Desa serta memanfaatkan secara maksimal dana-dana yang langsung maupun yang tidak langsung diperuntukkan bagi pembangunan pedesaan seperti bantuan inpres dan sebagainya”.

Telah dimaklumi pula bahwa sejak awal Pelita III, Pemerintah telah menetapkan sebuah Undang-undang yang dapat lebih memperkuat kedudukan Pemerintah Desa dan Kelurahan, dimana di dalamnya terdapat kejelasan mengenai kedudukan, tugas pokok, fungsi dan aparat pelaksana Pemerintah Desa dan Kelurahan, sehingga kelancaran kegiatan Pemerintahan Desa-desa dan Kelurahan-kelurahan dengan pola dan sistem administrasinya yang juga sudah diselenggarakan dapat terwujud serta dapat secara mantap menunjang berbagai aspek pembangunan pedesaan.<sup>8</sup>

Undang-undang tersebut adalah undang-undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Kemudian sejak tahun 1980, secara berturut-turut telah dikeluarkan berbagai peraturan, keputusan dan Instruksi Menteri Dalam Negeri sebagai peraturan pelaksanaannya. Karena Pemerintahan Desa adalah organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camat, maka Undang-undang No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah (di mana, wewenang, tugas dan kewajiban Camat selaku kepala wilayah diatur), memiliki kaitan yang erat sekali dengan Undang-undang tentang Pemerintahan Desa.

#### A. Sejarah “Desa” Di Indonesia

##### 1) Pengertian Desa Berdasarkan Adat

Berbicara mengenai sejarah dan cikal bakal “desa” di Indonesia tidak akan bisa dilepaskan dari keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat yang terlebih dahulu bernaung dan bertempat tinggal di dalam wilayah Negara kesatuan Republik Indonesia. Keberadaan masyarakat ini biasanya terdiri dari kelompok-kelompok komunitas yang berdomisili di beberapa daerah yang berbeda-beda budaya tetapi mempunyai kepemimpinan adat otonom tersendiri.

Perbedaan yang mencolok dari berbagai kesatuan masyarakat hukum adat tersebut, biasanya ditandai dengan perbedaan adat istiadat, seni-budaya, sifat dan corak fisik (warna kulit, bentuk wajah, jenis rambut, tinggi badan, agama, serta tempat tinggal berdasarkan

<sup>4</sup> *Ibid*, hal 23

<sup>5</sup> *Ibid*

<sup>6</sup> *Ibid*, hal 24

<sup>7</sup> R.H. Unang Sunardjo. S.H. *Tinjauan Singkat Tentang Pemerintahan Desa Dan Kelurahan*. Tarsito : Bandung, 1984, hal 1

<sup>8</sup> *Ibid*

Topographis (dipegunungan, didataran rendah, dipesisir, ditepi sungai besar, ditepi danau besar, di hutan belantara serta pulau-pulau terpencil).

Untuk memahami perbedaan dari masing-masing kesatuan masyarakat hukum adat yang sedemikian banyaknya dan bernaung di wilayah Negara Republik Indonesia secara spesifik dibagi menjadi tiga klasifikasi, yaitu<sup>9</sup> :

1. Klasifikasi kesatuan masyarakat hukum adat berdasarkan kepada wilayah Teritorial / wilayah tempat tinggal bersama sebagai dasar utama.
2. Klasifikasi kesatuan masyarakat hukum adat berdasarkan kesamaan genetik (suku, marga, dan klan) sebagai dasar utama tempat tinggal (domisili) secara kelompok didalam suatu wilayah tertentu.
3. Klasifikasi masyarakat kesatuan hukum adat berdasarkan azas campuran (territorial & keturunan).

Berbagai nama satuan wilayah tempat tinggal bersama dari kesatuan masyarakat hukum adat di Indonesia, khususnya yang berasaskan territorial dan campuran telah ikut serta memberikan corak kekayaan khazanah dari budaya Indonesia, seperti kesatuan masyarakat hukum adat dibeberapa daerah berikut ini<sup>10</sup>:

1. *Desa*, dengan Kampung, Kapunduhan, Kamandoran, Ampian, Cantilan, Dukuh, Banjar untuk di Jawab Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur serta Bali.
2. *Dhisa*, dengan kampung-kampung di Madura
3. *Marga*, dengan kampung, Dusun, Tiuh, di Sumatera Selatan, Lampung, Jambi dan Bengkulu.
4. *Nagari*, dengan Kampuang dan Jorong di Sumatera Barat
5. *Mukim* dengan Gampong atau Meunasah di Aceh
6. *Kuria*, dengan Huta dan Kesain di Tanah Batak
7. *Tumenggung*, dengan Kampung di Kalimantan
8. *Negorey*, dengan Soa di Rumantan Maluku
9. *Wanua*, dengan Negoriy di Minahasa
10. *Manoa*, *Laraingu*, *Kenaikan*, *Kefetoran*, dan *Kedatoan* di Nusa Tenggara Timur
11. *Banjar* dan *Lomblan* di Nusa Tenggara Barat
12. *Penanian* atau *Buah* di Tanah Toraja.

Satuan-satuan komunitas kewilayahan kesatuan masyarakat hukum adat tersebut dengan nama-nama tersebut diatas, merupakan satuan komunitas yang menjadi bagian dari ketatanegaraan Negara Republik Indonesia<sup>11</sup>, sekalipun kesatuan masyarakat hukum adat tersebut dalam komunitas kecil ataupun dalam komunitas besar sebagai sebuah kerajaan. Dapat disimpulkan, bahwa "Desa" dipertegas sebagai Kesatuan

<sup>9</sup>*Ibid*, hal 9-10

<sup>10</sup>*Ibid*, hal 10-11

<sup>11</sup>Dalam ketatanegaraan Republik Indonesia, Seperti kita ketahui, kemudian, "Desa" atau disebut dengan nama lain, memang diakui keberadaannya dalam UUD 1945. *Desa*, yang merupakan *susunan asli* Bangsa Indonesia itu, memiliki *hak asal-usul*, karenanya *bersifat istimewa*, dan Negara harus menghormati keberadaan *hak-hak asal* yang *bersifat istimewa* itu, sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 18 UUD 1945.

Masyarakat Hukum yang berdasarkan Adat dan Hukum Adat yang menetap dalam suatu wilayah yang tertentu batas-batasnya ; memiliki ikatan lahir dan bathin yang sama kuat, baik karena seketurunan maupun karena sama-sama memiliki kepentingan politik, ekonomi, sosial dan keamanan, memiliki susunan pengurus yang dipilih bersama, memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dan berhak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri.

Menurut Profesor Mr. Van Vollenhoven seorang ahli hukum adat yang berkebangsaan Belanda, dalam bukunya yang berjudul "*Adatrecht*", mengatakan bahwa pada masa lampau, Adat dan Hukum Adat memiliki nilai dan supremasi yang tinggi sebagai sumber landasan hukum di Indonesia, sehingga di Indonesia kala itu terdapat 19 daerah Hukum Adat, yaitu :

1. Aceh
2. Tanah Gayo Alas, Batak dan Nias.
3. Minangkabau dan Mentawai
4. Sumatera Selatan
5. Melayu
6. Bangka & Belitung
7. Kalimantan
8. Minahasa
9. Gorontalo
10. Tanah Toraja
11. Sulawesi Selatan
12. Kepulauan Ternate
13. Maluku & Ambon
14. Irian
15. Timor dan Kepulauannya
16. Bali, Lombok, dan Sumba Barat
17. Jawa Timur termasuk Madura & Jawa Tengah
18. Swapraja Surakarta dan Yogyakarta
19. Sunda (Jawa Barat)

## 2) Pengertian Desa Berdasarkan Peraturan Undang-Undang

### a. Masa Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda

Pasang surut perjalanan sejarah politik bangsa Indonesia bisa dilihat dari perubahan struktur politik pemerintahan yang terjadi, apabila sebelumnya pemerintahan kerajaan-kerajaan tradisional yang ada di Indonesia berdaulat dan menjalankan pemerintahannya sesuai dengan kesatuan masyarakat hukum adat, maka semenjak masuknya pemerintahan kolonial ke Indonesia, pelan-pelan kekuasaan dan kedaulatan dari beberapa kerajaan tradisional tersebut tergerus dan hilang, seperti dialami oleh beberapa kerajaan-kerajaan tradisional yang ada di Indonesia, seperti di Mataram, Banten, Cirebon, Aceh, Deli, Kutai, Pontianak, Goa, Banten, Ternate, Klungkung, Karangasem, Bandung dan Bima.<sup>12</sup>

Kerajaan-kerajaan tersebut satu persatu menyerahkan kedaulatan dan kekuasaan politiknya pada penjajah pada tahun 1602, hingga terbentuknya Pemerintah Hindia Belanda. Pemerintah kolonial Hindia Belanda yang berkuasa dari tahun 1798 sampai Maret 1942, telah mengatur sebagian besar aspek kehidupan politik,

<sup>12</sup>*Opcit*, R.H. Unang Sunardjo. S.H, hal 13

ekonomi<sup>13</sup> dan sosial bangsa Indonesia, melalui berbagai cara dan gaya khas kolonial.

Berbagai peraturan perundang-undangan baik yang bersifat untuk sementara waktu, maupun yang dipersiapkan untuk jangka waktu yang cukup lama, yang telah dipastikan akan menguntungkan pemerintah Hindia Belanda. Tidak sedikit peraturan perundang-undangan yang khusus mengatur komunitas masyarakat hukum adat dan desa, sekalipun secara formal dan politis pemerintah kolonial Belanda menghormati dan mengakui serta “mempersilahkan” Adat dan Hukum Adat berlaku dan dapat digunakan sebagai landasan hukum, bagi berbagai kegiatan hukum “golongan pribumi” dan sebagai hukum dasar bagi (komunitas masyarakat hukum adat) sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan dan sistem politik pemerintah kolonial Belanda.

Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah kolonial Belanda yang menjadi pedoman pokok dalam mengatur komunitas masyarakat hukum adat dan desa, yaitu antara lain:<sup>14</sup>

1. *Indische Staatsregeling* pasal 128 ayat 1 sampai 6, (mulai berlaku pada tanggal 2 September 1854, Stb 1854.2).
2. *Inlandsche Gemeente Ordonantie Java en Madoera*, disingkat dengan nama I.G.O (Stb. 1906-83) dengan segala perubahannya.
3. *Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten*, disingkat dengan nama I.G.O.B (Stb.1983-940 yo. 681) dengan segala perubahannya.
4. *Reglement op de Verkiezing, de Schorsing en het onslag van de Hoofden Der Inlandsche Gemeenten op Java en Madoera* (Stb.1907-212) dengan segala perubahannya.
5. *Nieuwe Regelen Omtrent de Splitsing En Samenvoering van desa op Java en Madoera met uitzondering van de Vorstenlanden (Bijblad 9308)*
6. *Herziene Indonesische Reglement*, disingkat H.I.R atau *Reglemen* Indonesia yang diperbaharui, disingkat R.I.B (Stb 1848-16 yo Stb. 1941-44)

Berdasarkan kepada ketatanegaraan pemerintah kolonial Hindia Belanda, sebagaimana tersirat dalam *Indische Staatsregeling* maka pemerintahan kolonial Hindia Belanda memberikan hak untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri kepada kesatuan-kesatuan Masyarakat Hukum “adat” dengan sebutan *Inlandsche Gemeente*<sup>15</sup> yang terdiri dari dua

bentuk, yaitu Swapraja<sup>16</sup> dan Desa atau yang dipersamakan dengan desa.

Swapraja sendiri adalah sebutan bagi kerajaan-kerajaan yang ditaklukan oleh pemerintah kolonial, dan wajib tunduk pada aturan yang sudah dibuat oleh pemerintah kolonial, terutama pada pembatasan-pembatasan akan hal-hal menyangkut pemerintahan, dalam hal ini pemerintah kolonial Belanda menyebut daerah Swapraja dengan sebutan *Landschap*. Untuk komunitas-komunitas masyarakat adat yang dipersamaan dengan “desa” terutama berada diluar Jawa dan Madura serta Bali, mendapat sebutan *Inlandsche Gemeente Dan Dorp* dalam peraturan *Herziene Indonesische Reglement (H.I.R)*

Untuk kepentingan pelaksanaan pemerintahan dan kemantapan sistem kolonialisme maka pejabat pemerintah Belanda telah memberikan sekedar perumusan tentang sebutan *Inlandsche Gemeente* sekedar berikut<sup>17</sup>:

“Suatu kesatuan masyarakat yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu, yang memiliki hak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan kepada Hukum Adat dan peraturan perundang-perundangan Hindia Belanda untuk hal-hal tertentu, dan pemerintahannya merupakan bagian terbawa dari susunan pemerintah Kabupaten atau Swapraja”.

Pengertian tentang *Inlandsche Gemeente* tersebut di atas tidak lain wujudnya adalah desa-desa, tidak secara tegas dan terperinci dicantumkan dalam I.G.O. atau I.G.O.B. Uraian pengertian tersebut disampaikan antara lain dalam rangkaian penyusunan I.G.O. di Volksraad tahun 1906.

Sejak lahirnya “otonomi baru” bagi Desa yang disajikan dalam *Inlandsche Gemeente-ordonnantie* tahun 1906, maka berturut-turut dengan segala kegiatan diadakan aturan-aturan baru tentang “kas Desa”, tentang “lumbung Desa”, “bank Desa”, “sekolah Desa”, “pamecahan Desa”, “bengkok guru Desa” “bale Desa”, tebasan pancen dan pajak bumi, “seribu satu aturan berkenaan dengan (mengatur, mengurus, memelihara dan menjaga keamanan hutan), yang semuanya itu menimbulkan satu akibat yaitu menambah beban rakyat berupa uang dan tenaga. Padahal berbagai aturan itu umumnya bukan hanya tidak dimengerti oleh rakyat desa, akan tetapi juga disangsikan akan manfaatnya bagi rakyat desa, malah sebagian besar nyata-nyata sangat bertentangan dengan kepentingan dan melanggar hak-hak asasi.<sup>18</sup>

<sup>13</sup>Raffles maupun para komisaris jenderal sesudahnya cukup mengetahui bahwa kepala desa dapat menjalankan peran penting dalam pengutipan pajak tanah. Ia mengeluarkan peraturan tentang Revenue Instruction pada tanggal 11 Februari 1814, yang menegaskan bahwa kepala desa ditunjuk sebagai perantara pemerintah pusat untuk menjalankan pemungutan pajak tanah, sekaligus menjalankan kekuasaan dan kewajiban sebagai pegawai polisi negeri. Lihat dalam Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*. Jakarta : Balai Pustaka. 1984, hal 258.

<sup>14</sup>*Ibid*

<sup>15</sup>Dibentuknya *Inlandsche Gemeente* adalah sebagai peraturan perundang-undangan sistem pemerintahan desa di Indonesia yang disesuaikan dengan kepentingan pemerintahan kolonial Belanda

<sup>16</sup>Bagi Swapraja (desa) bekas kerajaan-kerajaan yang ditaklukan, masih diberikan kelonggaran yaitu berupa hak menyelenggarakan pemerintahan sendiri (self bestuur) berdasarkan hukum adatnya tentu dengan pengawasan-pengawasan dari pemerintah kolonial Belanda.

<sup>17</sup>*Ibid*, hal 14

<sup>18</sup>Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini, Masa Depan Otonomi Desa*. RE’SINSIGHT Working Paper/ EKO/ II/ February 2008, hal 12.

*b. Masa Pemerintahan Pendudukan Jepang*

Pada bulan Maret 1942 seluruh wilayah jajahan Hindia Belanda jatuh kedalam kekuasaan militer Jepang dimana, penyerahan kekuasaannya ditanda tangani di Lembang Jawa Barat. Dengan sendirinya Jepang berkuasa atas segala sesuatunya di wilayah bekas jajahan Belanda. Pemerintah militer Jepang tidak banyak merubah peraturan perundang-undangan yang dibuat Belanda sepanjang tidak merugikan strategi “Perang Asia Timur Raya” yang harus dimenangkan oleh Jepang. Demikian pula hukum Adat tidak diganggu apalagi dihapuskan. Masih tetap dapat digunakan oleh bangsa Indonesia sepanjang tidak merugikan Jepang.

Selama Jepang menjajah 3,5 tahun I.G.O. dan I.G.O.B. secara formal terus berlaku, hanya sebutan kepala Desa diseragamkan dengan sebutan Kuco ; demikian juga cara pemilihan dan perberhentiannya diatur dalam Osamu Seirei No.7 tahun 1944. Dengan demikian sekaligus pula nama Desa berganti / berubah menjadi “Ku”. Perubahan ini selaras dengan perubahan sebutan-sebutan bagi satuan pemerintahan lebih atasnya. Untuk sekedar melengkapi hal diatas, maka sebagaimana dimaklumi berdasarkan Osamu Seirei No. 27 tahun 1942 maka susunan pemerintahan untuk di Indonesia adalah sebagai berikut :<sup>19</sup>

1. Pucuk Pimpinan pemerintahan militer Jepang, ada ditangan Panglima tentara ke 16 khusus untuk pulau Jawa yaitu Gunsyireikan atau Panglima Tentara, kemudian disebut Saikosikikan.
2. Di bawah Panglima ada kepala Pemerintahan militer disebut Gunseikan.
3. Dibawah Gunseikan ada koordinator pemerintahan militer untuk Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur dengan sebutan Gunseibu.
4. Gunseibu-Gunseibu ini dijabat oleh orang-orang Jepang tetapi Wakil Gunseibu diambil dari bangsa Indonesia.
5. Gunseibu membawahi Residen-Residen yang disebut Syucokan. Pada masa Jepang Keresidenan (Syu) merupakan Pemerintahan Daerah tertinggi. Para Syucokan semuanya terdiri dari orang-orang Jepang.
6. Daerah Syu terbagi atas kotamadya (Si) dan kabupaten (Ken).
7. Ken, terbagi lagi atas beberapa Gun (Kawedanaan)
8. Gun, terbagi lagi atas beberapa Son (Kecamatan)
9. Son terbagi atas beberapa Ku (Desa)
10. Ku terbagi lagi atas beberapa Usa (Kampung).

Sekalipun menurut susunan pemerintahan Karesidenan merupakan Pemerintahan Daerah yang tertinggi, berarti juga termasuk kategori penting bagi strategi militer, namun ternyata Jepang mempunyai perhatian yang cukup besar terhadap desa-desa. Desa-desa oleh Jepang dinilai sebagai bagian yang cukup vital bagi strategi memenangkan “Perang Asia Timur Raya”. Oleh karenanya Desa-desa dijadikan basis logistik perang. Kewajiban Desa-desa makin bertambah banyak dan bebannya makin bertambah berat. Desa-desa harus

menyediakan pangan dan tenaga manusia yang disebut Romusya untuk keperluan pertahanan militer Jepang.<sup>20</sup> Dengan demikian bagi Jepang pengertian Ku (Desa) adalah :<sup>21</sup>

“Suatu kesatuan Masyarakat berdasarkan Adat dan peraturan perundang - undangan pemerintahan Hindia Belanda serta pemerintah Militer Jepang, yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu, memiliki hak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri, merupakan satuan ketatanegaraan terkecil dalam daerah Syu, yang kepalanya dipilih oleh rakyatnya dan disebut Kuco, dan merupakan bagian dari sistem pertahanan militer”.

Sudah barang tentu pengertian yang terurai diatas itu tidak dapat dianggap sesuai lagi ketika Tentara Jepang bertekuk lutut kepada Sekutu pada tanggal 14 Agustus 1945.

*c. Sejak Proklamasi Kemerdekaan Hingga Lahirnya Orde Baru*

Pada tanggal 17 Agustus 1945 bersamaan waktunya dengan diproklamasikannya kemerdekaan, berakhirilah sudah lembaran buku sejarah kehidupan bangsa Indonesia akibat penjajahan oleh Belanda dan Jepang. Kemerdekaan membawa perubahan disegala bidang kehidupan menuju kearah kemajuan. Pada tahun-tahun setelah pemulihan kedaulatan, mulai banyak terlihat berbagai kegiatan untuk menyiapkan Undang-undang yang mengatur pemerintahan Desa sebagai pengganti I.G.O dan I.G.O.B yang masih terus digunakan, tujuannya adalah untuk mengatasi hal-hal yang dianggap tidak sesuai dengan dengan perkembangan zaman dan mekanismenya tidak ada di I.G.O dan I.G.O.B sehingga harus diatasi dengan peraturan yang derajatnya di bawah undang-undang.<sup>22</sup>

Pada tahun 1965, barulah kemudian secara resmi keluarlah Undang-undang Desa Praja sebagai pengganti I.G.O dan I.G.O.B. dalam Undang-undang Desa Praja termuat penjelasan resmi tentang ‘desa’ berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia, dimana pada pasal 1 Undang-undang Desa Praja No. 19 Tahun 1965 dijelaskan apa yang dimaksudkan dengan Desa Praja, yaitu<sup>23</sup> :

“Desa Praja adalah Kesatuan Masyarakat Hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri”.

Undang-undang Desa Praja tidak berumur lama, sebab ketika Orde Baru lahir, undang-undang yang jiwanya dan sistem pengaturannya akan dapat membawa

<sup>20</sup>*Ibid*, hal 16

<sup>21</sup>*Ibid*

<sup>22</sup>*Ibid*, hal 17

<sup>23</sup>*Ibid*, hal 18

<sup>19</sup>*Opcit*, R.H. Unang Sunardjo. S.H, hal 15

kearah ketidakstabilan politik di Desa-desanya, dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-undang No.6 tahun 1969.

Sejak undang-undang Desa Praja dinyatakan tidak berlaku lagi oleh undang-undang No.6 tahun 1969, sampai saat lahir dan berlakunya Undang-undang tentang pemerintahan Desa (Undang-undang No.5 tahun 1979) maka selama 10 tahun, Desa-desanya di seluruh Indonesia tidak memiliki landasan hukum berupa undang-undang.

Selanjutnya pengertian desa yang didasarkan pada Undang-undang No.5 Tahun 1979, yaitu :

“Suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat, termasuk didalamnya Kesatuan Masyarakat Hukum, yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah Camat dan berhak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia

### 3. Kesimpulan

Telah dimaklumi bahwa Desa dalam perjalanan sejarahnya telah mengalami berbagai perubahan baik yang menyangkut aspek yuridis formal maupun yang berkaitan dengan luas wilayah, sistem dan pola ketahanan masyarakat, prasarana dan sarana, sumber – sumber penghasilan, sistem administrasi pemerintahan, lembaga-lembaga kemasyarakatan, susunan organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa dan lain-lainnya, namun pada hakekatnya ada beberapa anasir penting yang melekat pada setiap desa yang tidak mungkin mudah berubah karena perubahan zaman yaitu :

1. Pada zaman atau masa manapun Desa merupakan satuan organisasi ketatanegaraan (sekalipun terkecil dan paling sederhana. )
2. Pemerintahan Desa merupakan pemerintahan terendah dalam susunan pemerintahan negara (Kerajaan ataupun Republik).
3. Adanya hak untuk mengurus rumah tangganya sendiri.
4. Berada dalam suatu wilayah yang batas-batasnya jelas dan tertentu
5. Ada penduduknya atau masyarakat dalam jumlah yang cukup besar sesuai persyaratan, yang hidup secara tertib dan bertempat tinggal pada lokasi-lokasi yang sudah tetap.
6. Kepalaanya dipilih secara langsung, bebas, dan rahasia oleh penduduk desa yang berhak.
7. Memiliki kekayaan alam sendiri (fisik ekonomis, dan non fisik ekonomis).
8. Ada landasan hukum (tertulis dan tidak tertulis yang ditaati oleh masyarakatnya bersama aparaturnya Pemerintahan Desa.
9. Mempunyai nama, yang tetap lestari serta mengandung makna tertentu bagi masyarakatnya.

### Daftar Pustaka

- Afriani, Susi Herti dan Helen Sabera Adib, 2016. *Sistem Kekerabatan Marga dan Pengaruhnya dalam Proses Pembentukan Struktur Politik di Sumatera Selatan*. Palembang : NoerFikri Offset & Fakultas Adab
- Eko, Sutoro, 2000. *Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa*. Ire's Insight Working Paper II February.
- Leirissa, R.Z (Editor). 1993, *Sejarah Nasional Indonesia IV*. Balai Pustaka. Jakarta
- Nasikun, J, 1998. *Sistem Sosial Indonesia*, Cet ke 4 : Rajawali Press. Jakarta
- Ndraha, Taliziduhu, 1982. *Metodologi Penelitian Pembangunan Desa*. Bina Aksara : Jakarta.
- Saragih, Djaren, 1996. *Hukum Adat Indonesia*. Tarsito : Bandung.
- Humaniora UIN Raden Fatah.
- Unang Sunardjo. R.H. S.H. 1984. *Tinjauan Singkat Tentang Pemerintahan Desa Dan Kelurahan*. Tarsito. Bandung