



## MEMFUNGSIKAN KEMBALI RPJM DESA



Akhmad Fadli/SMERU

### RANGKUMAN EKSEKUTIF

Kewajiban desa untuk menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa) sejatinya bukan bersifat legal-formal semata. RPJM Desa secara substantif perlu dibuat karena ia merupakan

- manifestasi kemandirian desa,
- pengakuan atas kemampuan teknokrasi desa untuk merumuskan kebutuhan pembangunan wilayahnya, dan
- alat evaluasi bagi pemerintah supradesa maupun masyarakat desa.

Akan tetapi, selama hampir empat tahun pelaksanaan UU Desa, substansi ini banyak terabaikan. Hasil studi di sepuluh desa (di lima kabupaten) memperlihatkan bahwa RPJM Desa dibuat hanya sebagai formalitas sehingga

- tidak menyediakan arah dan tujuan pembangunan yang jelas,
- tidak inklusif terhadap kepentingan warga rentan, dan
- tidak menjadi acuan bagi perencanaan tahunan.

Catatan kebijakan ini merekomendasikan perlunya upaya untuk

- meningkatkan kapasitas teknokrasi pemerintah dan masyarakat desa dalam mengidentifikasi masalah, potensi, dan kebutuhan desa sebagai dasar dalam perumusan arah pembangunan;
- mengawal proses penyusunan RPJM Desa agar mampu menyerap seluruh kepentingan warga, khususnya warga rentan;
- memastikan bahwa kapasitas fasilitasi perencanaan partisipatif dikuasai dengan baik oleh para pendamping desa agar aspek-aspek substantif perencanaan desa, khususnya RPJM Desa, bisa dicapai; dan
- mengurangi regulasi Dana Desa yang bersifat mengarahkan dan mengubahnya menjadi penetapan kriteria atau “daftar larangan” (*negative list*).

### Pentingnya RPJM Desa

Sebagai dokumen induk rencana pembangunan, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa) bukan dokumen yang asing bagi desa. Sejak 2008, desa-desa dalam cakupan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) sudah diminta membuat RPJM Desa. Namun, kemampuan desa untuk merealisasikan perencanaan tersebut masih terbatas karena desa masih bergantung pada pendanaan dari pemerintah supradesa. Selain itu, desa hanya memiliki kontrol yang terbatas atas sumber daya untuk mendukung prioritas pembangunannya.<sup>1</sup> Keterbatasan tersebut terjadi karena di masa lalu desa masih diletakkan sebagai bagian dari daerah; pemerintah desa (pemdes) juga diposisikan sebagai struktur pemerintahan paling bawah.

Seiring pemberlakuan Undang-Undang No. 6/2014 tentang Desa (UU Desa), semua desa diminta membuat rencana pembangunan yang terdiri atas RPJM Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa). RPJM Desa berisi penjabaran visi dan misi kepala desa (kades) terpilih dan arah kebijakan perencanaan pembangunan desa untuk jangka waktu enam tahun. Sementara itu, RKP Desa merupakan penjabaran RPJM Desa untuk jangka waktu satu tahun. Dengan adanya ketentuan ini, RPJM Desa merupakan satu-satunya acuan perencanaan pembangunan desa.

Selain karena alasan legal-formal—diharuskan oleh UU—RPJM Desa penting bagi desa karena tiga alasan substantif: (i) kemandirian, (ii) teknokrasi, dan (iii) akuntabilitas.

**Alasan kemandirian.** UU Desa mengakui kewenangan desa untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat dan pemerintahan di wilayahnya. Dengan pengakuan tersebut, desa mendapatkan kewenangan untuk merancang rencana sesuai kebutuhannya. Artinya, RPJM Desa merupakan manifestasi kemandirian desa dalam menentukan desain pembangunan.

Kemandirian tersebut didukung oleh jaminan kekuasaan dan akses terhadap sumber daya. Dalam menjalankan kewenangannya, desa secara rutin mendapatkan sejumlah dana dari Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah (pemda). Aset desa juga diakui, misalnya berupa pasar desa, tambatan perahu, hutan desa, dan lain-lain; demikian pula akses terhadap sumber daya seperti hutan, sungai, dan kekayaan alam lainnya. Seluruh kekuasaan dan akses itu harus ditata untuk memajukan desa. RPJM Desa penting dibuat sebagai sarana untuk menata upaya tersebut dalam suatu desain pembangunan yang sistematis, terpadu, dan terarah.

**Alasan teknokrasi.** RPJM Desa perlu dibuat untuk menegaskan tujuan dan rencana pembangunan desa selama

masa kepemimpinan kades terpilih. Peraturan Pelaksanaan UU Desa menyebutkan bahwa RPJM Desa harus sudah rampung paling lambat tiga bulan setelah kades dilantik.<sup>2</sup> Tak pelak, dokumen ini merupakan tugas pertama seorang kades ketika mulai menjabat. Walaupun RPJM Desa merupakan penjabaran visi dan misi kades, penyusunan dan penetapannya harus dilakukan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan unsur masyarakat melalui musyawarah desa (musdes).<sup>3</sup>

Pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan RPJM Desa perlu dipandang tidak semata sebagai pemenuhan asas partisipasi dalam perencanaan, tetapi juga pengakuan terhadap kemampuan kolektif masyarakat untuk mengkaji keadaan wilayahnya sendiri. Secara kolektif pula, rencana tindakan berdasarkan kajian tersebut disusun dalam RPJM Desa agar pembangunan bisa berjalan efektif demi mencapai tujuannya. Bisa dikatakan, melalui RPJM Desa para pemangku kepentingan di desa diakui sebagai “teknokrat” yang paling mengetahui wilayah dan kebutuhannya.

**Alasan akuntabilitas.** Dari sisi regulasi, ada/tidaknya RPJM Desa menjadi salah satu indikator penilaian perkembangan desa.<sup>4</sup> Selain itu, di banyak kabupaten, RPJM Desa merupakan salah satu syarat pencairan dana yang ditransfer pemerintah supradesa ke desa setiap tahun. RPJM Desa juga wajib dilampirkan ketika desa mengajukan usulan pembangunan dari anggaran supradesa. Singkatnya, RPJM Desa harus ada jika desa ingin mendapat dana dan/atau mendapatkan “jatah” pembangunan dari tingkat supradesa.

Bagi desa, karena merupakan satu-satunya rujukan, dokumen RPJM Desa perlu ada ketika pemdes menyusun rencana kerja tahunan (RKP Desa). Selain itu, RPJM Desa bisa digunakan sebagai alat evaluasi masyarakat desa terhadap pemerintahnya, yaitu ketika menanggapi laporan pelaksanaan pembangunan yang disampaikan oleh pemdes setiap tahun (Pasal 82 ayat 5 UU Desa).

### Permasalahan RPJM Desa

Dalam implementasinya, arti penting RPJM Desa di atas terabaikan. Orientasi perencanaan desa cenderung pragmatis sehingga RPJM Desa belum mampu menyelesaikan persoalan mendasar di desa. Parahnya lagi, RPJM Desa hanya dipandang sebagai formalitas administrasi untuk memenuhi persyaratan yang digariskan oleh supradesa.

#### 1. RPJM Desa belum menyediakan arah dan tujuan pembangunan yang jelas.

Dalam menyusun dokumen RPJM, saat ini desa masih “miskin ide”, belum mampu merumuskan gagasan hendak dibawa ke mana desa dalam jangka menengah. Akibatnya, belum ada

<sup>1</sup> Wetterberg, Anna, Leni Dharmawan, dan Jon Jellema (2013) “Studi Kelembagaan Tingkat Lokal Ke-3.” Laporan Akhir. Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, bekerja sama dengan TNP2K dan PNPM Support Facility [dalam jaringan] <<http://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/1799/download/39349>> [24 September 2018].

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

<sup>3</sup> Dalam PP No. 43/2014 yang diubah dengan PP No. 47/2015, yang dimaksud dengan unsur masyarakat adalah sejumlah tokoh dan perwakilan kelompok masyarakat (Pasal 80).

<sup>4</sup> Lihat Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 81/2015 tentang Evaluasi Perkembangan Desa dan Kelurahan.

desain atau strategi kebijakan. Bahkan, ada kecenderungan kades mengambil sikap populis dan berupaya menyenangkan semua orang dengan mengakomodasi semua usulan yang masuk. Alhasil, kegiatan yang direncanakan didominasi pembangunan infrastruktur yang itu-itu saja dari tahun ke tahun dan terserak dalam bentuk kegiatan kecil-kecil sehingga daya dukung ekonominya lemah.<sup>5</sup>

### 2. RPJM Desa belum inklusif terhadap kepentingan warga rentan.

Ada anggapan umum di desa bahwa manfaat pembangunan harus dirasakan oleh banyak orang. Penerapan kriteria ini mengakibatkan kepentingan warga rentan kerap tak menjadi prioritas karena tak banyak didukung oleh peserta musyawarah yang didominasi elite.

### 3. RPJM Desa belum menjadi acuan perencanaan tahunan dan evaluasi kinerja kades.

Alih-alih menjadi induk perencanaan, RPJM Desa kerap diubah agar sesuai dengan rencana tahunan (RKP Desa) karena dalam perencanaan tahunan sering muncul usulan baru yang belum terakomodasi dalam RPJM Desa. Perubahan terhadap RPJM Desa juga kerap dilakukan untuk mematuhi Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Permendes PDTT) tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa yang terbit setiap tahun. Peraturan yang berisi program unggulan serta daftar kegiatan yang bisa dibiayai Dana Desa dianggap sebagai perubahan kebijakan yang dapat menjadi dasar bagi perubahan RPJM Desa.<sup>6</sup>

Karena tidak secara konsisten digunakan sebagai acuan perencanaan, RPJM Desa tidak menjadi pedoman dalam penilaian kinerja kades, baik di tingkat internal desa melalui musdes maupun tingkat eksternal desa oleh pemerintah supradesa.

## Rekomendasi

### 1. RPJM Desa harus dikembalikan sebagai sarana pengembangan teknokrasi desa dalam memberikan arah kebijakan pembangunan yang menjadi acuan perencanaan tahunan desa.

Hilangnya substansi RPJM Desa sebagai panduan arah kebijakan menggambarkan masih lemahnya kapasitas teknokrasi desa. Musyawarah penyusunan RPJM Desa, baik di tingkat desa maupun subdesa, belum menerapkan proses

deliberasi yang efektif.<sup>7</sup> Oleh karena itu, proses penentuan tujuan dan arah pembangunan perlu dikawal. Pada praktiknya, fase ini justru kerap dilewatkan; musyawarah di tingkat subdesa sering kali langsung mengumpulkan usulan kegiatan.

Selanjutnya, fase yang seharusnya tidak boleh terlewat tersebut adalah pengkajian keadaan desa untuk mengidentifikasi masalah, potensi, dan kebutuhan desa. Dengan melakukan identifikasi bersama atas hal-hal tersebut, para pemangku kepentingan didorong untuk berfokus pada perumusan gagasan besar yang menjadi tujuan dan arah masa depan desanya.

Agar proses di atas bisa dijalankan dengan baik, kapasitas teknokratik pemdes perlu ditingkatkan. Pembinaan oleh Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) yang berwenang perlu dilakukan secara berkesinambungan. Hal ini tidak cukup hanya dilakukan dengan pelatihan, tetapi juga pembinaan dan pemantauan yang efektif pascapelatihan. Kapasitas teknokratik yang terutama perlu ditingkatkan adalah kemampuan pemdes untuk merumuskan tujuan pembangunan dan menurunkannya menjadi rencana-rencana yang terukur.

### 2. Penyusunan RPJM Desa harus dikawal sehingga prosesnya mampu menyerap seluruh kepentingan warga, khususnya warga rentan.

Identifikasi masalah yang dilakukan perlu dikawal agar juga mengakomodasi kepentingan warga rentan, seperti warga miskin, mengingat salah satu tujuan UU Desa adalah penanggulangan kemiskinan.<sup>8</sup> Oleh karena itu, penting untuk melakukan upaya penyadaran yang efektif kepada pemdes akan tujuan tersebut sehingga mau dan mampu mengakomodasi kepentingan warga miskin, meskipun masyarakat menganggap prioritas pembangunan harus berdampak pada banyak orang.

Dominasi elite desa dalam pembuatan keputusan tampaknya merupakan hal yang tak terhindarkan karena asas perwakilan dalam musdes. Daripada memaksakan kehadiran fisik warga rentan, jauh lebih penting memastikan bahwa kepentingan mereka terangkat dan menjadi salah satu prioritas pada saat pembuatan keputusan dalam musdes. Elite desa yang diundang dan hadir dalam forum tersebut harus benar-benar mendapat mandat dari warga yang diwakilinya, termasuk warga rentan. Agar hal ini bisa berjalan, para pendamping desa harus mampu mengawal musyawarah-musyawarah di tingkat subdesa (dusun, RT/RW, LKD) agar menjadi wadah pemberian mandat.

<sup>5</sup> Selengkapnya, baca Laporan Studi Kasus Manfaat Belanja Desa (SMERU, akan dipublikasikan).

<sup>6</sup> Menurut Pasal 120 ayat 1 (b) PP No. 43/2014, RPJM Desa dapat diubah jika, antara lain, "terdapat perubahan mendasar atas kebijakan Pemerintah Pusat, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota."

<sup>7</sup> Mansbridge (2015) menyatakan bahwa setidaknya ada dua prasyarat agar deliberasi dapat secara efektif mencapai konsensus. Prasyarat pertama adalah saling menghormati. Artinya, setiap orang berkewajiban mendengarkan argumen orang lain dan menanggapinya dengan argumen yang bisa diterima pihak lain. Prasyarat kedua adalah bebas dari pengaruh kekuasaan. Kekuasaan yang dimaksud adalah yang berbentuk ancaman dan paksaan, sedangkan kekuasaan dalam bentuk argumen yang baik atau yang bersifat persuasif diperkenankan untuk digunakan dalam proses deliberasi. Selengkapnya, lihat Mansbridge, Jane (2015) 'A Minimalist Definition of Deliberation'. Dalam *Deliberation and Development: Rethinking the Role of Voice and Collective Action in Unequal Societies*. Patrick Heller dan Vijayendra Rao (eds.) Washington, D.C.: World Bank: 35–36 [dalam jaringan] <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22167/9781464805011.pdf>> [26 September 2018].

<sup>8</sup> Setiap desa bisa merumuskan tujuan pembangunan yang spesifik. Namun, secara umum, Pasal 78 UU Desa menyatakan bahwa pembangunan desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia, serta menanggulangi kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

The SMERU Research  
Institute

Penulis:  
Asep Kurniawan

Editor:  
Gunardi Handoko

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.

3. Para pendamping desa harus dipastikan memiliki kapasitas fasilitasi perencanaan partisipatif yang baik agar aspek-aspek substantif perencanaan desa, khususnya RPJM Desa, bisa dicapai.

Agar mampu memfasilitasi penyusunan RPJM Desa dengan baik, para pendamping harus memiliki kemampuan untuk fasilitasi perencanaan yang didasarkan pada proses deliberasi yang efektif. Para pendamping harus menjalankan proses fasilitasi sampai tingkat subdesa (dusun, RT/RW, LKD) untuk memastikan bahwa kepentingan masyarakat tidak terlewat. Keseluruhan proses ini harus melibatkan pemdes dan/atau BPD agar, seiring hal itu, terjadi alih pengetahuan dan keterampilan dalam menyerap aspirasi masyarakat.

Dalam kaitan itu, pemerintah supradesa harus menetapkan standar keterampilan minimal yang harus dimiliki pendamping desa, yaitu keterampilan fasilitasi dengan menggunakan alat kerja perencanaan partisipatif. Selain itu, evaluasi terhadap kinerja pendamping desa perlu dilakukan secara berkala guna memastikan bahwa mereka menguasai keterampilan ini.

4. Pemerintah supradesa di semua tingkatan perlu mengurangi regulasi yang bersifat mengarahkan dan mengubahnya menjadi penetapan “daftar larangan” (*negative list*) agar isi RPJM Desa tidak selalu “diganggu”.

Pemerintah supradesa juga bertanggung jawab untuk menjaga posisi RPJM Desa sebagai wujud kemandirian desa. Alih-alih mengarahkan desa melaksanakan daftar kegiatan yang disarankan, pemerintah supradesa cukup membuat rambu mengenai apa yang tidak boleh dikerjakan (*negative list*) dan/atau menguraikan kriteria kegiatan yang sesuai untuk pengembangan potensi dan pemenuhan kebutuhan desa.

Sebagai wujud tanggung jawab itu pula, pemda perlu mengintensifkan peran pembinaannya. Pemda perlu mengefektifkan peran pembina teknis pemerintahan desa (PTPD) di tingkat kecamatan dalam melakukan asistensi pemdes guna menemukan program/gagasan yang sesuai dengan kriteria yang ditetapkan.

Untuk memperkaya program/gagasan yang cocok diterapkan di desa, informasi mengenai peluang dan tantangan di luar desa perlu disampaikan kepada desa. Hal ini dapat dilakukan, antara lain, melalui pertukaran pengetahuan antardesa, penggunaan media sosial untuk mendapatkan inspirasi, dan pemanfaatan peluang yang sudah tersedia dari platform niaga elektronik (*e-commerce*) sebagai sarana pemasaran. Gagasan yang inspirasinya datang dari luar perlu juga disesuaikan dengan potensi dan kebutuhan desa. ■



Palmira Permata Bachtiar/SMERU