



MENYEDERHANAKAN RPJM DESA



Akhmad Fadli/SMERU

RANGKUMAN EKSEKUTIF

Berdasarkan Undang-Undang No. 6/2014 tentang Desa, setiap desa harus membuat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa). RPJM Desa sejatinya digunakan sebagai acuan rencana kerja tahunan pemerintah desa dan merupakan manifestasi kemandirian desa dalam menyusun arah dan tujuan pembangunan.* Namun, desa masih menghadapi beberapa masalah dalam mengimplementasikan RPJM Desa. Masalah-masalah tersebut adalah (i) isi RPJM Desa yang terlalu detail membuat desa tidak bisa mengakomodasi dinamika permasalahan dan kebutuhan masyarakat yang muncul kemudian; (ii) tidak terpenuhinya tenggat tiga bulan dalam penetapan RPJM Desa karena proses penyusunannya membutuhkan waktu cukup panjang; dan (iii) desa belum pernah mendapat informasi yang cukup mengenai rencana pembangunan kabupaten/kota untuk diselaraskan dengan RPJM Desa.

Catatan kebijakan ini merekomendasikan agar (i) RPJM Desa dibatasi hanya berisi rencana makro, (ii) rangkaian kegiatan dalam proses penyusunan RPJM Desa dikurangi sehingga tenggat yang ditetapkan dapat terpenuhi, dan (iii) penyesuaian dengan rencana pembangunan kabupaten/kota sebaiknya tidak dilakukan untuk RPJM Desa tetapi untuk rencana tahunan (Rencana Kerja Pemerintah Desa/RKP Desa).

*Informasi lengkap mengenai pentingnya RPJM Desa dapat dibaca pada Catatan Kebijakan Seri UU Desa No. 6/Des/2018.

Undang-Undang No. 6/2014 tentang Desa (UU Desa) menetapkan bahwa semua desa harus membuat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa). Selain menjadi ketentuan dalam UU tersebut, RPJM Desa sejatinya memang dibutuhkan oleh setiap desa sebagai acuan rencana kerja tahunan. Kepemilikan RPJM Desa menunjukkan kemampuan desa sebagai pemerintah lokal. Proses penyusunan hingga penetapan RPJM Desa yang harus melibatkan masyarakat juga merupakan manifestasi dari kemandirian desa (*self-governing community*) karena RPJM Desa merupakan sintesis pemikiran semua unsur desa.

Masalah yang Dihadapi Desa dalam Menyusun RPJM Desa

UU Desa dan semua peraturan turunannya menegaskan bahwa RPJM Desa merupakan dokumen induk perencanaan yang menjadi acuan pemerintah desa (pemdes) dalam menyusun rencana kerja tahunan. Namun, dalam implementasinya, ada beberapa peraturan yang masih menimbulkan masalah bagi desa.

Catatan kebijakan ini diterbitkan secara berkala berdasarkan Studi Tata Kelola Desa dan Pemberdayaan Masyarakat di sepuluh desa pada lima kabupaten di tiga provinsi. Studi kualitatif ini dilakukan oleh The SMERU Research Institute dengan dukungan Local Solutions to Poverty (LSP), Bank Dunia, dari September 2015 sampai Mei 2018.

Pertama, desa harus menyusun detail rencana kerja untuk jangka menengah (enam tahun). Namun, keharusan memuat detail rencana kegiatan membuat RPJM Desa tidak mampu menangkap dinamika permasalahan dan kebutuhan masyarakat yang muncul kemudian.¹

Kedua, proses penyusunan RPJM Desa sebenarnya membutuhkan waktu yang cukup panjang. Namun, desa hanya diberi waktu tiga bulan untuk menyelesaikan RPJM Desa setelah kepala desa (kades) dilantik.² Pada tahun yang sama, desa juga harus menyelesaikan penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa) yang prosesnya juga tidak singkat. Akibatnya, desa tidak mampu menyelesaikan RPJM Desa dalam tenggat yang ditetapkan.

Ketiga, di dalam UU Desa disebutkan bahwa perencanaan pembangunan desa dilakukan dengan mengacu pada perencanaan pembangunan kabupaten/kota.³ Namun, dalam penyusunan RPJM Desa, desa tidak pernah mendapat informasi yang cukup untuk melakukan penyelarasan RPJM Desa dengan rencana pembangunan kabupaten/kota.

Karena masalah-masalah tersebut, desa tidak pernah bisa melaksanakan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 114/2014 secara utuh. Bahkan, RPJM Desa cenderung dianggap hanya sebagai formalitas. RPJM Desa dibuat semata-mata sebagai syarat untuk mendapat kucuran dana dari Pemerintah Pusat, pemerintah provinsi (pemprov), dan pemerintah kabupaten/kota (pemkab/pemkot). Akibatnya, beberapa desa menggunakan jasa konsultan untuk membuat RPJM Desa atau menjiplak RPJM Desa desa lain. Alih-alih sebagai panduan perencanaan, di beberapa desa RPJM Desa justru kerap diubah untuk disesuaikan dengan rencana kerja tahunan.

Beberapa hal dalam proses penyusunan RPJM Desa juga dianggap sebagai formalitas. Misalnya, di salah satu desa, kades menambahkan jumlah warga yang hadir dalam daftar hadir musyawarah agar perwakilan dari setiap unsur masyarakat (seolah-olah) terpenuhi.

Rekomendasi

1. Agar benar-benar dianggap sebagai panduan perencanaan, RPJM Desa harus dibatasi hanya untuk rencana makro.

Secara umum, di desa-desa studi, RPJM Desa justru 'tunduk' pada dan kerap diubah agar sesuai dengan rencana pembangunan tahunan desa. Hal ini terjadi karena selama ini RPJM Desa memuat hal detail dan mikro yang sering kali menyebabkan tidak tertangkapnya semua permasalahan dan kebutuhan masyarakat. Akibatnya, setelah RPJM Desa ditetapkan, usulan-usulan baru yang dianggap mendesak

muncul ketika dilakukan musyawarah tahunan untuk menentukan prioritas rencana pembangunan. Di beberapa desa, pemdes yang taat pada regulasi 'terpaksa' menolak usulan tersebut dengan risiko membuat masyarakatnya kecewa. Sementara itu, di beberapa desa yang lain, RPJM Desa kerap diubah untuk mengakomodasi usulan tersebut.

Setelah ditetapkan, RPJM Desa sebenarnya tidak boleh diubah kecuali karena dua hal: (i) terjadi peristiwa khusus, seperti bencana alam, krisis politik, krisis ekonomi, dan/atau kerusuhan sosial yang berkepanjangan; atau (ii) terdapat perubahan mendasar atas kebijakan Pemerintah Pusat, pemprov, dan/atau pemkab/pemkot.⁴ Ini berarti bahwa dalam keadaan normal, desa hanya boleh memilih kegiatan dari daftar kegiatan yang sudah ada dalam RPJM Desa untuk merencanakan pembangunan tahunannya.

Agar RPJM Desa dan RKP Desa tidak tumpang-tindih, RPJM Desa sebaiknya hanya berisi hal-hal makro, yaitu kebijakan atau program yang menjadi sintesis visi dan misi kades terpilih dan gagasan-gagasan dari unsur pemerintah dan masyarakat. Agar tidak menjadi terlalu umum, arah kebijakan atau program tersebut harus bersifat operasional. Sebagai contoh, alih-alih menyatakan "pembangunan jalan setapak di Dusun X" (mikro), RPJM Desa lebih baik menyatakan "meningkatkan keterhubungan antardusun" (makro) sebagai arah kebijakan atau programnya. Hal-hal yang bersifat detail dan mikro yang menyangkut rencana kegiatan, seperti jenis, lokasi, dan volume kegiatan, bisa dimasukkan ke dalam RKP Desa sebagai rencana pembangunan tahunan.

Pemisahan ini akan memberi keleluasaan kepada pemdes untuk menangkap dinamika usulan kegiatan dari masyarakat yang bersifat mikro tiap tahun. Selain itu, peluang masyarakat desa untuk menyampaikan usulan tetap terbuka, tanpa terkungkung dengan detail rencana kegiatan yang ada sebelumnya. RPJM Desa (yang bersifat makro) menjadi sumber acuan untuk sebuah usulan dapat diterima atau tidak dapat diterima. Pemisahan yang jelas antara RPJM Desa (makro) dan RKP Desa (mikro) akan mengembalikan posisi RPJM Desa secara hierarkis di atas RKP Desa.

2. Rangkaian kegiatan dalam proses penyusunan RPJM Desa perlu dikurangi agar desa bisa memenuhi tenggat yang ditetapkan oleh UU.

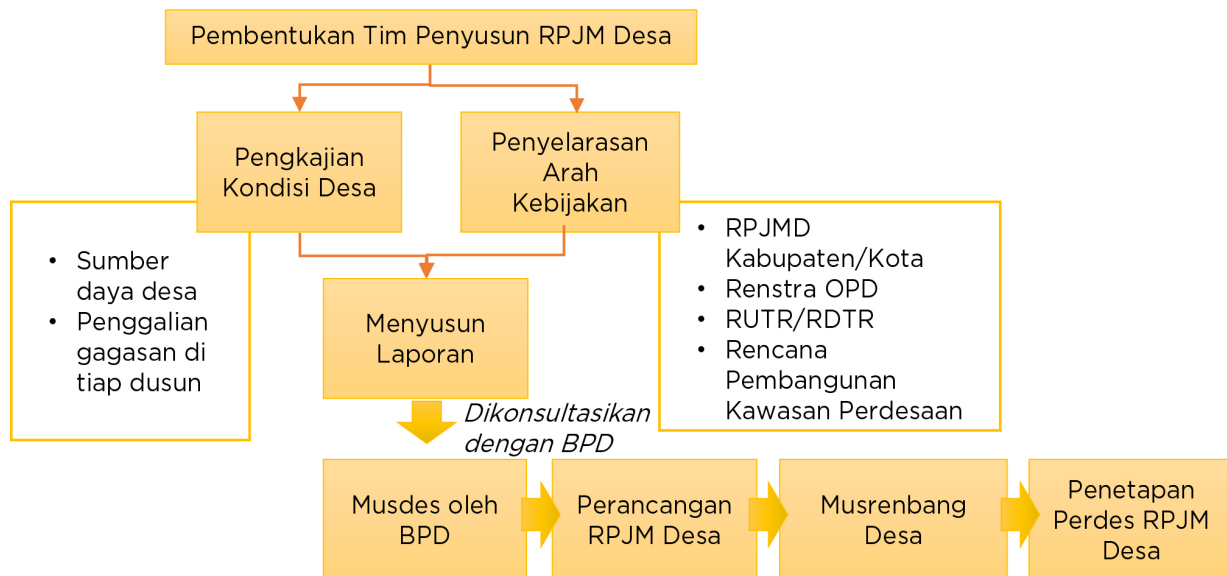
Berdasarkan alur yang diatur dalam Permendagri No. 114/2014, dalam tiga bulan desa harus melaksanakan setidaknya delapan kegiatan yang mencakup, antara lain, serangkaian musyawarah penggalian gagasan di tiap dusun, penyelarasan dengan berbagai rencana pembangunan kabupaten/kota, dan musyawarah di tingkat desa sebanyak dua kali (Gambar 1). Studi ini menemukan bahwa tidak ada

¹ Lampiran XIV Permendagri No. 114/2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa meminta desa untuk memerinci rencana kegiatan yang mencakup, antara lain, jenis kegiatan, prakiraan volume pekerjaan, penerima manfaat hasil kerja, prakiraan biaya, dan sumber dana kegiatan. Selain itu, menurut Permendagri ini, setidaknya ada 16 lampiran yang perlu disertakan ke dalam dokumen RPJM Desa.

² Pasal 117 ayat 4 Peraturan Pemerintah (PP) No. 43/2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6/2014 tentang Desa.

³ Pasal 79 ayat 1 UU No. 6/2014 tentang Desa.

⁴ Pasal 120 ayat 1 PP No. 43/2014.



Gambar 1. Alur penyusunan RPJM Desa berdasarkan Permendagri No. 114/2014

satu desa pun yang bisa melaksanakan semua kegiatan tersebut dalam proses penyusunan RPJM Desa. Misalnya, banyak desa tidak melaksanakan proses pengkajian keadaan desa. Ada pula desa yang tidak menyelenggarakan musyawarah desa, tetapi langsung menyelenggarakan musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) desa. Alasannya sama, yaitu tidak tersedianya waktu atau kesempatan yang cukup untuk berkumpul bersama melaksanakan kegiatan tersebut dalam proses penyusunan RPJM Desa.

Di wilayah studi, tidak ada satu desa pun yang mampu memenuhi tenggat tiga bulan untuk penyusunan RPJM Desa,⁵ apalagi pada tahun yang sama, desa juga perlu membuat RKP Desa yang diikuti dengan kegiatan penganggaran pembangunan. Dalam situasi ini, pemdes lebih memilih untuk memprioritaskan penyelesaian RKP Desa dan anggarannya daripada penyelesaian RPJM Desa. Hal ini dilakukan untuk menjaga keberlanjutan pembangunan desa karena RKP Desa merupakan salah satu syarat pencairan Dana Desa.

Ketidakmampuan dalam melaksanakan semua tahapan dalam proses penyusunan RPJM Desa dikeluhkan oleh seorang kades. Kades ini menyatakan bahwa ia perlu memikirkan jadwal musyawarah yang tepat agar warganya tetap mau hadir di tengah kesibukan mereka dalam berkebun. Selain itu, ia harus memastikan bahwa hasil musyawarah telah tercatat dengan benar sesuai dengan persyaratan yang ada. Dalam waktu yang bersamaan, ia juga harus tetap mengoordinasi berbagai kegiatan, seperti melayani masyarakat dan memenuhi berbagai undangan rapat di kecamatan dan kabupaten. Ia juga masih dibebani dengan penyesuaian akibat banyaknya

peraturan pemerintah yang berubah, seperti menyusun rotasi perangkat desa agar sesuai dengan struktur organisasi yang baru. Sebagai pejabat baru, ia mengaku “pusing” dalam memenuhi berbagai ketentuan terkait UU Desa.

Rangkaian kegiatan dalam proses penyusunan RPJM Desa perlu diseleksi kembali dan dikurangi. Kegiatan-kegiatan perencanaan yang bertujuan menyusun detail rencana kegiatan sebaiknya dipindahkan ke dalam proses penyusunan RKP Desa. Dalam penyusunan RPJM Desa, kegiatan yang utama adalah forum bersama antara pemdes, masyarakat, dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) untuk menyepakati hal-hal yang bersifat makro. Selain itu, kegiatan penyusunan RPJM Desa bisa berfungsi sebagai sarana untuk mempertemukan visi dan misi teknokratik kades⁶ dengan aspirasi masyarakat. Kegiatan ini dilaksanakan secara partisipatif serta berfokus pada perumusan arah dan strategi pencapaian pembangunan desa di masa depan.

3. Penyelarasan dengan rencana pembangunan kabupaten/kota sebaiknya tidak dilakukan untuk rencana jangka menengah (RPJM Desa) tetapi untuk rencana tahunan (RKP Desa).

Sebagai salah satu kegiatan dalam proses penyusunan RPJM Desa, kegiatan penyelarasan rencana pembangunan desa merupakan implementasi dari amanat UU Desa.⁷ Pada praktiknya, yang terjadi pada kegiatan penyelarasan ini adalah sosialisasi oleh para pejabat pemerintah kepada kades terpilih melalui ceramah satu arah. Tidak ada satu kades atau perangkat desa pun yang pernah difasilitasi untuk memahami

⁵ Pemantauan yang kami lakukan mencatat bahwa RPJM Desa baru bisa diselesaikan dalam enam hingga sembilan bulan. Namun, beberapa desa dengan sengaja mengubah tanggal penetapan Perdes RPJM Desa menjadi lebih awal agar (seolah-olah) sesuai dengan tenggat tiga bulan.

⁶ Dalam studi ini, sebagian besar kades memang tidak memiliki kemampuan teknokratik. Namun, di salah satu desa, terdapat kades yang memiliki visi teknokratik yang cukup baik. Kades ini mengaku mengalami kesulitan untuk mengejawantahkan visinya ke dalam rencana kegiatan dalam setiap musrenbang karena visinya selalu terbentur dengan usulan warga yang bersifat pragmatis dan berjangka pendek.

⁷ Penyelarasan yang dimaksud dalam UU Desa sebenarnya bersifat dua arah (Pasal 79). Namun, Permendagri No. 114/2014 hanya menjelaskan penyelarasan dari atas ke bawah, yaitu pendataan dan pemilahan rencana program dan kegiatan pembangunan kabupaten/kota yang akan masuk ke desa (Pasal 10–11). Sementara itu, penyelarasan dari bawah ke atas dilakukan melalui musrenbang yang diatur dalam UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Permendagri No. 86/2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian, dan Evaluasi Pembangunan Daerah.

The SMERU Research Institute

Penulis:
Asep Kurniawan

Editor:
Wiwin Purbaningrum

Desain dan Tata Letak:
Novita Maizir

©2018 SMERU
Untuk catatan kebijakan lainnya, silakan kunjungi www.smeru.or.id.

SMERU adalah sebuah lembaga penelitian independen yang melakukan penelitian dan pengkajian kebijakan publik secara profesional dan proaktif, serta menyediakan informasi akurat, tepat waktu, dengan analisis yang objektif mengenai berbagai masalah sosial-ekonomi dan kemiskinan yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat Indonesia.

🏠 Jl. Cikini Raya No. 10A
Jakarta 10330, Indonesia
☎ +6221 3193 6336
+6221 3193 0850 (faks)
✉ smeru@smeru.or.id
🌐 www.smeru.or.id

📘 The SMERU Research Institute
🐦 @SMERUInstitute
📺 The SMERU Research Institute
📺 The SMERU Research Institute

Temuan, pandangan, dan interpretasi dalam catatan kebijakan ini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak berhubungan dengan atau mewakili lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan The SMERU Research Institute.

rencana pembangunan kabupaten. Dokumen-dokumen perencanaan daerah juga tidak pernah disampaikan ke desa.⁸ Sebagai hasilnya, tidak ada satu desa pun yang melakukan penyesuaian tersebut.

Selain itu, pemkab juga tidak pernah melakukan pemeriksaan terhadap isi dokumen RPJM Desa untuk memberi masukan atau setidaknya mengukur keselarasannya dengan rencana dan program pembangunan daerah. Pemkab baru mempelajari RPJM Desa ketika akan mencocokkannya dengan Rancangan RKP Desa.

Akibat minimnya penyesuaian, rencana pembangunan daerah sering bertabrakan dengan rencana pembangunan desa. Sebagai contoh, salah satu desa studi telah memproyeksikan wilayahnya sebagai pusat pengembangan bibit pertanian, tetapi wilayah kecamatan tempat desa tersebut berada ternyata telah ditetapkan oleh pemkab sebagai pusat pengembangan budi daya perikanan.

Bahkan, ditemukan kegiatan yang perencanaannya tumpang-tindih antara rencana desa dan kabupaten. Di salah satu desa studi, sebuah kegiatan pembangunan infrastruktur yang sama direncanakan oleh pemdes dan pemkab pada tahun dan di tempat yang sama. Kesamaan rencana itu baru diketahui setelah kegiatannya selesai dilaksanakan oleh pemdes, tetapi infrastruktur tersebut kemudian dibongkar dan dibangun kembali dengan menggunakan anggaran kabupaten.

Berdasarkan uraian masalah di atas, penyesuaian pada rencana jangka menengah tidaklah realistis. Tidak ada satu pemkab pun yang menyediakan informasi memadai bagi pemdes mengenai rencana pembangunan kabupaten. Sebaliknya, RPJM Desa juga tidak pernah menjadi bahan pertimbangan dalam pembuatan RPJM kabupaten.

Penyesuaian yang realistis adalah penyesuaian pada rencana pembangunan tahunan. Untuk penyesuaian dari bawah ke atas, forum musrenbang tahunan yang berjenjang dari bawah ke atas harus dapat menyerap usulan desa secara konsisten. Untuk penyesuaian dari atas ke bawah, pemkab/pemkot perlu secara rutin mendistribusikan rencana program/kegiatan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang akan masuk ke desa sebelum proses penyusunan RKP Desa dimulai.⁹ Hal ini bisa dilakukan secara konvensional dengan mengundang pemdes untuk menghadiri kegiatan sosialisasi tatap muka yang secara rutin diselenggarakan tiap tahun. Cara lainnya adalah mengadopsi kebijakan di beberapa kabupaten/kota. Sebagai contoh, di Kabupaten Lombok Tengah, terdapat inisiatif pemkab untuk menyusun dan mendistribusikan paket informasi desa (PID) yang bertujuan memberikan informasi awal kepada desa tentang program-program yang akan dilakukan oleh Organisasi Perangkat Daerah (OPD).¹⁰

Penyesuaian sebaiknya hanya dilakukan untuk perencanaan tahunan desa dan kabupaten/kota, bukan perencanaan jangka menengah. Dengan demikian, pemdes dan pemkab/pemkot akan lebih mudah dalam memperoleh informasi yang dibutuhkan. Para pendamping di tingkat kabupaten/kota dan desa juga perlu dilibatkan dalam memfasilitasi proses penyesuaian tersebut. ■



Nuzul Iskandar/SMERU

⁸ Dalam Permendagri No. 114/2014, rencana yang dimaksud setidaknya meliputi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) kabupaten/kota, Rencana Strategis Organisasi Perangkat Daerah (Renstra OPD), atau Rencana Umum Tata Ruang Wilayah (RUTR) kabupaten/kota, Rencana Rinci Tata Ruang Wilayah (RDTR) kabupaten/kota, dan Rencana Pembangunan Kawasan Perdesaan.

⁹ Menurut UU No. 25/2004, musrenbang penyusunan RKPD kabupaten/kota dilaksanakan paling lambat pada Maret. Hal ini memberi waktu yang cukup untuk mendistribusikan RKPD kabupaten/kota ke desa karena menurut Permendagri No. 114/2014, proses penyusunan RKP Desa dimulai pada Juli.

¹⁰ Syukri, Muhammad, Hastuti, Akhmadi, Kartawijaya, dan Asep Kurniawan (2014) 'Studi Kualitatif Proliferasi dan Integrasi Program Pemberdayaan Masyarakat di Jawa Tengah, Nusa Tenggara Barat, dan Sulawesi Selatan.' Draft laporan penelitian. Jakarta: The SMERU Research Institute.