



Available online at **HISTORIA**; Jurnal Pendidik dan Peneliti Sejarah  
Journal homepage: <https://ejournal.upi.edu/index.php/historia>



RESEARCH ARTICLE

## Reorganisasi Pemerintahan Mullemeister di Banyumas, 1900-1936: Hilangnya Desa Adat Penatusan

Latif Imam Prabowo

Departemen Sejarah, Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Gadjah Mada

Correspondence: [latifimam99.li@gmail.com](mailto:latifimam99.li@gmail.com)

**To cite this article:** Prabowo, L.I. (2025). Reorganisasi pemerintahan mullemeister di Banyumas 1900-1936: Hilangnya Desa Adat Penatusan. *HISTORIA: Jurnal Pendidik dan Peneliti Sejarah*, 8(2), 171-184. <https://doi.org/10.17509/historia.v8i2.89306>.

Naskah diterima : 19 Agustus 2025, Naskah direvisi : 7 Oktober 2025, Naskah disetujui : 25 Oktober 2025

### Abstract

The Mullemeister Government reorganization was a decentralization program of the Dutch East Indies government that focused on reformation of colonial civil servants (*koloniale beamstaats*). In this reorganization, autonomy (*ontvoogding*) was granted to the local native elite at the regency, district, and village levels. This study examines the Mullemeister reorganization and its impact on the existence of local elites Banyumas from 1900 to 1936, known as penatus. This historical analysis utilizes various sources, including newspapers, the *Staatsblad*, colonial reports, and *verslag desa-autonomie*. The penatus, as the local elites of Banyumas, lost their rights as landowners after the colonial government implemented anti-elitist policies and decentralization laws. As a result of this movement, some penatus switched professions to become carik, while others lost their professions. This shift in social status and political rights led to the penatus transitioning from strategical elite to a working class or colonial employer.

**Keywords :** Decentralization; Local elite; Reorganization.

### Abstrak

Reorganisasi Pemerintahan Mullemeister merupakan program desentralisasi pemerintahan Hindia Belanda yang berfokus pada reformasi pegawai negara kolonial (*koloniale beamstaats*). Dalam reorganisasi tersebut, memberi hak otonomi (*ontvoogding*) kepada elit lokal bumiputra ditingkat kabupaten, distrik, maupun desa. Penelitian ini mengulas tentang reorganisasi pemerintahan dan pengaruhnya terhadap keberadaan elit lokal Banyumas pada tahun 1900-1936, yang bernama penatus. Tulisan Sejarah ini menggunakan beberapa sumber seperti surat kabar, *staatsblad*, buku laporan kolonial dan *verslag desa-autonomie*. Penatus sebagai elit lokal Banyumas, justru kehilangan haknya sebagai tuan tanah setelah pemerintah kolonial menerapkan gerakan anti-elitis dan UU desentralisasi. Akibat gerakan tersebut, sebagian penatus ada yang beralih profesi menjadi carik, sebagian lainnya kehilangan profesinya. Pergeseran status sosial dan hak politik inilah yang berdampak pada status penatus sebagai elit strategis menjadi kelas pekerja atau pegawai kolonial.

**Kata Kunci :** Desentralisasi; Elit lokal; Reorganisasi.

## PENDAHULUAN

Letnan Gubernur Raffles (1811-1916) memperkenalkan sistem administrasi baru di Jawa (Nitisastro, 1970, hlm. 20-22). Sistem administrasi tersebut bernama negara pegawai kolonial atau *coloniaale beamstaats*. Istilah ini berasal dari bahasa Jerman yaitu *beamtentums* yang memiliki arti pegawai negara (Hans Rosberg, 1958, hlm. 77). Tujuan dari program negara kepegawaian adalah memberdayakan elit lokal sebagai pegawai kolonial. Elit lokal yang dimaksud, yaitu elit desa yang terdiri atas kesepuhan desa, dan kepala desa. Masing-masing elit desa tersebut memiliki peran yang berbeda, pertama kepala desa bertugas sebagai pegawai pemerintahan kolonial, dan yang kedua, kesepuhan desa merupakan pemimpin adat dari desa yang bersangkutan (Murtono, 1985, hlm. 103).

Adanya program negara kepegawaian (*beamstaaten*) yang diterapkan Raffles dan pemerintah kolonial Hindia Belanda sejak 1854, merubah fungsi kepala desa, dan kesepuhan desa yang sebelumnya hanya seorang elit tradisional menjadi seorang elit modern sebagai pegawai kolonial. Menurut Sutterland, kelompok elit lokal yang menjadi pegawai tersebut juga dikenal sebagai pangreh praja atau pegawai pemerintah (Heather Sutterland, 1979). Bagi golongan elit desa yang telah menjadi pegawai kolonial, berpengaruh pada status sosial dan politik mereka. Pada status sosial, elit desa menyandang sebagai pegawai negara yang digaji. Akan tetapi, dalam status politik, terdapat privilese bagi elit desa karena mereka memiliki akses politik terhadap kekuasaan kolonial.

Elit lokal juga menjadi kelompok baru yang sudah mendapat pendidikan barat dan menjadi pegawai administrasi kolonial baik di kotapraja, kabupaten maupun pedesaan (Robert van Niel, 1960, hlm. 15). Memasuki akhir dekade 1890-an, pemerintah Hindia Belanda mengalami dilema akibat defisit pemasukan ekonomi negara. Dilemma tersebut berupa rencana perampangan administrasi kolonial yang mengakibatkan direduksinya beberapa jumlah keresidenan di Jawa dan Madura. Gubernur Jendral Pijnacker (1888-1893) memerintahkan investigasi kepada administrasi dalam negeri (*Binnenlandche Bestuur*) terhadap keresidenan yang bermasalah (Pronk, 1929, hlm. 24). Dalam rencana reorganisasinya, Pijnacker menyerahkan instruksi kepada seorang pejabat kolonial bernama J. Mullemeister yang pada tahun 1900 menjabat sebagai Residen Yogyakarta.

Mullemeister memiliki ide berupa program desentralisasi bernama "pembebasan pengawasan" (*ontvoogding*) atau *de-guardianisasi* untuk mengantisipasi program pengawasan (*voogding*) atau guardianisasi yang

dinilai sentralistik. Karena jasanya, Gubernur Jendral Pijnacker menamai rencana program reorganisasi administrasinya sebagai reorganisasi Mullemeister. Bersamaan dengan UU desentralisasi, reorganisasi Mullemeister ini menjadi penyebab pergeseran sosial-politik elit lokal di kabupaten Banyumas. Program *ontvoogding* atau deguardianisasi merupakan program desentralisasi pemerintah kolonial yang memiliki dampak sosio-politik terhadap keberadaan elit lokal Banyumas yang disebut sebagai penatus. Elit lokal penatus oleh pemerintah kolonial diakui sebagai sebuah sub-sistem administrasi serta pelestari hukum adat di Hindia Belanda (Gluckman, 1949)

Tulisan yang bertemakan tentang Banyumas sampai sejauh ini masih seputar tema-tema sejarah makro seperti sejarah kota ataupun sejarah epidemi saja. Akan tetapi, pembahasan mengenai sejarah mikro tentang kehidupan elit lokal penatus di Banyumas masih sangat minim. Tulisan Sugeng Priyadi lebih condong ke tema-tema sejarah kultural Banyumas, sedangkan tulisan Purnawan Basundoro lebih fokus ke sejarah transportasi dan perkotaan di Banyumas. Bahkan, terdapat tulisan sejarah makro lainnya seperti sejarah epidemi di Banyumas 1870-1940 karya Dina Dwi Kurniarini. Oleh karena itu, tulisan ini memiliki sumbangsing dalam penulisan sejarah mikro yang berfokus pada kehidupan elit lokal di Banyumas.

Tulisan ini menjelaskan program deguardianisasi sebagai bentuk pemberdayaan elit lokal bumiputra di Banyumas dan dampaknya terhadap posisi kelas sosial mereka. Sejauh mana program deguardianisasi memiliki pengaruh pada reformasi wilayah (Staatsblad No. 123, 1921), dan hak otonomi kabupaten Banyumas (Staatsblad No. 242, 1929). Beberapa peneliti yang telah meneliti tentang elit tradisional ini adalah Van Niel yang memunculkan istilah priyayi sebagai elit baru (van Niel, 1960). Pada kenyataannya, penelitian Niel belum sampai seberapa jauh pengaruh politik etis terhadap kehidupan sosio-politik elit-priyayi.

Adapula karya Efendi Wahyono yang berkaitan dengan kajian UU desentralisasi dan otonomi daerah (Wahyono, 2009). Efendi belum menjelaskan pengaruh desentralisasi dalam mengubah bentuk pemerintahan lokal di tiap daerah Jawa. Terakhir adapula penelitian dari Harto Juwono tentang perubahan fungsional terhadap jabatan kontrolir, dari pengawas kebun (Juwono, 2023.). Tetapi tetap saja, Harto tidak menjelaskan kondisi kontrolir pasca tidak menjabat di pemerintahan. Terakhir, ada penelitian dari Diska Meizi Arinda Dkk tentang krisis ekonomi Banyumas 1930-1935 (Diska Meizi Dkk, 2017). Penelitian dari merekapun masih sebatas pembahasan sejarah Banyumas dalam konteks

makro sejarah ekonomi, belum ada membahas kondisi sehari-hari seorang tokoh di Banyumas.

Maka dari itu, penelitian ini berguna untuk mengisi celah pada pengaruh desentralisasi terhadap elit lokal bernama penatus. Produk hukum desentralisasi seperti Program deguardianisasi bukan hanya memberi hak otonomi daerah, namun juga untuk menjelaskan perubahan sosio-politik elit strategis Banyumas bernama penatus. Baik penelitian dari Van Niel, Hartono, maupun Efendi belum menggambarkan tidak dikhususnya untuk kajian tokoh-tokoh yang tersingkirkan dalam sebuah birokrasi lokal.

Maka dari itu, untuk menjelaskan fenomena pergeseran politik elit lokal penatus, dibutuhkan kerangka pemikiran berupa, birokrasi, debirokratisasi, dan elit. Konsep birokrasi modern (legal-rasional) dapat membantu menjelaskan perubahan desa adat tradisional seperti penatusan, menjadi desa kolonial seperti desa praja (Weber, 1978, hlm. 217). Mengenai pencabutan status adat desa penatusan dapat dijelaskan melalui demistifikasi politik. (Jacoby, 1976, hlm. 76). Segala bentuk penyakralan praktik politik, terutama seperti simbol penatus sebagai pemangku adat.

Lebih lanjut, gerakan anti-elitisme merupakan sikap penghapusan birokrasi tradisional oleh pihak kolonial seperti desa adat penatusan (Sartori, 1978).. Hal tersebut bertujuan ini untuk melenyapkan segala bentuk atribut adat dari desa penatusan. Sementara itu, elit strategis juga digunakan sebagai konsep mengenai kedudukan penatus sebelum dan sesudah adanya reorganisasi Mullemeister (Suzanne Keller, 1963, hlm. 23).

Berdasarkan latar belakang tadi, muncul pokok permasalahan yaitu dampak kehidupan sehari-hari penatus sebagai kelompok elit bumiputra. Program reorganisasi pemerintahan sebagai penyetaraan pegawai bumiputra dengan eropa, justru meminggirkan peran sosial-politik elit bumiputra. Dari pokok permasalahan tersebut, dapat menjelaskan mengapa UU desentralisasi justru membuat rugi elit lokal Banyumas, dan bagaimana setiap reorganisasi dapat mengubah status sosial-politik elit lokal penatus?. Berdasarkan latar belakang penelitian ini, disimpulkan bahwa penelitian terdahulu mengenai sejarah desentralisasi, elit lokal maupun tentang Banyumas masih sebatas isu-isu sejarah makro saja. Intinya, penelitian ini, membuat sumbangsing sejarah administrasi kolonial melalui bentuk pemerintahan lokal Banyumas.

## METODE

Metode penelitian yang digunakan dalam artikel ini adalah metode sejarah. Beberapa tahap penelitiannya

antara lain pemilihan tema, heuristik, kritik sumber, interpretasi dan historiografi (Kuntowijoyo, 2018). Tema sejarah sosio-politik dipilih karena sejak reorganisasi Mullemeister diberlakukan, berdampak pada elit lokal di kabupaten Banyumas. Pengumpulan sumber yang pertemakan desentralisasi diantaranya buku laporan kolonial seperti buku laporan kolonial *De bestuur reorganisatie Mullemeister*, dan *Bepalingen en beginselen der decentralisatie van 1903*. Buku laporan tentang pembahasan penggabungan desa dan kondisi penatus berasal dari buku *De Onderzoek verslag desa-autonomie, staatsblad* beserta surat kabar *de vaderland, de locomotief*, dan *Bataaviache Handelsblad*. Bagian pembahasan tentang desa adat juga berasal dari sumber buku laporan *verslag desa-otonomie dan Het adatrecht van Nederlandsch-Indië 1913-1933*.

Pada tahap kritik sumber, penelitian ini menggunakan kritik eksternal atau bahasa Kuntowijoyo sebagai verifikasi eksternal. Maka dari itu, penelitian ini membatasi dan menyaring sumber-sumber kolonial yang seperti UU adat seperti *Adatrecht* (1913), UU Desentralisasi seperti *Decentralisastie wet* (1903), maupun tentang penggabungan desa (*desa-samenvoeging*) tahun 1926-1936. Tahap interpretasi dilaksanakan dengan menganalisis dampak sosial tertinggi penatus sebagai kepala adat (*adathoofden*) yang pada akhirnya berubah menjadi seorang pegawai kolonial biasa setelah dikeluarkannya hukum adat (*adatrecht*). Perihal dampak politik, seorang penatus dan elit desa lain pada akhirnya memiliki akses atau privilese dengan pihak kolonial.

Temporal dipilih tahun 1900 sampai 1936 karena adanya reorganisasi pemerintahan Mullemeister 1900. Mullemeister yang notabene seorang tokoh yang mengagas reorganisasi tersebut melahirkan apa yang dikenal sebagai UU desentralisasi 1903 dan *bestuurhervorming wet* 1922. UU desentralisasi memunculkan program deguardianisasi yang berdampak pada reformasi wilayah di Banyumas, yaitu penggabungan desa pada tahun 1926, 1931 dan 1935. UU reorganisasi administratif 1922 menghasilkan penetapan gagasan deguardianisasi atau *ontvoogding-gedacht*. Peraturan tersebut berdampak pada perubahan status penatus Banyumas yang dilaksanakan pada tahun 1932.

Adapun pemilihan spasial atau tempat di Banyumas, dikarenakan Banyumas merupakan salah satu dari daerah percobaan program *ontvoogding*, khususnya di Jawa tengah. Daerah lainya yang mendapat program yang sama adalah Desa Arisan di keresidenan Besuki dan Cirebon dengan Lurah. Terdapat pula narasi perbandingan lain dari penatus Banyumas yaitu, penatus Purwokerto.

Baik Banyumas maupun Purwokerto sama-sama memiliki kepala desa bergelar penatus karena berada dalam wilayah kultural yang sama, yaitu Banyumasan. Output-nya, terciptakan sebuah historiografi elit lokal yang menjelaskan bahwa kedudukan mereka sebagai penatus (dewan kesepuhan) tidak selamanya menjadi strata sosial tertinggi. Kedudukan dan status sosial penatus terancam oleh kebijakan reorganisasi yang diterapkan oleh pemerintah kolonial Hindia Belanda.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Reorganisasi Pemerintahan Mullemeister sebagai Awal Pergeseran Status Elit Lokal

Undang-undang desentralisasi dan reorganisasi Mullemeister yang dilaksanakan tahun 1900-1903 menjadi awal dari proses pergeseran sosial-politik elit lokal di kabupaten Banyumas. Reorganisasi Mullemeister adalah program reorganisasi administrasi yang dilaksanakan pada tahun 1900 dan dinamai menurut tokoh penggagasnya, yaitu J. Mullemeister. Namun pada kenyataannya, sebuah desentralisasi tidak selalu memihak pada wilayah yang termarjinal, sebagai contoh desa adat (Yerkes & Muasher, 2018.).

Program Deguardianisasi merupakan salah satu program Mullemeister yang berfungsi membebaskan pengawasan atau deguardianisasi (*de guardianized*) oleh pemerintah pusat di Batavia, kepada pemerintah daerah keresidenan di Jawa. Selain program deguardianisasi, reorganisasi Mullemeister 1900 membuat sebuah program yang disebut sebagai *asas vrij bestuur* atau pemerintahan mandiri. Asas pemerintahan mandiri berfungsi memberi wewenang kepada pejabat kolonial, untuk memutuskan wewenang (diskresi) suatu peraturan yang tidak tercantum dalam sebuah ordonansi (Khairul Muluk, 2009, hlm. 15).

Hak diskresi seorang pejabat kolonial diberikan ketika seorang bawahannya tidak kompeten dan dipersilahkan mengundurkan diri. Dengan kata lain, asas pemerintahan mandiri memiliki fungsi dalam merestrukturisasi kepegawaian, sedangkan program deguardianisasi untuk mereformasi wilayah. Sebagai contoh, Mr. Mullemeister menciptakan dua keputusan, yaitu pertama, jajaran dewan lokal (*local raden*) bumiputra, dan kedua, membentuk tiga propinsi di Jawa yaitu, Jawa Barat tahun 1925, Jawa Timur tahun 1928, serta Jawa Tengah tahun 1930 (Wibawa, 2001). Alasan khusus tentang perombakan wilayah dan restrukturisasi kepegawaian inilah, yang nantinya berdampak pada elit lokal penatus di kabupaten Banyumas.

Program deguardianisasi menyebabkan perombakan wilayah Banyumas pada tahun 1828, 1931, dan 1935. Pada tahun 1928 kabupaten Banyumas mengalami penggabungan wilayah (*gewest splitsing*), sedangkan pada tahun 1931 dan 1935 mengalami penggabungan wilayah. Maka dari itu, adanya penggabungan wilayah berarti ada restrukturisasi pegawai. Program restrukturisasi pegawai terjadi pada tahun 1926, 1931 dan 1935, sehingga mengubah kedudukan penatus dari pemangku adat menjadi kepala desa yang diangkat melalui badan pemilihan desa. Seringkali, proses penerapan desentralisasi bertentangan dengan kesejahteraan masyarakatnya (Nuradhawati, 2019).

Perubahan sosial-politik selama reorganisasi pemerintahan merupakan tantangan seorang elit, ketika penatus yang pada awalnya merupakan aristokra lokal menjadi seorang pegawai kolonial (Best & Hoffmann-Lange, 2018). Apalagi yang menjadi sasaran J. Mulemeister adalah masalah kepegawaian beserta elit lokal. Maka dari itu, dijelaskan alasan reformasi wilayah menjadi salah satu pemberi dampak terhadap elit penatus dan sistem desa adatnya.



Gambar 1. Peta Keresidenan Banyumas dan sekitarnya 1903

Sumber : *Universitaire Bibliotheken Leiden*



Gambar 2. Peta Keresidenan Banyumas dan Sekitarnya pasca reformasi wilayah 1935

Sumber : *Universitaire Bibliotheken Leiden*

Setidaknya setelah tahun 1903, propinsi Jawa Tengah memiliki lima karesidenan yaitu Banyumas, Pekalongan, Jepara-Rembang, Bagelen, dan Kedu. Reorganisasi Mullemeister mengakibatkan penggabungan beberapa keresidenan yang dianggap tidak efektif. Beberapa keresidenan yang harus dilebur antara lain keresidenan Tegal yang harus dilebur ke keresidenan Pekalongan dan keresidenan Bagelen dilebur ke keresidenan Kedu. Lain halnya dengan keresidenan Jepara dan keresidenan Rembang, dua keresidenan ini membentuk karesidenan baru yang bernama keresidenan Jepara-Rembang. Inilah tujuan Mullemeister memberlakukan program deguardianisasi, yaitu untuk melakukan reformasi wilayah.

Program deguardianisasi berfungsi untuk mengurangi jumlah keresidenan di Jawa-Madura yang terlalu banyak. Dikurangnya jumlah keresidenan disebabkan faktor defisit tahunan 9,3 juta gulden negara (1889-1899) akibat menurunnya pendapatan dari komoditas kopi (Pronk, 1929, hlm. 23). Program reformasi wilayah yang berdampak pada wilayah Banyumas adalah penggabungan kabupaten (*samenvoeging van regentschap*) dan penggabungan desa (*desa-samenvoeging*). Hal tersebut menjadi bukti bahwa desentralisasi dapat menyebabkan sebuah kesuksesan maupun konsekuensinya (Ostwald et al., 2016).

Tabel 1. Dampak Reorganisasi Mullemeister di Jawa (Umum) dan di Banyumas (Khusus) dalam bentuk produk kebijakan

Jenis Reorganisasi	Jawa	Banyumas
Reformasi Wilayah	Penggabu	
ngan keresiden		
an	Penggabu	
ngan desa		
Restrukturisasi pegawai	Hukum adat	Otonomi desa

Sumber: De Bestuur Reorganisatie Mullemeister 1900

Secara garis besar, asas pemerintahan mandiri menghasilkan dampak pengurangan pegawai kabupaten Banyumas. Dampaknya yaitu terdapat elit lokal yang dipecat atau diberhentikan karena penghapusan kabupaten Purwokerto (Soerabaija handelsblad, 1935). Lebih jauh, kebijakan yang dibuat J. Mullemeister memiliki beberapa dampak. Pertama, asas pemerintahan mandiri berguna untuk mengevaluasi kinerja pegawai eropa dan bumiputra. Poin kedua, program deguardianisasi berfungsi untuk efisiensi atau penghematan anggaran berupa perombakan wilayah setiap keresidenan atau kabupaten (Pronk, 1929, hlm. 26).

Sejauh ini, reorganisasi Mullemeister memiliki fungsi mere-organisasi dan rasionalisasi suatu wilayah dan birokrasi yang tidak maksimal dan tidak berjalan efektif (Ritzer, 1975). Hal tersebut terbukti dengan adanya program reformasi wilayah dan restrukturisasi pegawai. Penerapan program deguardianisasi pada elit lokal penatus Banyumas juga turut berdampak pada dewan kesepuhan desa (*oude desagroeperinge*) dan serikat desa (*desa-verband*). kedua jenis birokrasi lokal tadi turut terpengaruh oleh program restrukturisasinya berupa ordonansi otonomi desa (*desa-autonomie*) dan hukum adat kolonial (*koloniale adatrecht*).

### Kedudukan Sosial Penatus menurut Ordonansi Otonomi Desa

Sebelum tahun 1906, belum ada hukum administrasi yang mengatur tentang hukum desa dan tanah adat di Jawa dan Madura. Maka dari itu, pada tahun 1906 dibuatlah *inlandsche gemeente ordonantie* (IGO) atau ordonansi kotapraja bumiputra. Tujuan utama IGO yaitu mengintegrasikan hukum desa kedalam sistem administrasi Hindia Belanda. IGO 1906 merupakan pangkal dari peraturan pendirian kotapraja dan desa-desa berstandar hukum kolonial. Tujuan lain dari IGO yaitu memindahkan wewenang dari seorang residen kepada pejabat lokal yang lebih rendah daripadanya, seperti kepala kotapraja (*gemeente-hoofden*) dan bupati (Wignjosoebroto, 2004, hlm. 24).

Dalam IGO inilah, terdapat bagian yang mengatur hukum desa dan tanah adat yang disebut sebagai otonomi desa dan hukum adat (*adatrecht*). Otonomi desa dan hukum adat merupakan dua ordonansi yang termuat dalam program deguardianisasi. Otonomi desa bertujuan penambahan wewenang kepala desa dan kesepuhan desa, untuk memiliki kontrol penuh pada desa yang bersangkutan (J. M. Pieter, 1932, hlm. 7). Sementara itu, hukum adat kolonial (*koloniiale adatrecht*) berisi tentang tentang batasan dan pencabutan hak penggunaan tanah komunal yang dikuasai oleh elit desa (F.A.E. Lacleulle, 1929, hlm. 3)

Kesepuhan desa merupakan elit desa yang menguasai wilayah bernama desa adat. Di satu sisi hukum adat dan otonomi desa memberi wewenang kepada kesepuhan desa untuk mengatur desa adatnya sendiri. Disisi lain porsi hak kuasa tanah harus dikurangi dan menimbulkan kerugian bagi golongan mereka. Itulah alasan pemerintah membuat hukum ada kolonial, yaitu bertujuan untuk menguasai semua tanah dan sumber daya (Siscawati et al., n.d.).

Jika ada desa adat yang belum terkodifikasi dalam hukum adat, maka akan dimasukkan ke dalam peraturan desa yang bernama atoeran desa (F.A.E. Lacleulle, 1929).

Akibatnya, elit desa ini digunakan untuk memungut atau pajak publik modern atau *de moderne publiekrechtelijke heffingen* terhadap desa-desa adat di kabupaten Banyumas. Pada dampak politik, berupa dikurangnya hak penguasaan tanah desa adat seperti tanah bengkok, dan tanah perdikan. Dua jenis tanah lungguh tersebut mulai diintegrasikan ke dalam beberapa kumpulan hukum-hukum adat yang disebut sebagai bundel hukum adat atau *adatrechtbundel* (Van Vollenhoven, 1933).

Katalog atau bundel hukum adat (*adatrechtbundel*) menyebabkan terjadinya pengurangan hak kuasa adat dan lahan adat terhadap elit desa. Pada kenyataannya, hukum adat dan ordonansi otonomi desa justru menyebabkan elit desa tidak lagi memiliki hak kuasa apapun. Elit desa dipandang sebagai birokrat yang gagal menangani proses-proses birokratisasi di tingkat desa dan kehilangan fungsi sebagai birokrasi adat desa (Meyer, 1979). Maka dari itu, birokrasi desa adat penatusan yang masih diwariskan turun-temurun dianggap sebagai birokrasi tradisional, bukan birokrasi legal-rasional sesuai standar hukum kolonial (Weber, 1978).

Status sosial-politik kesepuhan desa memang semakin memburuk pasca diberlakukannya desentralisasi 1903. Secara singkat, terdapat tiga faktor utama terhadap penurunan status sosial kesepuhan di Jawa. Pertama yaitu penghapusan simbol kepala adat (*adathoofden*), kedua pemberlakuan elit desa sebagai pegawai kolonial, dan terakhir, adanya penggabungan desa (*desa-samenvoeging*). Faktor-faktor tersebut membuat hukum dan wilayah desa adat menjadi dihilangkan. Sebagai komparasi, terdapat beberapa desa adat selain desa penatusan Banyumas, yaitu desa Glondongan Bagelen dan desa Panglawean di Semarang. Namun, karya Vollenhoven seperti bundel hukum adat untuk menghendaki desa adat sebagai warisan ilmuwan, justru menjadi penjejal bagi desa adat macam penatusan (Moritz Koenig, 2024, hlm. 67).

Otonomi desa bukan sekedar program penyetaraan elit desa untuk ambil bagian dalam struktur pemerintahan kolonial, namun juga program evaluasi pada kompetensi bagi mereka. Dalam hal ini, saat elit desa desa dianggap kurang mampu menjalankan administrasi desa adat, maka fungsi kontrol pemerintahan desa akan digantikan oleh pejabat kolonial lainnya (Pieter, 1932). Ordonansi otonomi desa dan katalog hukum adat hanya mempertahankan intervensi pihak kolonial terhadap urusan administrasi desa. Elit desa hanya digunakan sebagai perantara untuk memungut pajak desa, sementara haknya sebagai kepala adat sudah dihilangkan.

Intervensi pemerintah dalam bentuk hukum adat ini justru melahirkan konsekuensi bahwa sistem

kepemilikan tanah atau feodum desa bukan hanya dianggap tidak relevan namun juga dianggap kolot. Apalagi kesepuhan desa kalah bersaing dengan kelompok elit intelektual yang terpengaruh pendidikan barat (Latif., 2012). Semua dasar-dasar hukum tentang penguasaan tanah disebabkan oleh doktrin domain verklaring sejak UU agraria 1870 (Siscawati et al., 2017). Jika tanah-tanah adat tidak memiliki bukti kepemilikan yang sah, maka hak kuasa tanah dalam desa adat bersangkutan diambil alih.

Otonomi desa dan hukum adat pada akhirnya menjadi tantangan elit desa, dalam mempertahankan masyarakat hukum adat beserta kuasa lahannya (Ardiansyah et al., n.d.). Elit desa bukan saja dilucuti haknya sebagai kepala adat, namun juga dihilangkan kuasa atas tanah lungguh-nya. Selanjutnya, dibahas mengenai bentuk pemerintahan lokal berupa desa adat di Banyumas dan beberapa daerah lainnya. Dijelaskan pula proses pengambil alihan hak kuasa desa adat, dalam peraturan IGO, yaitu penggabungan desa (*desa samenvoeging*) dan hak kuasa lahan desa (*desa beschikkingsrecht*). Peraturan tersebut turut menjadi penyebab menghilangnya sebuah lembaga desa yang disebut sebagai dewan kesepuhan desa atau *oude desa-groeperinge*.

### **Runtuhnya Hak Politik Penatus: Penghapusan Serikat Desa beserta Dewan Kesepuhan Desa**

Seperti yang diutarakan pada penjelasan sebelumnya, bahwa ordonansi otonomi desa dan hukum adat melahirkan gerakan anti-elitis atau gerakan anti-desa-adatpihak kolonial terhadap elit desa. Disatu sisi, hukum adat berfungsi sebagai kebebasan politik elit desa, namun disisi lain hak politik dan lahan adat dikuasai oleh pemerintah kolonial (Von Benda & Franz, 2011). Ordonansi pembentukan kotapraja atau *inlandsche gemeente ordonantie* (IGO) selain membahas otonomi desa, juga membahas sebuah komunitas desa yang disebut sebagai serikat desa (*desa verband*) dan dewan kesepuhan desa (*oude desa groepeeringe*). Kedua kelompok tersebut menjadi korban gerakan anti desa adat oleh pemerintah kolonial Hindia Belanda (Benda, 1965).

Serikat desa atau desa verband merupakan perkumpulan beberapa desa yang membentuk jaringan desa majemuk (wanua-desa). Fungsi dari serikat desa ini adalah memelihara hukum adat dalam kesatuan antara desa utama dengan desa-desa disekitarnya (Colombijn, 2014). Lebih rincinya, serikat desa ini bertujuan memelihara hak kepemilikan tanah komunal. Tujuan lainnya yaitu, memberi jaminan agar kuasa lahan

desa tetap utuh ditangan kelompok adat dan hak pakai digunakan oleh desa-desa yang berserikat (Laceulle, 1929).

Bagan 1. Pembagian Wilayah Desa di Jawa-Madura Sebelum 1900-1926

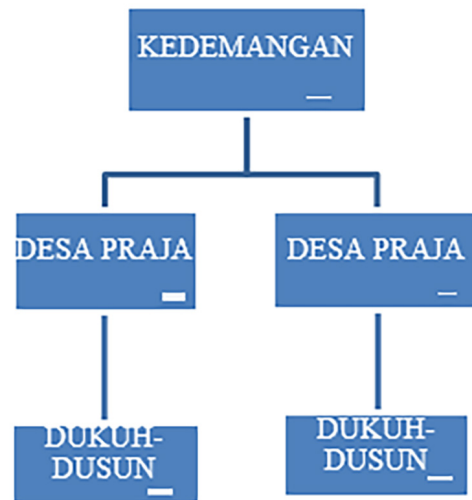


Sumber: *Eindverslag over het desa-autonomie-onderzoek op Java en madoera*

Serikat desa merupakan warisan dari sistem desa jawa kuna, yang terbagi menjadi desa mancapat dan mancalima. Mancapat merupakan kelompok empat unit desa yang mengelilingi desa utamanya sesuai 4 penjuru mata angin (Hermanto & Hendriani, 2021). Mancalima merupakan pembagian ranah kekuasaan antar lima desa yang saling membentuk kesatuan (Nordholt et al., 1980.). Baik mancapat maupun manca lima, keduanya mirip kosmologi desa Jawa kuna berupa wanua, atau kumpulan desa yang diketuai oleh ketua suku yang disebut sebagai raka i. Peran dari desa pusat dalam mancalima berfungsi sebagai pusat religius budaya (Junianto, 2019).

Penghilangan desa mancapat dan mancalima merupakan demistifikasi hukum adat terhadap warisan desa adat jawa kuna sekaligus membuktikan adanya gerakan anti desa adat oleh pemerintahan Hindia Belanda (Von Benda & Franz, 2011). Adanya hukum adat yang mulai diberlakukan mulai tahun 1918 dan otonomi desa 1926, sistem desa mancapat dan mancalima digantikan oleh desa pemerintah atau desa praja. Pembentukan desa-praja dengan standar hukum kolonial tersebut ditetapkan melalui peraturan hak penguasaan lahan desa atau *desa beschikkingsrecht*.

Bagan 2. Pembagian Wilayah Desa di Jawa-Madura Sebelum 1926-1936



Sumber: *Eindverslag Over het Desa-autonomie Onderzoek op Java en Madoera, De Zoogenaamde Ontvoogding van het Inlandsch Bestuur*

Pemerintah kolonial Hindia Belanda telah menciptakan aturan tersebut demi mendapat kuasa atas lahan tanah adat yang menjadi cikal bakal dasar ekonomi bagi perkebunan pihak kolonial (Colombijn, 2014). Lahan adat desa dijadikan lahan perkebunan pemerintah kolonial, dan semua warganya diambil alih menjadi buruh atau pegawai kolonial. Tujuan utama diciptakannya hak penguasaan desa oleh pemerintah kolonial untuk mengatur hak properti dan hukum publik atas tanah sengketa desa yang belum dikelola oleh desa bersangkutan (Laceulle, 1929, hlm 18). Selain serikat desa, terdapat pula komunitas desa adat serupa yang bernama dewan kesepuhan desa atau *oude desagroeping*.

Dewan kesepuhan desa merupakan komunitas desa yang memiliki fungsi sebagai pemelihara adat desa, pemberi bantuan sosial kepada anggota dan pengawas kepala desa. Perbedaan mendasar antara serikat desa dan kesepuhan desa terletak pada cakupan luas wilayah kuasanya. Serikat desa merupakan birokrasi desa yang menguasai beberapa desa, sedangkan kesepuhan desa adalah birokrasi desa yang bersangkutan saja. Bisa terlihat, bahwasanya, serikat desa dan kesepuhan desa merupakan sebuah birokrasi yang menjadi penyelenggara layanan masyarakat adat (Rismawan, 2017).

Setiap kesepuhan desa menguasai satu desa adat, status sesepuh desa di Banyumas adalah penatus

serta kedudukannya sebagai pemangku adat. Dewan kesepuhan bukan hanya menggambarkan independensi hukum desa terhadap hukum kolonial, namun juga sebuah unit sosial yang memiliki kemandirian ekonomi. Hak-hak penggunaan kuasa tanah seperti tanah lungguh, ataupun bengkok menjadi sumber penghasilan bagi desa desa bersistem kesepuhan. Pembagian hasil panen dan masalah agrarian lainnya diatur dalam peraturan pernata-desa. Fungsi dari pernata-desa yaitu memperbolehkan warga desa untuk memiliki tempat tinggal dan membuka lahan garapan untuk mereka atas ijin kesepuhan desa.

Penyebutan desa-desa bersistem kesepuhan di Jawa tentunya memiliki istilah yang berbeda-beda. Kesepuhan disini, mengacu pada pendapat Vollenhoven merupakan elit desa tingkat menengah kebawah serta memiliki gelar yang berbeda-beda. Di daerah Banten, Tegal dan Rembang, kesepuhan desa mereka dikenal sebagai Lurah. Daerah pantura lain seperti Cirebon, Surabaya, Pasuruan dan Besuki disebut sebagai Aris, sedangkan Madiun dan Kediri disebut Palang-kepalang (Laceulle, 1929, hlm. 5). Terdapat 3 daerah pengecualian yang memiliki penyebutan kesepuhan berbeda, yaitu Bagelen, Semarang, dan Banyumas. Kesepuhan desa di Semarang bernama Panglawe, untuk Bagelen bernama Glondong dan Banyumas disebut sebagai Penatus.



**Gambar 3.** Peta Keresidenan Banyumas dan Sekitarnya circa 1930  
 Sumber : *Kaart aangevende de nieuwe administratieve inderling van Java en Madoera 1930*

Peta tersebut merupakan hasil dari reformasi wilayah dan penggabungan desa (*desa-samenvoeging*). Pada kurun waktu 1931 sampai dengan 1936, daerah Banyumas telah mengalami beberapa kali reformasi wilayah. Keresidenan Banyumas yang sebelumnya memiliki lima kabupaten seperti Purwokerto, Purbalingga, Banjarnegara, Cilacap dan Banyumas. Setelah tahun 1936, harus menjadi empat kabupaten karena Purwokerto digabungkan ke kabupaten Banyumas. Sepanjang tahun 1931 sampai 1936, menjadi tahun-tahun ketika seorang pemangku

adat mulai kehilangan hak kuasa lahan desanya akibat penggabungan desa.

Reformasi wilayah Banyumas juga menyebabkan penggabungan desa dan berkurangnya tanah komunal desa adat. Desa desa adat atau desa kesepuhan terdampak diantaranya desa Pasir, desa Kalikabong, desa Kutasari dan desa Purwosari. Beberapa desa tersebut yang masih bertahan memiliki kesepuhan desa sebagai bagian sistem administrasi desa mereka. Adanya katalog hukum adat menjadikan desa-desa lainnya hilang dan penguasaan pemerintah kolonial terhadap tanah komunal semakin kuat (Ramutsindela, 2012).

Penggabungan desa (*desa-samenvoeging*) merupakan salah satu program dalam peraturan otonomi desa atau. Tujuan penggabungan desa yaitu untuk meminimalisir keberadaan desa-desa kecil yang otonom dan membentuk satuan administrasi bumiputra yang baru yaitu kotapraja (Laceulle, 1929, hlm. 6). Desa-desa kecil yang dimaksudkan adalah, desa bersistem mancapat dan mancalima yang dianggap memiliki beban terhadap keuangan pihak kolonial. Jumlahnya yang massif membuat pihak kolonial Hindia Belanda susah untuk mengorganisir keberadaan desa-desa tersebut. Harapannya, dengan berkurangnya desa-desa adat tadi dapat memberikan gaji cukup dan pengorganisasian pemerintahan desa yang lebih memadai. Penurunan jumlah dan peran kesepuhan desa merupakan tanda-tanda proses debirokratisasi dalam kebijakan penggabungan desa (Eisenstadt, 1959).

Hilangnya jumlah desa adat dan peran desa bersistem kesepuhan menunjukkan bahwa pihak kolonial memiliki pandangan sebagai anti-akulturasi terhadap tradisi komunitas desa kesepuhan (Hiscock & Allan, 1982). Akibat lain dari program penggabungan desa, yaitu menyebabkan desa-desa kesepuhan dan pertanian independen mereka harus tunduk dibawah hukum desa kolonial. Hukum penguasaan lahan desa juga berguna untuk mengorganisir peraturan adat dari desa-desa adat yang bergabung. Desa baru yang terdiri dari beberapa desa adat lama tadi disebut desa praja. Hak kuasa lahan desa juga memberi kuasa pada desa praja yaitu pengambil-alihan aset desa-desa adat sebelumnya seperti tanah bengkok.

Kebijakan penggabungan desa menimbulkan dampak, yaitu pemberdayaan desa kesepuhan dalam program deguardianisasi justru membuat keberadaan mereka lenyap. Kesepuhan desa harus takluk di bawah kekuasaan negara (kolonial), semua urusan pertanahan diurus oleh negara, dan menjadi milik negara (Hiscock & Allan, 1982 hlm. 517). Melalui pembentukan desa praja, pihak kolonial justru membuat taktik untuk meninjau keberadaan desa-desa kesepuhan dan menggantikannya

dengan desa praja. Peninjauan tersebut juga sebagai hasil terhadap evaluasi terhadap kesepuhan desa yang acuh kepada komunitas dan kepentingan desa mereka sendiri. Khusus kabupaten Banyumas, penggabungan desa-desa adat dimulai pada tahun 1918-1919 (Staatsblad no. 668, 1919).

Tabel 2. Penerapan gagasan deguardianisasi (*ontvoogding gedacht*) 1932 di Desa Banyumas

No	Jenis kebijakan
1.	Pemilihan kades (penatus) dipilih melalui badan pemilihan desa
2.	Wajib memiliki sistem pemungutan pajak-desa tersendiri
3.	Memberikan ijin, pengelolaan lahan liar
4.	Wajib laporan tahunan statistik lokal
5.	Wajib memiliki dana desa tersendiri
6.	Mendukung kegiatan pertanian dan agrikultur desa
7.	Lapor kinerja ke distrik dan sub-distrik

Sumber: *De zoogenaamde ontvoogding van het Inlandsch bestuur 1932*

Pada beberapa poin gagasan deguardianisasi di beberapa desa di Banyumas, terlihat beberapa fakta. Pertama, posisi kuasa politik penatus dikurangi yang sebelumnya juga sebagai pemangku adat, hanya berfungsi sebagai kepala desa saja. Kedua, akibat dari seorang penatus tidak menjadi pemangku adat, maka jabatan tersebut tidak lagi memiliki wewenang mengurus lahan desa, dan harus diserahkan kepada pemerintah kolonial. Ketiga, setelah bentuk pemerintahan adat dihapus, dan diganti dengan desa praja, penatus tidak bisa lagi mewariskan jabatan kepada turunannya, sehingga dibentuklah badan pemilihan desa atau reksadiputra. Terakhir, semua dana desa dapat dikelola melalui badan koperasi dan harus bekoordinasi dengan penguasa distrik dan sub-distrik, lahan desa tidak lagi sepenuhnya milik penatus. Hilangnya hak-hak adat penatus menjadi bukti bahwa efek dari desentralisasi dapat menjadi jurang pemisah kekuasaan antara kekuasaan pusat dengan kekuasaan cabang di desa (Fontana, 2018).

Penggabungan desa di kabupaten Banyumas setidaknya memiliki beberapa dampak. Pertama, Hukum kolonial menyebabkan pembatasan terhadap hak-hak tanah-tanah komunal dan tanah-tanah adat (Home 2013, n.d.). Program deguardianisasi menciptakan desa praja sebagai pengganti desa adat dan asas pemerintahan mandiri sebagai bahan evaluasi untuk memberhentikan kesepuhan desa. Kedua, program penggabungan desa ditujukan untuk membentuk wilayah inti sebuah kotapraja.

Terakhir, penggabungan desa menghilangkan warisan desa kuna mancapat dan mancalima sebagai kearifan lokal desa di Jawa. Dampak tersebut membuktikan bundel hukum adat (*adatrechtbundels*) sebagai anti-hukum adat atau anti revivalisme desa-desa adat (Henley & Davidson, 2008). Serikat desa dan kesepuhan desa memang asosiasi masyarakat khas desa-desa Jawa yang memiliki anggota elit desa dan tradisinya sendiri. Kedua sistem desa jawa kuna ini harus tunduk pada produk-produk kebijakan kolonial seperti bundel hukum adat, hak kuasa lahan desa (*desa beschikkingsrecht*) dan penggabungan desa (*desa-samenvoeging*).

### Penatus sebagai Pemangku Adat Desa versus Penatus Sebagai Pegawai Desa

Pada uraian sebelum, telah dijelaskan bahwa hak kuasa lahan desa yang menggantikan sistem tanah lungguh menjadi tanah pemerintah kolonial. Penetapan hak kuasa lahan sejak 1918, justru mengakibatkan konflik di masyarakat Banyumas seperti yang terjadi pada tahun 1926 (Vaderland, 1926). Konflik di masyarakat Banyumas tidak terlepas dengan pengurangan hak penatus sebagai penguasa lahan desa adat satu-satunya. Penatus menjadi sebuah simbo elit “akar rumput” yang telah lama menjalankan sistem pemerintahan lokal ditingkat desa (Abigail, 2020). Posisi mereka yang sebelumnya merupakan elit strategis menjadi terancam ketika pemberlakuan hukum adat kolonial beserta hak kuasa lahannya.

Maka dari itu, ketika hukum adat desa lama dibenturkan dengan hukum kolonial yang baru, maka justru akan mengakibatkan pertentangan sosial (Abdullah, 1966). Peraturan hak tanah adat yang digantikan oleh hak kuasa lahan desa, menyebabkan kepemilikan tanah komunal menjadi kepemilikan tanah individu (Boomgaard, 2011). Dalam hal ini, dijelaskan beberapa kondisi penatus sebelum dan setelah pemberlakuan hak kuasa lahan desa 1918. Disamping itu, pasca otonomi desa pada tahun 1908, dan hak kuasa lahan desa 1918, telah terjadi pula reformasi seperti di Purwokerto maupun Bagelen.

Disatu sisi, tanah adat dan kesepuhan dianggap sebagai warisan lokal yang perlu dipertahankan. Disisi lain, kesepuhan desa juga memiliki andil dalam memelihara memori dan pusaka-pusaka desa. Akibatnya, lambat laun dominasi sistem pajak atau upeti tanah beserta tuan tanahnya tergeser oleh aturan pemerintah (Banerjee & Iyer, 2005, hlm 2010). Sebagian elit desa seperti penatus berhasil bertahan menjadi seorang pegawai kolonial, namun bagi kesepuhan desa bernama penatus, memiliki nasib yang berbeda.

Peran dan kondisi para penatus memiliki kisah yang berbeda-beda sebelum maupun setelah pemberlakuan hak kuasa lahan desa 1918. Sebagai elit desa yang dihormati oleh masyarakatnya, penatus Banyumas juga memiliki peran sebagai penengah konflik. Kedudukan penatus sebagai pemangku adat jelas memiliki wewenang terhadap suatu konflik, terutama yang berkaitan dengan urusan tanah.

Satu kejadian yang membuktikan bahwa posisi penatus masih memiliki posisi strategis, ketika penatus berhasil menengahi konflik warganya bernama Lango dan Bonga karena perkara tanah (Handelsblad, 1908). Peran penatus disitu dapat menjadi seorang penengah maupun sebagai informan dalam konflik warganya. Penyelesaian konflik oleh penatus terhadap warganya menunjukkan bahwa hukum kolonial tidak selalu dominan, hukum tersebut tidak selalu cocok dengan pola interaksi sosial suatu masyarakat (Prem Rajaram, 2015, hlm. 40). Maka dari itu, penatus disini menjelma sebagai elit yang berperan sebagai pemimpin dalam mengurus konflik sosial ditengah masyarakat desa di Banyumas (Mendras & Marshall, 2016).

Adapula alasan seorang penatus bisa diberhentikan oleh pemerintah kolonial, penyebabnya karena dua hal, ketidak-kompetenan dan kasus kriminal, seperti contoh, Kasus nepotisme juga terjadi dalam jabatan seorang penatus. Pada tahun 1915 saja, terdapat seorang penatus dari desa sokaraja kulon yang membuat salah satu keluarganya masuk ikut masuk dalam kepegawaian desa (Handelsblad, 1915). Jika diteliti kembali, pada tahun tersebut, belum diadakannya reformasi desa seperti hak kuasa hukum adat. Maka, tidak mengengherankan jika salah satu poin agagsan deguardianisasi (*ontvoogding gedacht*) mengharuskan kepala desa dipilih melalui badan pemilihan desa.

Berubahnya sistem pemilihan terhadap penatus yang diwariskan secara turun temurun menjadi dipilih melalui pemilihan desa, agar menghindari kasus nepotisme terhadap keluarganya sendiri. Kasus penatus yang mengangkat kerabatnya sendiri membuktikan alasan pemerintahan kolonial tidak sepenuhnya percaya terhadap sistem pemerintahan lokal desa penatusan. Perekrutan pegawai masih diwariskan secara turun temurun dan banyak potensi nepotisme, sehingga orang-orang disekitar penatus hanya menciptakan kondisi “ilusi meritokrasi” (Panayotakis, 2014). Maksud dari ilusi meritokrasi adalah ketika perekrutan pegawai kolonial bertujuan penyetaraan kompetensi, pada akhirnya tetap ada tindakan nepotisme. Padahal, program deguardianisasi dapat menciptakan lingkungan para pakar pada bidangnya jika program tersebut dilaksanakan dengan baik.

Kasus nepotisme menjadi pertimbangan pemerintahan kolonial untuk melakukan reformasi. Pada tahun 1918 dan 1926, mereka mengeluarkan peraturan hak kuasa lahan desa dan *eindverslag* desa-autonomie sebagai reformasi aparatur desa. Akibatnya, dicabutlah hak penatus sebagai pemangku adat, dan kepemilikan lahan adatnya. pemangku adat. Posisi strategis sebagai kepala adat sudah dihapuskan, dan kinerja seorang penatus harus diawasi oleh seorang juru tulis desa atau carik (*Indische-courant*, 1934). Lebih lanjut, mulai 1930 telah dibentuk lembaga pemilihan desa bernama Reksadiputra sebagai badan pemilihan kepala desa. Pendirian reksadiputra merupakan sebuah langkah evaluasi pemerintah kolonial, bahwa kekuasaan politik dari elit harus dibatasi (Mizruchi, 2017).

Atas pertimbangan pengurangan hak kuasa penatus dan atribut kuasanya, pemerintah melanjutkan program penggabungan desa adat pada tahun 1931 dan 1936. Akibatnya, dicabutlah seluruh atribut penatus sebagai pemilih tanah adat dan berakhir dengan kehilangan pekerjaan. Sebagai contoh, terdapat dua penatus dari kabupaten purwokerto yang telah digabung dengan Banyumas, seperti Mertadireja dari desa Purwosari dan Prawirareja dari desa Kutasari, telah kehilangan pekerjaannya (*Locomotief*, 1936). Terlihat jelas bahwa, hukum kolonial berfungsi sebagai penegasan dominasi kelas sosial yang berlaku bagi masyarakat kolonial yang bersangkutan (Prem Rajaram, 2015, hlm. 15).

Terlihat bahwa tujuan otonomi desa dan hak kuasa lahan desa sebagai hukum kolonial berakhir dengan menghilangkan keberadaan hukum adat dan kearifan lokal (Fasseur, 1991), terutama di desa-desa kabupaten Banyumas. Ada dua sebab penatus tidak lagi masuk sebagai kategori elit lokal. Pertama, penatus desa Kutasari dan Purwosari kehilangan pekerjaan sebagai pegawai desa, dan kedua, mereka telah kehilangan status sebagai pemangku adat atas gelar dewan kesepuhan desa. Penatus sudah tidak lagi menjadi elit strategis karena mereka tidak lagi menjadi lapisan utama masyarakat terkemuka sebagai kesepuhan atau kepala adat (Suzanne Keller, 1963).

Tabel 3. Perbedaan Status Penatus Pra Dan Pasca Hak Kuasa Lahan Desa 1918

Status	Pra	Pasca
Sosial	Penengah konflik, Tuan Tanah Adat	Pamong Desa
Politik	Kepala Adat &	
Kepala Desa	Kepala Desa	
Aset	Tanah Lungguh	Gaji Bulanan

Sumber: *De Locomotief* 1922, *Bataviasche Handelsblad* 1908 & 1915, *Eindverslag Over het Desa-autonomie*

Gerakan anti-desa adat oleh pihak kolonial semakin berdampak pada penatus di Banyumas berupa penghilangan profesi, seperti yang dialami penatus Purwosari dan Kutasari. Pergeseran ekonomi juga terjadi ketiga sistem gaji penatus sudah bukan berdasarkan dari tanah lungguh (*apanage*) ataupun bengkok (tanah gaji), namun sudah berubah berupa gaji uang bulanan. Padahal menurut Van Vollehoven, pada periode sebelum UU desentralisasi 1903, lungguh dan bengkok merupakan dua hal yang umum dimiliki oleh seorang priyayi sebagai privilese dan sumber penghasilan bagi mereka (Murtono, , 1985, hlm. 88).

Pertama, Simbol elit desa sebagai tuan tanah seperti tanah lungguh-bengkok dan hak adatnya benar benar dilucuti dan dihilangkan (Keller, 1963, hlm. 78). Kedua, Kedudukan sosial penatus sebagai elit lokal dan penasehat desa dihilangkan. Adanya hak kuasa lahan desa, dan hak politik sebagai pemangku adat dikurangi dengan adanya lembaga pemilu desa bernama reksadiputra, menghapus semua hak penatus sebagai elit strategis.

Gerakan anti-desa adat oleh pemerintah kolonial, berakibat hilangnya hak tuan tanah penatus. Mereka telah lama dianggap sebagai parasit yang menguasai ekonomi pertanian, dan pengelolaan tanah komunal (Sorensen, 1979, hlm. 42). Terakhir, program deguardianisasi dan asas pemerintahan mandiri bukan saja menghilangkan peran penatus sebagai elit strategis, namun juga simbol kepemilikan tanah atau *feodum* mereka dari hukum kolonial Hindia Belanda.

## KESIMPULAN

Program Reorganisasi berupa deguardianisasi (*ontvoogding*) melahirkan ordonansi otonomi desa atau *desa-autonomie ordonantie*. Tujuan awal otonomi desa memang untuk desentralisasi dan hak otonom lebih ke pemerintahan desa, namun ordonansi ini juga tak luput membuat rugi pihak elit desa. Hukum adat kolonial mengubah hukum tradisional desa berupa aturan-desa dan pranata-desa, menjadi hukum pajak publik desa modern atau *de moderne publiekrechtelijke heffingen*.

Secara khusus, hasil penelitian menjelaskan bahwa sistem pemungutan pajak desa dan bundel hukum adat membuat penatus terdampak dalam beberapa bidang. Pertama, dalam bidang ekonomi, penatus menjadi alat penagih upeti pemerintah kolonial di desa-desa praja Banyumas. Kedua, secara politik, penatus tidak lagi menjadi kepala adat, namun sebagai pegawai desa yang diawasi oleh badan pemilihan desa bernama Reksadiputra. Terakhir, pada status sosial, penatus

Banyumas kehilangan hak kuasa tanah lungguh akibat penghapusan hak kuasa lahan desa.

Secara umum, penelitian ini memiliki beberapa faktor yang menyebabkan dampak sosio-eko-politik pada elit lokal penatus. Beberapa faktor yang dimaksud adalah otonomi desa, hak kuasa lahan desa (*desa beschikkingsrecht*) dan penggabungan desa (*desa-samenvoering*). Pertama, Otonomi desa, menyebabkan hilangnya hak kepala adat, dan pengambil-alihan tanah lungguh oleh pemerintah kolonial. Kedua, Hak Kuasa lahan desa menyebabkan hilangnya sistem serikat desa seperti desa penatusan. Terakhir, penggabungan desa menyebabkan kondisi penatus kehilangan status sosial dan politik. Status sosial, penatus telah kehilangan pekerjaannya seperti penatus Mertadireja-Prawirareja. Pada status politiknya, adanya reksadiputra menyiratkan bahwa penatus tidak lagi menjadi seorang kepala adat.

## REFERENSI

- Abdullah, T. (1966). Adat and Islam: An examination of conflict in Minangkabau. *Indonesia*, (2), 1-24.
- Abigail, B. (2020). *Bridging the elite-grassroots divide among anticorruption activists*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Allan, H. E. (1982). Law modernization in South-East Asia: Colonial and post-colonial land tenures in Indonesia and Malaysia. *Journal of Asian Studies*, 41, 509-529.
- Ane Permatasari. (2020). *Birokrasi pemerintahan: Sebuah pengantar*. Buku Litera.
- Ardiansyah, et al. (2015). *Adat law pertaining to land use and tenure*. Center for International Forestry Research.
- Bataviaasche Handelsblad. (1908). Pemukulan warga. Batavia
- Bataviaasche Handelsblad. (1915). Penatoes Sukaradja Kulon. Batavia.
- Beckman, F. A. (2011). Myths and stereotypes about adat law: A reassessment of Van Vollenhoven. *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde*, 167, 167-195.
- Benda, H. J. (1965). Political elites in colonial Southeast Asia. *Comparative Studies in Society and History*, 7(3), 233-251.
- Best, H., & Hoffmann-Lange, U. (2018). Challenged elites—Elites as challengers. *Government and Opposition*, 43(4), 7-32. <https://doi.org/10.2307/26544247>
- Boomgaard, P. (2011). Land rights and the environment in the Indonesian archipelago, 800-1950. *Journal of the Economic and Social History of the Orient*, 54, 478-496.

- Colombijn, F. (2012). Solid as a rock, or a handful of dust? In E. Raben (Ed.), *Beyond empire and nation*. Brill.
- Davidson, J. S. (2008). In the name of adat. *Modern Asian Studies*, 42(4), 815–852.
- De Indische Courant. (1934). Intimidasi untuk kepala desa. Surabaya.
- De Locomotief. (1931). Pembentukan asosiasi anti riba. Semarang.
- De Locomotief. (1936). Hak atas gelar dewan, keputusan pemerintah. Semarang.
- Diska Meizi Arinda, et al. (2017). Krisis ekonomi di Banyumas 1930–1935. *Journal of Indonesian History*, 6(1). <http://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/jih>
- Eisenstadt, S. N. (1959). Bureaucracy, bureaucratization, and debureaucratization. *Administrative Science Quarterly*, 4(3), 302–320.
- Fasseur, C. (1991). Purse or principle: Dutch colonial policy in the 1860s. *Modern Asian Studies*, 25(1), 33–52.
- Fontana, D. (2018). Federal decentralization. *Harvard Law Review*, 104(4).
- Gluckman, M. (1949). Adat law in Indonesia. *Journal of Comparative Legislation and International Law*, 31, 60–65.
- Harto Juwono. (2023). Kontrolir di Hindia Belanda abad XIX. *Mozaik: Kajian Ilmu Sejarah*, 14(2).
- Hermanto, H., & Hendriani, A. S. (2021). Konsep Mancapat pada permukiman desa. *Jurnal Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat UNSIQ*, 8(2), 168–174.
- Het Vaderland. (1926). Konflik lahan.
- Home, R. (2013). Colonial land laws and African societies. *Journal of Law and Society*, 40(3), 403–419.
- Iyer, L. (2005). History, institutions, and economic performance. *American Economic Review*, 95(4).
- Junianto. (2019). Konsep Mancapat–Mancalima dalam struktur kota Mataram Islam. *Mintakat: Jurnal Arsitektur*, 20(2).
- Kaart van residentie op Java en Madoera circa 1885. Universitaire Bibliotheken Leiden.
- Kaart van residentie op Java en Madoera circa 1903. Universitaire Bibliotheken Leiden.
- Kaart aangevende de nieuwe administratieve indeeling van Java en Madoera. (1928). Amsterdam: Drukkerij en Uitgeverij.
- Keller, S. (1963). *Beyond the ruling class*. Random House.
- Kuntowijoyo. (2005). *Pengantar ilmu sejarah*. Bentang.
- Latif, Y. (2012). *Intelegensia Muslim dan kuasa*. Democracy Project.
- Lev, D. S. (1985). Colonial law and the genesis of the Indonesian state. *Indonesia*, (40), 57–74.
- Mendras, M., & Marshall, G. (2016). *Russian elites are worried*. German Marshall Fund.
- Mizruchi, M. S. (2017). The power elite in historical context. *Theory and Society*, 46(2), 95–116.
- Moritz Koenig. (2024). Indisch Tijdschrift van het Recht 1915–1947. *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde*, 180(1).
- Murtono, S. (1985). *Negara dan usaha bina-negara di Jawa masa lampau*. Buku Obor.
- Niel, R. van. (1960). *The emergence of the modern Indonesian elite*. Quadrangle Books.
- Nordholt, N. S. (1980). *The Indonesian election*. In J. Schefold (Ed.), *Man, meaning and history*. Brill.
- Nuradhawati, R. (2019). Dinamika sentralisasi dan desentralisasi di Indonesia. *Jurnal Academia Praja*, 2.
- Ostwald, K., Tajima, Y., & Samphantharak, K. (2016). Indonesia's decentralization experiment. *Southeast Asian Economies*, 33(2), 139–156. <https://doi.org/10.1355/ae33-2b>
- Panayotakis, C. (2014). Capitalism, meritocracy, and social stratification. *American Journal of Economics and Sociology*, 73(1), 126–150.
- Rajaram, P. K. (2015). *Ruling the margin*. Routledge
- Schrieke, J. (1903). *Bepalingen en beginselen der decentralisatie*. Commisie voor de Volkslectuur.
- Soerabaija Handelsblad. (1935). *Penggabungan tiga kabupaten*. Surabaya.
- Staatsblad van Nederlandsch-Indië No. 242. (1926). Batavia: Algemeene Secretarie
- Staatsblad van Nederlandsch-Indië No. 123. (1921). Batavia: Algemeene Secretarie
- Staatsblad van Nederlandsch-Indië No. 674. (1919). Batavia: Algemeene Secretarie.
- Sutterland, H. (1975). The priyayi. *Indonesia*, (19), 57–77.
- Sutterland, H. (1979). *The making of a bureaucratic elite*. ANU.
- Wahyono, E. (2009). *Desentralisasi dan otonomi daerah di Jawa masa Hindia Belanda* (Disertasi doktoral, Universitas Indonesia).
- Weber, M. (1978). *Economy and society*. University of California Press.
- Wignjosoebroto, S. (2004). *Desentralisasi dalam tata pemerintahan kolonial Belanda*. Bayumedia.