

UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa: Pertarungan Visi dan Wacana dalam Penelitian dan Kebijakan

Ben White

Profesor Emeritus Sosiologi Perdesaan, International Institute of
Social Studies, Den Haag, Belanda

✉ white@iss.nl

SARAN PENULISAN PUSTAKA: WHITE, B. 2017. "UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa: Pertarungan Visi dan Wacana dalam Penelitian dan Kebijakan." *Wacana* 36: 15–28.

© 2017 PENULIS. Diterbitkan oleh INSISTPress (anggota Indonesian Society for Social Transformation [INSIST]). Tulisan ini disebarluaskan di bawah lisensi Creative Commons Atribusi 4.0 Internasional (CC BY 4.0).



Abstrak Artikel ini mengajukan beberapa pertanyaan terkait visi atas masyarakat desa yang diproyeksikan dalam Undang-Undang (UU) Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Di belakang istilah-istilah retorik seperti demokrasi, partisipasi, kekeluargaan, dan kegotongroyongan serta ketentuan-ketentuan konkret di dalamnya, undang-undang ini tidak membawa masyarakat desa bergerak lebih jauh ke arah “demokrasi desa” dan boleh jadi malah merupakan langkah mundur jika dibandingkan dengan beberapa undang-undang dan peraturan-peraturan pelaksanaannya sebelumnya. Apakah undang-undang baru ini—di luar sederet retorika demokratis yang diusungnya—membiarkan desa-desa di Indonesia tetap butuh demokratisasi, sesudah hampir dua dekade reformasi?

KATA KUNCI: UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; pemerintahan desa; demokratisasi

Abstract *This paper raises some questions about the vision of rural society projected in Indonesia’s new Village Law of 2014. Beyond the rhetoric of demokrasi, partisipasi, kekeluargaan, and kegotongroyongan as well as the concrete provisions of the Law, it does not take the rural society any further towards “village democracy” and possibly even represents a step backward compared to some previous laws and regulations. Has the new law—in spite of its democratic rhetoric—left Indonesia’s villages still in need of democratisation after almost two decades of reformasi?*

KEYWORDS: *Village Law of 2014; village government; democratisation*

Dalam artikel ini, saya akan mengajukan beberapa pertanyaan terkait visi atas masyarakat desa yang diproyeksikan dalam Undang-Undang (UU) Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa). Seperti kebanyakan orang lain, saya berharap bahwa undang-undang ini akan mengukuhkan dan melembagakan prinsip-prinsip demokrasi lokal yang partisipatoris di 74.910¹ desa yang tersebar di seluruh Indonesia. Tetapi, ketika undang-undang ini keluar, pertama-tama saya merasa keliru mengunduh berkas undang-undang. Saya mengira, saya tengah membaca teks undang-undang yang lahir pada masa pemerintahan Soeharto.

Jika kita menelusuri hidangan manis istilah-istilah retorik seperti *demokrasi*, *partisipasi*, *kekeluargaan*, *kegotongroyongan*, dan sebagainya yang berpilin bagaikan benang merah di sepanjang teks UU Desa, serta mencermati ketentuan-ketentuan konkret yang tertuang di dalamnya, kita tidak akan dibawa bergerak lebih jauh ke arah “demokrasi desa” dan boleh jadi undang-undang ini malah merupakan langkah mundur jika dibandingkan dengan beberapa undang-undang dan peraturan pelaksanaannya sebelumnya. Saya bertanya-tanya bagaimana mungkin proses perumusan undang-undang yang melibatkan banyak pihak bisa melahirkan dokumen yang, secara tersirat dan kadang juga tersurat, mencerminkan pandangan tentang masyarakat desa yang lebih mirip dengan model otoriter, paternalis, dan fasis ketimbang demokrasi lokal yang partisipatoris.

Karena itu, dalam artikel ini, saya berusaha melakukan telaah kasar untuk membongkar beberapa aspek yang melekat pada UU Desa. Pertama-tama saya akan coba menggali tradisi pemikiran yang menyokong gagasan-gagasan tersebut, yang bermula dari periode akhir masa kolonial. Setelah itu, saya akan mengajak pembaca untuk melihat beberapa poin khusus dalam UU Desa yang berhubungan dengan pengaturan internal masyarakat desa. Saya memungksi artikel ini dengan sejumlah pertanyaan yang saya harap akan menggugah diskusi lebih lanjut.

Pertarungan Visi tentang Masyarakat Desa dalam Wacana Kebijakan dan Penelitian

Sejak masa kolonial, baik dalam wacana kebijakan maupun penelitian, sudah ada tegangan antara dua visi yang berlawanan tentang masyarakat perdesaan di Indonesia. Kedua visi itu mencerminkan pertentangan yang lebih luas dalam ilmu sosial dan dunia politik antara dua tradisi yang mempelajari dan mendalami proses sosial dan perubahan sosial. Visi yang *pertama* memandang “jiwa” masyarakat atau komunitas, serta daya yang menggerakkan dinamikanya, dari komponen-komponen

1. Jumlah ini mengacu pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor: 140-9756 Tahun 2016 tentang Nama, Kode dan Jumlah Desa Tahun 2016.

modal sosial dan khususnya cita-cita dan nilai-nilai bersama mereka; sementara visi yang *kedua* lebih menempatkannya pada perbedaan, hubungan-hubungan, dan ketegangan yang saling beririsan antar-kelompok sosial di dalam masyarakat—antara elite dan massa, kaya dan miskin, majikan dan buruh, laki-laki dan perempuan, generasi tua dan generasi muda, kelompok etnis atau kelompok keagamaan yang dominan dan minoritas, dan seterusnya (Hüsken dan White 1989; White 2005). Perspektif yang pertama terkait dengan tradisi fungsionalisme dalam sosiologi dan tradisi populisme dalam politik. Perspektif ini merupakan cara pandang dari berbagai macam tradisi ideologis yang membuat fasisme berkembang. Ideologi fasisme tumbuh subur pada 1930-an tidak hanya di Jerman, Spanyol, dan Belanda, tetapi juga di Hindia Belanda yang memiliki tidak kurang dari empat partai politik fasis pada 1930-an. Perspektif tersebut kemudian hadir dalam wacana “Orde Baru”-nya Soeharto. Sementara itu, perspektif yang kedua lebih berkaitan dengan kerangka ekonomi politik—tradisi yang mengulik “dinamika dan relasi sosial produksi dan reproduksi, properti, dan kekuasaan (...) beserta proses-proses perubahannya secara historis maupun kontemporer” (Bernstein 2010: 2)—dan menyoroti munculnya diferensiasi sosial di tengah proses “modernisasi” atau komodifikasi masyarakat lokal.

Ketika diterapkan untuk membaca konteks perdesaan di Indonesia, visi yang pertama—yang dominan di kalangan pembuat kebijakan, akademisi, teknokrat dan birokrat, serta elite urban—menyangkut gambaran masyarakat perdesaan sebagai kelompok manusia yang tersusun secara egaliter, homogen, dan terdiri atas “petani” tanpa kelas, yang mempraktikkan “pertanian subsisten” tanpa bentuk yang jelas, dan dalam beberapa hal terisolasi dari sistem ekonomi uang, pada rumah tangga dan masyarakat yang proses interaksi mereka—baik antara orang kaya dan orang miskin, laki-laki dan perempuan, tua dan muda—diatur bukan oleh individualisme, melainkan oleh nilai-nilai bersama seperti gotong royong, kekeluargaan, dan kerukunan. Pada periode akhir masa kolonial di Indonesia, visi ini sangat menonjol dalam tulisan-tulisan berbagai kalangan penulis, baik orang Belanda maupun orang Indonesia, dan dapat ditemukan hingga hari ini di berbagai tulisan tentang masyarakat adat Indonesia. Selama beberapa dekade terakhir pemerintahan kolonial dan pada masa awal kemerdekaan Indonesia pada 1950-an dan 1960-an, contoh pendekatan ini dapat dilihat dari “marhaenisme”-nya Sukarno (Soekarno 1961 [1933]) dan *Agricultural Involution*-nya Clifford Geertz (Geertz 1963).

Tradisi yang kedua lebih menekankan pada keterlibatan sebagian besar masyarakat desa di Indonesia dalam sistem ekonomi uang, paling tidak sejak awal abad XX, juga pada proses-proses tak terhindarkan yang

mengiringinya berupa diferensiasi sosial dan ekonomi, yang menumbuhkan hubungan-hubungan kapitalis serta kemunculan kelas-kelas agraria, termasuk kelas yang sama sekali tak bertanah di banyak daerah. Pada akhir masa kolonial dan awal kemerdekaan, pendekatan kedua ini tercermin dari kajian-kajian tentang konsentrasi tanah dan hubungan-hubungan agraria yang ditulis oleh beberapa sarjana seperti Iwa Kusuma Sumantri (Dingley 1927), Anwas Adiwilaga (1954a, 1954b), H. ten Dam (1961), dan Ina E. Slamet (1961).

Pada 1970-an dan 1980-an, kajian-kajian tentang “Revolusi Hijau” beserta dampaknya di Indonesia juga memperlihatkan tegangan yang sama di antara kedua pendekatan. Sejak 1980-an hingga kini, para peneliti tidak hanya menaruh perhatian luar biasa besar pada perbedaan kelas dan pembagian kelas, tetapi juga pada pertentangan dan hubungan-hubungan gender dan antargenerasi dalam irisannya dengan kelas (White 2005).

Kelas dan Pembagian Sosial Lain di Jawa dan Kawasan-Kawasan Lain Padat Penduduk

Di kawasan-kawasan padat penduduk yang mempraktikkan pertanian menetap, seperti Jawa, Bali, dan sebagian pulau-pulau lain, menurut sejumlah kajian, masyarakat desa sudah lama bertumpu pada perbedaan-perbedaan yang sangat tajam dan terlembagakan antar-kelompok sosial, yang berdasar terutama pada penguasaan atas tanah. Di beberapa daerah, hierarki dan kekuasaan tidak hanya berdasar pada penguasaan tanah, tetapi juga pada basis-basis lain yang penting seperti pemilahan antara orang desa “asli” dan pendatang (atau anak turun mereka), atau antara petani bebas dan anak turun budak.

Kajian terkini yang dilakukan oleh Akatiga di dua puluh desa penghasil padi di Jawa, Lampung, dan Sulawesi Selatan menunjukkan bahwa, di beberapa desa, diferensiasi dan ketimpangan penguasaan tanah telah mencapai “tingkat membahayakan”, dengan penguasaan tanah skala besar yang semakin meningkatkan dimensi spekulasi; tanah, bagi pemilik tanah skala besar, merupakan sumber spekulasi dan pendapatan dari sewa-menyewa; sementara mereka sendiri menjalankan berbagai macam aktivitas di luar pertanian dengan keuntungan besar, banyak di antara mereka juga menduduki posisi tertentu dalam struktur pemerintahan desa (Ambarwati *et al.* 2016: 277, 291). Siapa pun yang pernah terjun melakukan penelitian pada lingkup desa dalam beberapa tahun terakhir ini pasti menyoroti akumulasi kekuasaan ekonomi, sosial, dan politik di tangan segelintir elite desa yang telah menguasai pemerintahan desa, perekonomian desa, dan posisi-posisi lain pemimpin kelompok fungsional seperti kelompok

tani, kelompok perempuan, dan lain-lain serta akses atas sumber-sumber kekayaan, kekuasaan, dan peluang yang berasal dari luar.

Sementara itu, dalam hal gotong royong, meski sistem hubungan timbal balik (tolong-menolong) mungkin masih penting dalam kehidupan sosial dan acara-acara seremonial, kini semua itu sangat jarang ditemukan pada kegiatan pertanian, sementara aktivitas komunal—gotong royong yang sesungguhnya—mulai jarang berlangsung kecuali dalam situasi darurat atau ketika terjadi bencana (Abdullah dan White 2006).

Kelas dan Pembagian Sosial Lain pada “Masyarakat Adat”

Sekalipun pada masyarakat di mana diferensiasi sosial dianggap realtif tidak ada (termasuk pada apa yang dinamakan “masyarakat adat”), ketegangan antara elite desa dan orang-orang biasa, antara orang tua dan orang muda, serta antara laki-laki dan perempuan akan ditemukan di dalamnya, di mana patriarki dan gerontokrasi, dalam beragam tingkat, menjadi bagian dari tatanan kehidupan sehari-hari.

Misalnya, ketika tokoh-tokoh adat (yang hampir selalu laki-laki tua) mengalokasikan hak untuk mengolah lahan, mereka tidak terlalu memperhatikan kebutuhan dan hak kaum perempuan atau kaum muda yang memerlukan lahan untuk penghidupan mereka. Pada era menjangkitnya pengambilalihan lahan oleh korporasi saat ini, sudah ada juga kecenderungan di kalangan tokoh adat untuk memperkaya diri mereka sendiri dan kroni atau sanak famili mereka dengan jalan mempermudah pelepasan lahan kepada pihak luar yang boleh jadi menggerogoti atau meluluhlantakkan hak-hak adat petani penggarap skala kecil.

Saya tidak memiliki ruang yang cukup untuk menyajikan bukti yang terperinci, tetapi kita barangkali bisa memeriksa satu contoh: kasus masyarakat di Kalimantan yang menghadapi persoalan pelepasan tanah untuk perusahaan perkebunan kelapa sawit. Seperti inilah Martua Sirait menguraikan bagaimana ekspansi lahan sawit di berbagai lokasi di Kalimantan Barat menimbulkan perpecahan antara orang Dayak dan tokoh-tokoh adat mereka:

Di tingkat paling bawah [proyek pengambilalihan lahan] adalah satuan pelaksana (SATLAK) desa atau dusun yang melakukan pekerjaan-pekerjaan kotor dengan meyakinkan setiap keluarga agar mengikuti proyek perkebunan kelapa sawit. Kepala desa, kepala dusun, tokoh adat, serta orang-orang terpandang di desa secara getol mendorong setiap keluarga agar melepaskan tanah untuk perkebunan perusahaan kelapa sawit. Semua ongkos operasional,

termasuk gaji bulanan bagi anggota tim alih guna lahan, dibayar oleh perusahaan kelapa sawit. Alhasil, kepala desa dan tokoh adat tidak lagi mewakili masyarakat. Mereka malah bertindak mewakili kepentingan perusahaan untuk melawan masyarakat mereka sendiri. (Sirait 2009: 69)

Poin saya adalah mungkin ada, dan saya yakin ada, sebagian tokoh desa yang aktif mendorong kepentingan dan pemberdayaan anggota masyarakat yang bukan kelompok elite, dan menghargai hak kaum perempuan dan generasi muda, tetapi mereka tidak dapat diandalkan untuk melakukannya kecuali mekanisme pengawasan dan keberimbangan yang berfungsi dengan layak tertanam di dalam struktur pemerintahan masyarakat desa. Seperti dikatakan salah satu pembicara asal Indonesia dalam konferensi internasional di Bali beberapa tahun lalu: “Apa yang paling dibutuhkan oleh masyarakat adat di Indonesia sekarang adalah pembebasan dari elite mereka sendiri.”

Jadi, pertanyaan selanjutnya: meski UU Desa tentu saja menciptakan beberapa hubungan baru yang penting antara “desa” dan “negara”, pengaturan internal masyarakat desa dan pemerintahan desa semacam apa yang dibangun, dan apakah termasuk juga menetapkan batasan-batasan signifikan terhadap kekuasaan yang melimpah milik kepala desa dan elite desa?

Pengaturan Internal Desa dalam UU Desa: Kenyataan dan Retorika

Banyak bagian dalam UU Desa yang menyatakan bahwa desa dikelola berdasarkan prinsip kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan (serta demokrasi dan partisipasi). Ada sejumlah kesulitan untuk menangkap secara tepat apa yang dimaksudkan di sini. Pasalnya, selain istilah-istilah tersebut kurang diuraikan secara jernih, pengungkapan ketentuan hukumnya, sebagaimana undang-undang lain di Indonesia, mengandung banyak pernyataan yang lebih terdengar sebagai pengutaraan atas fakta (yang dibayangkan) daripada ketentuan hukum, misalnya:

Pengaturan Desa berasaskan:

- a. rekognisi;
- b. subsidiaritas;
- c. keberagaman;
- d. kebersamaan;
- e. kegotongroyongan;
- f. kekeluargaan;

- g. musyawarah;
- h. demokrasi;
- i. kemandirian;
- j. partisipasi;
- k. kesetaraan;
- l. pemberdayaan; dan
- m. keberlanjutan.

(Pasal 3 UU Nomor 6 Tahun 2014)

atau

BUM Desa dikelola dengan semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan.² (Pasal 87 ayat [2] UU Nomor 6 Tahun 2014)

Tidak jelas apakah pasal-pasal semacam itu dimaksudkan sebagai pernyataan atas fakta, penggambaran akan nilai-nilai ideal bersama, atau kewajiban hukum bahwa siapa saja yang tidak menjalankan model pengaturan desa yang dimaksud maka akan dikenai tindakan hukum atau sanksi.

Ketika kita melewati istilah-istilah retorik tersebut untuk memeriksa ketentuan-ketentuan konkret terkait dengan pengaturan internal urusan desa dan proses pengambilan keputusan di desa, menurut saya, pengaturan desa dalam undang-undang ini sesungguhnya sangat tidak demokratis.

Kepala desa dipilih melalui proses demokratis yang bersifat “langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil” (Pasal 34 ayat [2] UU Nomor 6 Tahun 2014)—di sini kita lagi-lagi tidak bisa menangkap apakah ini dimaksudkan sebagai pernyataan atas fakta, pengharapan, atau kewajiban hukum (“lakukanlah sebagaimana diatur atau Anda akan berurusan dengan hukum”). Bagaimana sebenarnya kepala desa terpilih, sebagaimana kita tahu dari berbagai kajian, ialah dengan jalan mengeluarkan uang ratusan juta rupiah, bahkan kadang miliaran rupiah, untuk kampanye pemilihan: “uang tidak menjamin Anda akan terpilih, tetapi Anda tidak akan membuat diri Anda dipilih kalau Anda tidak menggunakan uang.”³ Karena itu, kepala desa dengan sendirinya (*ipso facto*) adalah bagian dari kelompok elite ekonomi di desa.

Sesudah terpilih, kepala desa lalu mengangkat semua perangkat desa yang lain setelah melalui konsultasi dengan camat, tetapi tanpa harus melalui konsultasi dengan masyarakat desa (“diangkat oleh Kepala Desa setelah dikonsultasikan dengan Camat atas nama Bupati/Walikota” [Pasal 49 UU Desa]).

Satu-satunya badan yang berperan sebagai pengawas desa, BPD, beranggotakan “wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan

2. BUM Desa adalah singkatan dari Badan Usaha Milik Desa

3. Bakal calon kepala desa dijamin dan disaring oleh panitia pemilihan kepala desa (Pasal 34 ayat [5] UU Desa). Tidak terdapat penjelasan lebih rinci bagaimana anggota panitia tersebut disaring dan diangkat, tetapi mungkin hal itu dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) karena panitia tersebut menyerahkan hasilnya (nama calon kepala desa terpilih) kepada BPD (Pasal 37 ayat [3] UU Desa).

wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis” (Pasal 56 ayat [1] UU Desa).

Anggota BPD harus diangkat secara demokratis, tetapi Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Pasal 72 dan 73) memungkinkan proses ini diterobos kalau kepala desa memainkan kartunya secara tepat: kepala desa mengangkat panitia pengisian anggota BPD yang terdiri atas unsur perangkat desa dan “unsur masyarakat lainnya”; panitia melakukan penjaringan dan penyaringan bakal calon anggota BPD; jumlah calon bisa sama atau lebih dari jumlah posisi (anggota BPD) yang akan diisi. Jadi, jika panitia pengisian tersebut bersekongkol dengan kepala desa yang mengangkat mereka, sangat memungkinkan bagi mereka untuk menetapkan hanya satu calon di setiap posisi, sehingga rakyat (pemilih) tidak lagi punya pilihan.

Bagaimanapun, kekuatan BPD untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap kepala desa dan pemerintah desa sangat terbatas karena BPD hanya memiliki hak untuk “meminta keterangan” dan “menyatakan pendapat” (Pasal 61 UU Desa). Ini langkah mundur dari PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, yang mengatur bahwa BPD memiliki wewenang untuk “mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa” (Pasal 35).

Musyawarah desa diharapkan diselenggarakan paling tidak sekali dalam setahun untuk membahas masalah-masalah strategis yang meliputi penataan, perencanaan, keuangan, dan pembangunan desa, tetapi forum musyawarah desa tidak diberi wewenang apa pun kecuali kuasa (atau kewajiban) untuk membahas dan menyepakati rencana dan proposal kepala desa. Forum tersebut diselenggarakan oleh BPD dan diikuti oleh perangkat pemerintah desa, BPD, dan “unsur masyarakat” yang terdiri atas:

- a. tokoh adat;
- b. tokoh agama;
- c. tokoh masyarakat;
- d. tokoh pendidikan;
- e. perwakilan kelompok tani;
- f. perwakilan kelompok nelayan;
- g. perwakilan kelompok perajin;
- h. perwakilan kelompok perempuan;
- i. perwakilan kelompok pemerhati dan perlindungan anak; dan
- j. perwakilan kelompok masyarakat miskin

(Pasal 80 ayat [3] PP Nomor 43 Tahun 2014)

dengan catatan bahwa

Selain unsur masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3), musyawarah Desa dapat melibatkan unsur masyarakat lain sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat. (Pasal 80 ayat [4] PP Nomor 43 Tahun 2014)

UU Desa dan PP Nomor 43 Tahun 2014 ternyata tidak membuat ketentuan apa pun agar warga biasa dapat menghadiri dan berbicara dalam forum musyawarah desa.

Ringkas kata, kepala desa menduduki posisi dengan potensi kekuasaan yang sangat besar. Dia akan dikelilingi oleh perangkat pilihannya sendiri dan badan pengawas yang sebagian besar terdiri atas elite lokal yang hanya berhak untuk meminta keterangan dan memberikan usulan.

Dalam UU Desa, masyarakat desa memiliki sedikit sekali hak dan dibebani banyak kewajiban. Mereka diberi hak untuk “meminta dan mendapatkan informasi”, “memperoleh pelayanan yang sama dan adil”, “menyampaikan aspirasi”, dan “mendapatkan pengayoman dan perlindungan” (Pasal 68 ayat [1]) melalui BPD dan mekanisme musyawarah desa. Pada saat yang sama, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 68 ayat (2), masyarakat desa berkewajiban untuk:

- a. membangun diri dan memelihara lingkungan Desa;
- b. mendorong terciptanya kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa yang baik;
- c. mendorong terciptanya situasi yang aman, nyaman, dan tenteram di Desa;
- d. memelihara dan mengembangkan nilai permusyawaratan, permufakatan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan di Desa; dan
- e. berpartisipasi dalam berbagai kegiatan di Desa.

Pelaksanaan pembangunan desa, di mana warga diharapkan terlibat, mengedepankan *kebersamaan*, *kekeluargaan*, dan *kegotongroyongan* (Pasal 78 ayat [3] UU Desa). BUM Desa dikelola dengan semangat yang sama, yakni kekeluargaan dan kegotongroyongan (Pasal 87 ayat [2] UU Desa). Tiga istilah tersebut dijelaskan pada Bagian Umum Penjelasan UU Desa (hal. 5) dengan cara menarik tetapi kadang kurang tepat. Kata “kegotongroyongan”—yang muncul sebanyak tujuh kali di dalam UU Desa—dijelaskan sebagai “kebiasaan saling tolong-menolong

untuk membangun Desa”; definisi yang akan membuat Profesor Koentjaraningrat bangkit dari kuburnya, karena definisi tersebut menggabungkan dua prinsip yang berbeda sama sekali: kegiatan komunal yang dilakukan bersama di satu sisi—“bekerja bersama untuk kebaikan umum”—dan hubungan timbal balik (resiprositas) di sisi lain—“Anda bantu saya maka saya akan membantu Anda sebagai timbal baliknya” (Koentjaraningrat 1974). Istilah “kekeluargaan” dijelaskan sebagai “kebiasaan warga masyarakat Desa [untuk memandang diri mereka sendiri? untuk berperilaku?] sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat Desa”; “kebersamaan” dijelaskan sebagai “semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan di tingkat Desa dan unsur masyarakat Desa dalam membangun Desa.” Semua ketentuan tersebut berlaku bagi “desa” maupun “desa adat”.

Dengan demikian, model dasar masyarakat desa (yang dikehendaki UU Desa) adalah suatu masyarakat yang tidak perlu, dan tidak diberikan, perlindungan sewajarnya atau kontrol rakyat atas elite dalam bentuk apa pun, ataupun mekanisme untuk menangani berbagai bentuk hierarki dan perpecahan sosial seperti kelas, patriarki, gerontokrasi, eksklusivitas etnis, dan sebagainya, karena masyarakat desa secara harfiah dipandang sebagai kesatuan keluarga besar (yang bahagia?) di mana orang-orang pada sibuk saling membantu satu sama lain untuk membangun desa.

Kesimpulan

Pemusatan kekuasaan pada segelintir elite lokal, dan terutama pada kepala desa, bukan kasus khusus Indonesia. Ini proses historis yang ditemukan di seluruh Asia Tenggara: konsolidasi desa sebagai satuan administratif berlangsung bersamaan dengan meningkatnya wewenang kepala desa (Elson 1997: 217). Di Indonesia, proses tersebut sempat terputus dalam waktu singkat, di beberapa tempat di Jawa dan daerah-daerah lain, selama masa revolusi kemerdekaan dan terutama pada momen pemilihan kepala desa pada 1946, ketika banyak kepala desa yang diuntungkan di bawah pemerintahan Belanda dan Jepang digantikan oleh “para pemimpin dari luar lingkaran tradisional yang mendapatkan dukungan dari kelompok-kelompok sosial yang belakangan muncul” (Elson 1997: 219).

Sebagai puncak dari proses panjang pergantian undang-undang tentang desa dan peraturan-peraturan pelaksanaannya pada 1979, 1999, 2005, dan 2014, menurut saya, UU Nomor 6 Tahun 2014 telah melembagakan model masyarakat desa yang akan menggembarakan hati Dr. Supomo atau tokoh-tokoh nasionalis terkemuka yang lain,

persis dalam spektrum politik kanan tujuh puluh tahun lalu: “surga penuh damai di bawah seorang penguasa yang memerintah masyarakat yang patuh dan bahagia yang tidak mengeluhkan nasib diri mereka” (Bourchier 2007: 117).

Hal ini menimbulkan pertanyaan terkait 74.910 desa di Indonesia, yang secara internal terdiferensiasi dari segi kekayaan, gender, generasi, dan tidak jarang dari segi hierarki dan kekuasaan lokal yang lain: apakah dan bagaimana aspirasi dan kebutuhan anggota masyarakat nonelite masuk dalam agenda desa di tengah berbagai prioritas pembangunan dan penggunaan dana besar yang sekarang tersedia bagi proyek-proyek di tingkat desa? Apabila UU Desa dan peraturan-peraturan pelaksanaannya tidak menyediakan suatu mekanisme kontrol yang bisa dimanfaatkan warga biasa terhadap—dan jika diperlukan, perlindungan dari—perilaku atau penyimpangan dari elite mereka sendiri, lalu siapa yang akan mendukung kaum lemah yang ada di tengah masyarakat saat mereka mungkin perlu terbebas atau terlindungi dari kelompok elite itu? Apakah undang-undang baru ini—di luar sederet retorika demokratis yang diusungnya—membiarkan desa-desa di Indonesia tetap butuh demokratisasi, sesudah hampir dua dekade reformasi?

Keterangan Naskah

Artikel ini diterjemahkan oleh Lubabun Ni'am (<http://orcid.org/000000240867480>) dari naskah dalam bahasa Inggris berjudul “Indonesia’s New Village Law in LongTerm Perspective: Competing Visions and Discourses in Research and Policy.” Naskah tersebut disampaikan sebagai pidato utama dalam lokakarya “New Law, New Villages? Changing Rural Indonesia” di Leiden, Belanda, 19–20 Mei 2016.

Daftar Pustaka

- ABDULLAH, I. dan B. WHITE. 2006. "Harvesting and Housebuilding: Decline and Persistence of Reciprocal Labour in a Javanese Village, 1973–2000." Dalam *Ropewalking and Safety Nets: Local Ways of Managing Insecurities in Indonesia*, disunting oleh JULIETTE KO NING dan FRANS HÜSKEN, 55–78. Leiden (Belanda) dan Boston (Amerika Serikat): Brill.
- ADIWILAGA, A. 1954a. *Daerah Aliran Sungai Tjikapundung-Hulu*. Bandung: Kantor Perantjang Tata-Bumi Djawa Barat.
- _____. 1954b. *Land Tenure in the Village of Tjipalago (Bandung Regency)*. Bandung: Kantor Perantjang TataBumi Djawa Barat.
- AMBARWATI, A., R.A. HARAHAP, I. SADOKO, dan B. WHITE. 2016. "Land Tenure and Agrarian Structure in Regions of Small Scale Food Production." Dalam *Land and Development in Indonesia: Searching for the People's Sovereignty*, disunting oleh JOHN F. MCCARTHY dan KATHRYN ROBINSON, 265–94. Singapura: ISEAS Publishing.
- BERNSTEIN, H. 2010. *Class Dynamics of Agrarian Change*. Halifax dan Winnipeg (Kanada) dan Sterling, Virginia (Amerika Serikat): Fernwood Publishing dan Kumarian Press.
- BOURCHIER, D. 2007. "The Romance of Adat in the Indonesian Political Imagination and the Current Revival." Dalam *The Revival of Tradition in Indonesian Politics: The Deployment of Adat from Colonialism to Indigenism*, disunting oleh JAMIE S. DAVIDSON dan DAVID HENLEY, 113–29. London (Inggris): Routledge.
- DINGLEY, S. (IWA KUSUMA SUMANTRI). 1927. *The Peasants' Movement in Indonesia*. Berlin (Jerman): R.L. Prager.
- ELSON, R.E. 1997. *The End of the Peasantry in Southeast Asia: A Social and Economic History of Peasant Livelihood, 1880–1990s*. London (Inggris): MacMillan.
- GEERTZ, C. 1963. *Agricultural Involution: The Processes of Ecological Change in Indonesia*. Berkeley (Amerika Serikat): University of California Press.
- HÜSKEN, F. DAN B. WHITE. 1989. "Java: Social Differentiation, Food Production and Agrarian Control." Dalam *Agrarian Transformations: Local Processes and the State in Southeast Asia*, disunting oleh GILLIAN HART, ANDREW TURTON, dan BENJAMIN WHITE, 235–65. Berkeley (Amerika Serikat): University of California Press.
- KOENTJARANINGRAT. 1974. "Apakah Gotong Royong Itu Sebenarnya?" Dalam *Kebudayaan, Mentalitet dan Pembangunan*, 59–63. Jakarta: Gramedia.
- SIRAIT, M.T. 2009. "Indigenous Peoples and Oil Palm Expansion in West Kalimantan, Indonesia." Den Haag (Belanda): Cordaid.
- SLAMET, I.E. 1965. *Pokok-Pokok Pembangunan Masyarakat Desa*. Jakarta: Bhratara.

- SOEKARNO. 1961 [1933]. *Indonesia Menggugat! Pidato Pembelaan Bung Karno dimuka Hakim Kolonial*. Jakarta: Departemen Penerangan, Republik Indonesia.
- TEN DAM, H. 1961. "Cooperation and Social Structure in the Village of Chibodas." Dalam *Indonesian Economics: The Concept of Dualism in Theory and Practice*, disunting oleh W.F. WERTHEIM, 347–82. Den Haag (Belanda): Van Hoeve.
- WHITE, B. 2005. "Between Apologia and Critical Discourse: Agrarian Transitions and Scholarly Engagement in Indonesia." Dalam *Social Science and Power in Indonesia*, disunting oleh DANIEL DHAKIDAE dan VEDI R. HADIZ, 119–41. Jakarta dan Singapura: Equinox dan ISEAS Press.