



## **KAPASITAS PERENCANAAN DESA DI KABUPATEN MUNA PROPINSI SULAWESI TENGGARA**

Oleh:

**Jopang<sup>1</sup>, Zulfiah Larisu<sup>1</sup>, Arifin Utha<sup>1</sup>, Eko Harianto<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Dosen Prodi Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Halu Oleo

<sup>2</sup> Dosen Komunikasi Pertanian Fakultas MIPA Universitas Terbuka

[jopang@uho.ac.id](mailto:jopang@uho.ac.id)

### ***ABSTRACT***

*This study aims to analyze the capacity of village planning in Muna District. This study uses a qualitative approach by investigating village planning processes and outputs. The study locations are 7 seaside villages and 8 non-seas villages in Muna Regency. The scope of time is three budget years, namely 2015, 2016 and 2017.*

*Procedure for collecting primary data through document studies. To obtain primary data, procedures for public consultation and focus group discussions were taken. Technical public consultation was agreed with the Community Empowerment Agency and Village Government of Muna Regency. Public consultation material was explored and developed from the results of focus group discussions. Focus group discussions were conducted at the village level, involving Village Devices, members of the Village Consultative Body, and Village Community Empowerment Institutions.*

*The results of the study show that the capacity of village planning in Muna District is not yet optimal. The village planning system has not functioned properly in allocating and using inputs to produce planning output that is beneficial for achieving village development goals. Villages in Muna Regency have a planning document in the form of Village RPJM and Village RKP but in its arrangement are very formalistic, namely village planning norms are not administratively pursued in practice but can produce supporting documents required in legislation, while the social behavior of the village plan compilers is not in line with the norms outlined in the Minister of Home Affairs Regulation No. 114 of 2014.*

***Keywords : Capacity, Planning, Village***



## PENDAHULUAN

Pengaturan tentang susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa serta pengalokasian dan pengelolaan anggaran desa menciptakan kesempatan yang besar bagi desa untuk mengurus tata pemerintahannya sendiri serta pemerataan pelaksanaan pembangunan guna merealisasikan peningkatan kesejahteraan masyarakat desa, minimalisasi kesenjangan antar wilayah dan masalah sosial budaya serta reduksi kemiskinan di desa. Selain itu, pemerintahan desa dan masyarakat desa mempunyai ruang pembelajaran sosial dan kebijakan yang lebih luas. Ketersediaan ruang bagi pembelajaran sosial dan kebijakan ini penting karena efek atau dampak pembelajaran adalah kebijakan yang lebih efektif (Howlett, Mukherjee & Koppenjan, 2017; Rufini, Alam & Bake, 2016). Pembelajaran sosial dan kebijakan pemerintahan desa diharapkan dapat memunculkan kebijakan-kebijakan pembangunan, pemberdayaan, dan pelayanan yang makin berkualitas untuk kemaslahatan publik di desa.

Kewenangan dan peran besar yang dimiliki oleh desa tentunya perlu disertai dengan kapasitas yang besar pula. Kapasitas dalam konteks sektor publik didefinisikan sebagai kemampuan individu-individu dan organisasi-organisasi publik untuk melaksanakan tugas-tugas spesifik yang dimandatkan kepadanya dan mencapai tujuan-tujuan dalam cara yang efektif dan berkelanjutan (Boyle & O'Riordan, 2013; Roudo, Ermanita & Arumansyah, 2013; UNDP, 2010). Dalam konteks desa, hal ini dimaknai bahwa pemerintah desa perlu memiliki kapasitas untuk melaksanakan tugas-tugas yang dimandatkan oleh peraturan perundang-undangan dan mencapai tujuan-tujuan pemerintahan desa secara efektif dan berkelanjutan.

Di antara substansi kapasitas yang penting untuk dimiliki oleh pemerintahan desa adalah kapasitas untuk mengoptimalkan perencanaan desa. Kapasitas untuk menyusun perencanaan penting karena urusan-urusan pemerintahan desa sekarang dikelilingi oleh lingkungan sosial ekonomi dan teknologi yang dinamis. Pemerintahan desa harus mampu memandang ke depan, mengantisipasi perubahan, dan mengembangkan strategi untuk secara proaktif dan sukses memandu arah pembangunan ke depan. Kapasitas untuk menyusun perencanaan adalah kunci untuk sukses di tengah perubahan (Lawlor, 2015).

Pemerintahan desa dituntut untuk dapat menyusun perencanaan desa yang baik dan diikuti dengan tatakelola program yang baik pula. Perencanaan desa mencakup penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa) untuk jangka waktu 6 (enam) tahun; dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa) yang merupakan penjabaran dari RPJM Desa untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. Pembangunan desa yang efektif bukanlah semata-mata karena adanya kesempatan dan anggaran melainkan hasil dari penentuan pilihan-pilihan prioritas kegiatan, bukan hasil coba-coba tetapi akibat perencanaan yang baik. Selanjutnya, pemerintahan desa diharapkan mampu mengelola anggaran desa menurut azas pengelolaan keuangan desa yang baik. Perencanaan penting karena semua kegiatan dan tindakan manajerial didasarkan dan atau disesuaikan dengan rencana yang sudah ditetapkan sehingga tiap rencana dan semua rencana turunan membantu pencapaian tujuan organisasi. Keutungan perencanaan adalah memberi arah, meningkatkan koordinasi, mengurangi ketidakpastian, meningkatkan kontrol dan memperbaiki manajemen waktu (Schermerhorn, 1996). Lebih lanjut disebutkan bahwa perencanaan berhubungan erat dengan fungsi manajemen lain terutama dengan pengendalian. Keduanya dianggap sebagai dua sisi dari satu mata uang.

Anggaran desa tidak lain adalah sumber daya publik atau uang publik yang merupakan hasil-hasil dari aktivitas sektor publik sehingga pemerintahan desa berkewajiban untuk mempersiapkan dan mengimplementasikan anggaran tersebut secara efektif. Belanja pemerintah di desa seharusnya merupakan refleksi dari kebijakan-kebijakan, prioritas-prioritas dan aktivitas pemerintahan yang memberikan efek langsung pada kesejahteraan rakyat yang lebih luas. Hal ini menunjukkan bahwa belanja desa harus



terintegrasi dengan dan berpedoman kepada perencanaan desa, dengan kata lain bahwa anggaran belanja desa akan menjadi instrumen pelaksanaan perencanaan desa.

Dengan konstruksi tersebut di atas, pemerintahan desa memerlukan dokumen perencanaan jangka menengah dan tahunan yang kuat yang benar-benar mencerminkan panduan pembangunan yang didasarkan pada analisis kebutuhan dan analisis potensi di desa dan bukan sekedar dokumen kelengkapan administratif di desa. Agenda pembangunan desa yang teridentifikasi dalam dokumen perencanaan desa harus dipahami oleh seluruh pelaku perencanaan di desa, diterjemahkan dalam usulan-usulan yang mencerminkan kebutuhan kolektif warga dalam skala desa, diungkapkan dalam forum musrenbang desa dan dituangkan dalam RKP Desa, yang dimutakhirkan secara berkala sesuai dengan perubahan prioritas dan preferensi kebijakan daerah kabupaten.

Pemilikan dokumen perencanaan desa yang baik dan konsisten dengan penganggarannya masih menjadi kendala sampai sekarang. Yulianto (2017) mengemukakan bahwa efektivitas pengelolaan anggaran desa tidak sesuai harapan. Anggaran desa tidak mampu untuk memfasilitasi program pembangunan desa, pemberdayaan masyarakat, dan penanggulangan kemiskinan. Hal ini terkait erat dengan belum tersusunnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) menurut prinsip-prinsip tata-kelola yang baik, pelaksanaannya belum berdasarkan prinsip akuntabilitas dan transparansi, di sisi lain kerja sama tim dalam memformulasikan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDDes) belum terbangun secara sinergis, kepala desa selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa lebih banyak berperan dan bermain dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan pengelolaan keuangan desa. Analisis empiris Yulianto (2017) di atas menunjukkan bukan saja bahwa banyak desa yang belum memiliki kapasitas perencanaan desa dan belum terintegrasi secara optimal.

Kenyataannya di banyak desa, perencanaan pembangunan desa belum partisipatif, peran elite desa yang mengklaim mewakili aspirasi masyarakat masih mendominasi kekuatan dalam menentukan kebijakan dan prioritas pembangunan desa. Sekarang istilah partisipasi stakeholders sebenarnya sudah populer diadopsi oleh pemerintah sebagai sebuah pendekatan partisipatif dalam pembangunan. Tetapi stakeholders yang terlibat dalam perencanaan pembangunan desa masih berkuat pada aktor pemerintahan desa dan lembaga-lembaga formal di tingkat desa. Keterlibatan organisasi-organisasi sektoral, organisasi kemasyarakatan yang lain, dan kelompok perempuan masih sangat terbatas. Konsekuensinya, ketika APBDesa diorientasikan untuk membiayai prioritas-prioritas yang dituangkan dalam RKPDDesa maka yang dominan menikmati manfaat anggaran (APBDesa) adalah para aktor formal pemerintahan desa sendiri.

Kendala untuk mengoptimalkan perencanaan desa sebagaimana diuraikan di atas sangat mungkin terjadi di desa-desa di Kabupaten Muna Provinsi Sulawesi Tenggara. Pemerintahan desa di Kabupaten Muna sangat berkepentingan dengan optimalisasi perencanaan desa. Kabupaten Muna mempunyai visi "Terwujudnya Kabupaten Muna yang Kuat, Mandiri dan Bermartabat". Realisasi visi tersebut sangat tergantung pada kekuatan dan kemandirian desa. Kekuatan dan kemandirian desa akan terwujud jika perencanaan desa benar-benar optimal. Pemerintahan desa di Kabupaten Muna memerlukan perencanaan desa yang baik sehingga terintegrasi secara baik dengan penganggaran desa. Studi ini bertujuan untuk menganalisis kapasitas untuk optimalisasi perencanaan desa di Kabupaten Muna.

## KAJIAN TEORI

### Perencanaan

Perencanaan adalah satu dari beberapa fungsi utama administrasi publik dalam memanejemeni persoalan-persoalan publik. Tokoh klasik administrasi publik tahun 1937, Luther Gulick, mengajukan akronim POSDCORB sebagai fungsi-fungsi administrasi publik. POSDCORB adalah *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, and budgeting* (Gargan, 2007). Meski pandangan Gulick diajukan sekitar 80 tahun yang



Journal publiho is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

lalu tetapi masih menjadi doktrin dasar administrasi publik yang bertahan sampai sekarang. Belum ada bantahan terhadap gagasan bahwa perencanaan adalah fungsi yang pertama dalam menjalankan manajemen terhadap persoalan-persoalan publik.

Definisi perencanaan menurut Williams (2005) adalah sebagai proses penetapan tujuan yang akan dicapai dan strategi untuk mencapai tujuan tersebut. Jadi ada dua bagian dari fungsi perencanaan yaitu penetapan tujuan dan penentuan bagaimana untuk mencapai tujuan. Hasil perencanaan adalah rencana yaitu suatu dokumen yang memuat pernyataan tentang tujuan yang ingin dicapai dan cara yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut (Schermerhorn, 1996). Semua kegiatan dan tindakan manajerial didasarkan dan atau disesuaikan dengan rencana. Perencanaan yang baik dapat mengeliminasi resiko kegagalan. Rencana menentukan kemana arah organisasi dan kegiatan-kegiatannya akan diarahkan dan dasar untuk pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen yang lain melalui penetapan tujuan dan strategi (Koontz and Heinz, 1993).

Pentingnya perencanaan dalam organisasi dapat diketahui dari keuntungan perencanaan, antara lain : (1). Perencanaan memberikan arah kepada manajer dan non manajer sehingga memudahkan mengetahui apa yang harus dikerjakan, apa yang harus disumbangkan untuk memperkaya tujuan-tujuan dan mereka dapat mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan mereka, bekerjasama untuk mencapai tujuan organisasi; (2). Perencanaan mengurangi ketidakpastian. Mengurangi ketidakpastian berarti meningkatkan fleksibilitas; (3). Perencanaan meningkatkan koordinasi; (4). Perencanaan menetapkan seperangkat standar-standar yang digunakan dalam pengendalian; (5). Perencanaan memperbaiki manajemen waktu (Schermerhorn, 1996).

Perencanaan pembangunan berlangsung pada semua level pemerintahan, mulai dari pusat sampai ke desa. Perencanaan pada masing-masing level mempunyai cakupan dan skala yang berbeda namun tetap merupakan satu untaian yang hirarkis. Sebagai contoh, perencanaan pada level desa meskipun berbasis pada kekhususan desa, tetapi tetap terkait dengan perencanaan daerah, sedangkan perencanaan daerah terkait dengan perencanaan nasional. Pasal 79 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) menegaskan bahwa dokumen RPJM Desa dan RKP Desa menjadi satu-satunya dokumen perencanaan pembangunan di desa. Kedudukan dokumen perencanaan desa yang kuat ini menyiratkan makna bahwa desa berdaulat secara politik untuk mengkonsolidasikan seluruh program/kegiatan pembangunan di desa. Artinya, tidak boleh ada program/kegiatan yang masuk ke desa tanpa diketahui dan direncanakan di dalam dokumen perencanaan desa. Karena itu dibutuhkan sinergi antar pihak dalam perencanaan pembangunan di desa. Sinergi perencanaan pembangunan desa tidak hanya dilakukan ke pihak eksternal, namun secara internal pun harus dilakukan. Misalnya, masa jabatan kepala desa 6 tahun harus bersinergi dengan periode waktu RPJM Desa.

Ketentuan pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 114 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pembangunan Desa mendefinisikan perencanaan pembangunan desa sebagai proses tahapan kegiatan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Desa dengan melibatkan Badan Permusyawaratan Desa dan unsur masyarakat secara partisipatif guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya desa dalam rangka mencapai tujuan pembangunan desa. Definisi ini bersifat normatif, dalam kenyataannya pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa dapat saja merencanakan pembangunan desa tanpa kehadiran unsur masyarakat secara partisipatif. Selanjutnya, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menyebutkan dua jenis perencanaan pembangunan desa, yakni Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa, selanjutnya disingkat RPJM Desa, dan Rencana Kerja Pemerintah Desa, selanjutnya disebut RKP Desa. Tujuan perencanaan pembangunan desa adalah: (1) Memperkuat hak dan kewenangan serta mengoptimalkan sumber-sumber kekayaan desa; (2) mencerminkan keberpihakan negara terhadap hak-hak desa untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.



Jurnal publihuo is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

RPJM Desa adalah rencana kegiatan pembangunan desa untuk jangka waktu 6 (enam) tahun, dan RKP Desa adalah penjabaran dari RPJM Desa untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. RPJM Desa juga merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Kepala Desa yang penyusunannya berpedoman kepada RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang) Desa dan memperhatikan Rencana Strategis (renstra) Kecamatan dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). RPJM Desa memuat visi, misi, tujuan, sasaran, kebijakan dan program. RPJMDesa sebagai suatu rencana pembangunan desa harus melibatkan segenap komponen masyarakat desa didalam penyusunan, pelaksanaan dan pengawasannya.

RKP Desa memuat rencana penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat Desa. RKP Desa paling sedikit berisi uraian: (a) evaluasi pelaksanaan RKP Desa tahun sebelumnya; (b) prioritas program, kegiatan, dan anggaran Desa yang dikelola oleh Desa; (c) prioritas program, kegiatan, dan anggaran Desa yang dikelola melalui kerja sama antar-Desa dan pihak ketiga; (d) rencana program, kegiatan, dan anggaran Desa yang dikelola oleh Desa sebagai kewenangan penugasan dari Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota; dan (e) pelaksana kegiatan Desa yang terdiri atas unsur perangkat Desa dan/atau unsur masyarakat Desa.

RKP Desa disusun oleh Pemerintah Desa sesuai dengan informasi dari pemerintah daerah kabupaten/kota berkaitan dengan pagu indikatif Desa dan rencana kegiatan Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. RKP Desa mulai disusun oleh Pemerintah Desa pada bulan Juli tahun berjalan. RKP Desa ditetapkan dengan peraturan Desa paling lambat akhir bulan September tahun berjalan. RKP Desa menjadi dasar penetapan APB Desa. Pemerintah Desa dapat mengusulkan kebutuhan pembangunan Desa kepada pemerintah daerah kabupaten/kota. Dalam hal tertentu, Pemerintah Desa dapat mengusulkan kebutuhan pembangunan Desa kepada Pemerintah dan pemerintah daerah provinsi. Usulan kebutuhan pembangunan Desa harus mendapatkan persetujuan bupati/walikota.

### **Pendekatan Untuk Optimalisasi Perencanaan Desa**

Optimalisasi perencanaan desa diartikan sebagai proses untuk mengoptimalkan perencanaan desa agar dapat mencapai output dan outcomes yang paling diinginkan. Titik tolak dari gagasan optimalisasi perencanaan desa adalah bahwa semua kegiatan dan tindakan manajerial didasarkan dan atau disesuaikan dengan rencana yang sudah ditetapkan sehingga tiap rencana dan semua rencana-rencana turunan membantu pencapaian tujuan organisasi (Schermerhorn, 1996). Prinsip-prinsip besar partisipasi masyarakat di dalam perencanaan pembangunan desa telah dikemukakan secara tegas di dalam UU Desa. Hanya saja perlu diakui bahwa peraturan pelaksanaannya belum mengatur ruang keterlibatan masyarakat secara luas sebagai bentuk konsultasi publik di dalam proses penyusunan peraturan desa tentang APB Desa.

Salah satu cara pendekatan untuk menyusun RPJM-Desa dan RKP-Desa adalah *Community Learning and Action Participatory Process* (CLAPP) (Dewi, 2012). Pendekatan ini mensyaratkan perencanaan pembangunan berbasis masyarakat. Masyarakat yang akan memimpin perencanaan, menghasilkan program, melaksanakan dan mengawasi program pembangunan di desa. Dalam pendekatan yang dipimpin masyarakat, perencanaan adalah suatu proses pengkajian oleh masyarakat tentang berbagai aspek kehidupan mereka termasuk potensi dan asset mereka. Kemudian dari aspek dan keadaan tersebut, masyarakat menyusun agenda pembangunan yang disusun dalam bentuk RPJM Desa dan RKP Desa dengan memperhitungkan asset dan nilai serta potensi utama masyarakat. Agenda di dalamnya termasuk apa yang masyarakat jalankan secara gotong royong dan swadaya serta tidak harus menunggu dukungan pihak luar. Aspek-aspek kehidupan masyarakat yang mereka kaji atau nilai, tergantung kebutuhan masyarakat dan disepakati melalui proses persiapan.

Musyawarah masyarakat dengan CLAPP adalah proses yang bias menghasilkan RPJMDesa dan RKP Desa secara partisipatif, transparan, akuntabel dan inclusive orang miskin dan perempuan. RPJMDesa yang



dihasilkan dilakukan melalui Musrenbangdes 5 tahunan, sedangkan RKPDesa yang dihasilkan dari penjabaran RPJMDesa mengikuti proses Musrenbang tahunan. Dalam kegiatan musyawarah penyusunan RPJMDes, menurut pendekatan CLAPP beberapa tahapan penting adalah sebagai berikut: (1) Persiapan sosial dan desain kajian; (2) Identifikasi kondisi umum desa; (3) Analisis Aset; (4) Refleksi, Kajian Mendalam dan Pleno; (5) Musyawarah Rencana Pembangunan Desa (Musrenbangdes); (6) Pasca Musrenbangdes.

Penyusunan RPJM berdasarkan pendekatan CLAPP sebenarnya tidak jauh berbeda dengan proses penyusunan RPJM yang dianjurkan menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 2007 Tentang Perencanaan Pembangunan Desa. Namun demikian, pendekatan CLAPP lebih menekankan pada peran serta kelompok masyarakat yang selama ini termarginalkan dalam pembuatan dan implementasi kebijakan yaitu masyarakat miskin dan perempuan. Pendekatan CLAPP mensyaratkan bahwa dalam setiap tahapan penyusunan RPJM harus melibatkan semua unsur masyarakat, tak terkecuali kelompok miskin dan perempuan. Bahkan untuk kepentingan mereka, rencana pembangunan desa dititikberatkan. Dengan kata lain, upaya untuk mengentaskan kemiskinan dan pemberdayaan perempuan harus menjadi salah satu agenda pembangunan desa.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk menginvestigasi proses-proses dan output perencanaan serta penganggaran desa. Proses-proses dan output perencanaan serta penganggaran desa sebagaimana dimaksud mencakup bauran yang kompleks antara fakta dan nilai yang hanya dapat diinvestigasi secara akurat dengan menggunakan pendekatan kualitatif, yang seringkali dianjurkan untuk *postnormal science* (Riccucci, 2007). Lokasi studi adalah 7 desa tepi laut dan 8 desa bukan tepi laut di Kabupaten Muna. Ruang lingkup waktu adalah tiga tahun anggaran, yakni tahun 2015, 2016 & 2017.

Prosedur pengumpulan data utama penelitian ini melalui studi dokumen. Untuk memperoleh data primer, ditempuh prosedur konsultasi publik dan diskusi kelompok terfokus. Teknis konsultasi publik disepakati bersama dengan Badan Penelitian dan Pengembangan Kabupaten Muna selaku pemilik pekerjaan. Materi konsultasi publik digali dan dikembangkan dari hasil-hasil diskusi kelompok terfokus. Diskusi kelompok terfokus dilakukan di tingkat desa, melibatkan Perangkat Desa, anggota Badan Permusyawaratan Desa, dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa. Data yang tersedia dianalisis dengan prosedur analisis isi serta analisis deskriptif kualitatif untuk mengungkap tentang bagaimana tahapan proses perencanaan dan penganggaran desa, siapa yang terlibat dan apa peran utamanya, apa keterbatasan serta kendala yang dihadapi. Data sekunder yang dibutuhkan adalah: (1). Profil Daerah Kabupaten Muna, khususnya yang berkenaan dengan perkembangan pemerintahan daerah dan keuangan daerah/desa; (2). Notulen dan berita acara rapat perencanaan desa; (3). Dokumen RPJM Desa; dan (4). Dokumen RKP Desa.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Perekonomian Kabupaten Muna

Perekonomian suatu daerah tergambar melalui produk domestik regional bruto (PDRB) daerah tersebut. PDRB merupakan penjumlahan nilai output bersih (barang dan jasa akhir) yang ditimbulkan oleh seluruh kegiatan ekonomi di suatu wilayah tertentu (Propinsi dan Kabupaten/Kota) dan dalam satu kurun waktu tertentu (satu tahun kalender). Penyajian PDRB dapat disusun dalam dua bentuk, yaitu: PDRB atas dasar harga konstan, dan PDRB atas dasar harga berlaku. PDRB atas dasar harga konstan yaitu jumlah nilai produksi atau pengeluaran atau pendapatan yang dihitung menurut harga tetap. Dari perhitungan ini tercermin tingkat kegiatan ekonomi yang sebenarnya melalui PDRB riilnya. PDRB atas dasar harga konstan ini digunakan untuk mengetahui pertumbuhan tahunan. PDRB atas dasar harga berlaku adalah jumlah nilai tambah bruto dari seluruh sektor perekonomian di suatu wilayah. Nilai tambah yaitu merupakan nilai yang ditambahkan kepada barang dan jasa yang dipakai oleh unit produksi dalam proses produksi sebagai input antara. Nilai yang ditambahkan ini sama



dengan balas jasa atas ikut sertanya faktor produksi dalam proses produksi. PDRB atas dasar harga berlaku ini digunakan untuk menunjukkan besarnya suatu perekonomian dan peranan sektor-sektor ekonomi.

Nilai PDRB menggambarkan nilai perekonomian suatu daerah. Selanjutnya, untuk melihat struktur perekonomian suatu daerah, kita perlu mencermati sumbangan masing-masing sektor perekonomian terhadap PDRB tersebut atau lazim disebut kontribusi sektoral terhadap pembentukan PDRB. Sektor-sektor yang memberikan kontribusi terbesar terhadap PDRB suatu daerah merupakan cerminan dari struktur perekonomian daerah tersebut. Misalnya, jika kontribusi terbesar terhadap PDRB suatu daerah datang dari sektor industri maka daerah tersebut mempunyai perekonomian industri. Perekonomian Kabupaten Muna bertumpu pada sektor pertanian dan hal ini sekaligus mengkonfirmasi tentang peran strategis desa dalam pembangunan daerah di Kabupaten Muna. Di tahun 2016, sektor pertanian menyumbang sebesar 27,9% terhadap total PDRB, kontribusi ini menurun dibandingkan tahun 2011 yakni sebesar 33,1%. Meskipun kontribusinya menurun, tetapi sektor pertanian masih menjadi kontributor terbesar dalam pembentukan PDRB Kabupaten Muna.

### Keuangan Daerah Kabupaten Muna

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dimulai dengan uang. Keuangan daerah dikelola dalam format Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD terdiri atas tiga komponen, yakni pendapatan, belanja dan pembiayaan. Pendapatan Daerah adalah semua hak Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja Daerah adalah semua kewajiban Daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Berikut adalah rincian belanja daerah Kabupaten Muna untuk tahun 2015-2017.

1. Total belanja daerah tahun 2015: Rp 1.161.470.219.650
2. Total belanja daerah tahun 2016: Rp 1.343.210.118.511
3. Total belanja daerah tahun 2017: Rp 1.103.792.105.697

Berdasarkan data tersebut, belanja daerah Kabupaten Muna selama periode 2015-2017 mengalami penurunan. Sebagian dari belanja daerah Kabupaten Muna tersebut dialokasikan untuk desa dalam bentuk Alokasi Dana Desa (ADD) dan Dana Desa (DD). Besaran Alokasi Dana Desa (ADD) dan Dana Desa (DD) di Kabupaten Muna tahun 2015-2017 sebagaimana tertera pada tabel berikut.

**Tabel 1.**  
Besaran ADD dan DD di Kabupaten Muna tahun 2015-2017

Tahun	ADD	DD	Total
2015	50.437.502.000	34.213.502.000	84.651.004.000
2016	21.362.594.000	76.782.349.000	98.144.943.000
2017	68.495.021.300	97.780.706.000	166.275.727.300

*Sumber: Diolah dari APBD Kabupaten Muna Tahun 2015-2017.*

### Ketersediaan Dokumen RPJM Desa dan RKP Desa

Seluruh desa yang diteliti mempunyai Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa) dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa). Akan tetapi penyebutannya dalam dokumen resmi di sebagian desa bukan RPJM Desa melainkan RPJMDes, demikian pula dengan penyebutan RKP Desa, oleh mayoritas desa menyebut sebagai RKPDes. Pada bagian sampul dokumen tertulis RPJMDes sedangkan pada isinya tertulis RPJM Desa. Demikian pula pada sampul tertulis RKP Desa dan isinya tertulis RKPDes. Menurut informasi dari



Kepala Desa yang diwawancarai, penggunaan istilah RPJMDes tersebut mengacu kepada penyebutan secara lisan maupun tertulis dalam surat resmi dari pejabat di Kabupaten dan Kecamatan. Sampai sejauh ini tidak ada pihak-pihak yang mempersoalkan atau paling tidak mempertanyakan sumber dan keabsahan penyebutan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa sebagai RPJMDes ataupun RKPDes.

Hasil analisis isi peraturan perundang-undangan yang terkait menunjukkan bahwa tidak ada ketentuan yang menyatakan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa disingkat RPJMDes. Pasal 79 UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengatur tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa tetapi tidak menyebut singkatan baik RPJM Desa maupun RPJMDes. Ketentuan umum PP Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa memperkenalkan singkatan RPJM Desa. Ketentuan umum PP Nomor 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas PP Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa juga memperkenalkan singkatan RPJM Desa. Terakhir adalah Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pembangunan Desa juga menggunakan singkatan RPJM Desa. Demikian pula peraturan perundang-undangan tentang RKP Desa menunjukkan bahwa tidak ada ketentuan yang menyatakan bahwa Rencana Kerja Pemerintah Desa disingkat RKPDes. Pasal 79 UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa mengatur tentang Rencana Kerja Pemerintah Desa tetapi tidak menyebut singkatan RKP Desa maupun RKPDes. Ketentuan PP Nomor 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa memperkenalkan singkatan RKP Desa. Ketentuan umum PP nomor 47 tahun 2014 tentang Perubahan atas PP Nomor 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa juga memperkenalkan singkatan RKP Desa. Terakhir adalah Permendagri Nomor 114 tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa dimana pada bagian ketentuan umum maupun pasal-pasal juga menggunakan singkatan RKP Desa. Semua peraturan perundang-undangan tentang desa dan pembangunan desa konsisten menggunakan istilah RKP Desa bukan RKPDes.

Nampaknya, RPJMDes dan RKPDes merupakan terminologi "ilegal" yang telah diadopsi ke dalam dokumen formal pembangunan desa di Kabupaten Muna tanpa ada upaya untuk meluruskannya. Meski demikian ketersediaan dokumen RPJM Desa atau yang disebut dengan RPJMDes membuktikan bahwa pemerintah desa telah melaksanakan ketentuan Pasal 4 ayat (1) Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa yang menyatakan bahwa perencanaan pembangunan desa disusun secara berjangka meliputi RPJM Desa untuk jangka waktu 6 (enam) tahun, dan Rencana Pembangunan Tahunan Desa atau yang disebut Rencana Kerja Pemerintah Desa untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

RPJM Desa di desa-desa yang diteliti mempunyai batasan waktu berlaku yang berbeda-beda. Perbedaan tersebut sesuai dengan masa jabatan kepala desanya. Kenyataannya, masa jabatan kepala desa di Kabupaten Muna khususnya desa-desa yang diteliti sebagian mempunyai perbedaan namun ada juga yang sama. Umpamanya, cakupan waktu RPJM Desa Kondongia di Kecamatan Lohia berbeda dengan cakupan waktu RPJM Desa Bangkali di Kecamatan Watopute dan Desa Lambelu di Kecamatan Pasi Kolaga. Perbedaan batasan waktu berlakunya RPJM Desa konsisten dengan ketentuan pasal 5 ayat (2) Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa yang menyebutkan bahwa RPJM Desa ditetapkan dalam jangka waktu paling lama tiga bulan terhitung sejak pelantikan Kepala Desa. Sementara RKP Desa hampir semua desa ditetapkan dalam waktu yang hampir sama yaitu mulai 1 Januari sampai 31 Desember. Hal ini sudah sesuai dengan ketentuan secara nasional mengenai tahun anggaran.

Walaupun penyebutan istilah RPJM Desa dan RKP Desa oleh semua desa di Kabupaten Muna tidak taat asas, tetapi semua Desa di Kabupaten Muna memiliki dokumen RPJM Desa dan RKP Desa. Hal ini membuktikan bahwa pemerintah desa telah melaksanakan ketentuan pasal 4 ayat (1) Permendagri Nomor 114 tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa yang menyatakan bahwa perencanaan pembangunan desa disusun secara berjangka meliputi RPJM Desa untuk jangka waktu 6 (enam) tahun, dan Rencana Kerja Pemerintah Desa untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.



## **Kesesuaian Peraturan Perundang-Undangan Terkait yang Menjadi Landasan Penyusunan RPJM Desa dan RKP Desa**

Penyusunan RPJM Desa di desa-desa lokasi penelitian ini berlandaskan pada sejumlah peraturan perundang-undangan. Pada Bab I Angka 2 RPJM Desa tercantum peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan penyusunannya, sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421);
- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438).
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495);
- 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587);
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 213; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539);
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 168, Tambahan Lembaran Republik Indonesia Nomor 5558);
- 8) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 tentang Penataan Lembaga Kemasyarakatan;
- 9) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2007 tentang Kader Pemberdayaan Masyarakat;
- 10) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan dan Pendayagunaan Data Profil Desa/Kelurahan;
- 11) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa;
- 12) Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa;
- 13) Peraturan Bupati Muna Nomor 22 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Muna Tahun 2016-2020 (Berita Daerah Kabupaten Muna Tahun 2015 Nomor 2).

RPJM Desa di semua desa yang diteliti mencantumkan ke-13 peraturan perundang-undangan tersebut sebagai landasannya. Secara umum tidak ada masalah berkenaan dengan pencantuman peraturan perundang-undangan tersebut dalam RPJM Desa.

Kekurangan yang ditemukan dalam pencantuman peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan penyusunan RPJM Desa di desa-desa lokasi penelitian ini adalah menyangkut kelengkapan dan kebaruannya. Peraturan perundang-undangan sebanyak 13 buah yang menjadi landasan penyusunan RPJM Desa sebagaimana disebutkan di atas belum lengkap, masih ada yang relevan namun belum dicantumkan, demikian juga ada peraturan perundang-undangan yang sudah dirubah tetapi belum dicantumkan perubahannya yang terbaru. Peraturan yang relevan namun belum dicantumkan sebagai landasan RPJM Desa antara lain adalah:

- 1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.
- 2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2015 Tentang Evaluasi Perkembangan Desa dan Kelurahan.
- 3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Pengelolaan Aset Desa.



- 4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2016 Tentang Kewenangan Desa.
- 5) Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa
- 6) Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pendampingan Desa.

Sedangkan peraturan perundang-undangan yang sudah dirubah tetapi belum dicantumkan perubahannya yang terbaru adalah:

- 1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; dan/atau
- 2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

#### **Tahapan Proses Penyusunan RPJM Desa dan RKP Desa**

Proses artinya urutan pelaksanaan yang saling terkait yang bersama-sama mengubah masukan menjadi keluaran. Urutan pelaksanaan penyusunan RPJM Desa yang dianjurkan dalam pasal 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa adalah: (1) pembentukan tim penyusun RPJM Desa; (2) penyesuaian arah kebijakan perencanaan pembangunan kabupaten/kota; (3) pengkajian keadaan Desa; (4) penyusunan rencana pembangunan Desa melalui musyawarah Desa; (5) penyusunan rancangan RPJM Desa; (6) penyusunan rencana pembangunan Desa melalui musyawarah perencanaan pembangunan Desa; dan (7) penetapan RPJM Desa. Selanjutnya, dalam proses tersebut, Kepala Desa mengikutsertakan unsur masyarakat Desa.

Proses pelaksanaan penyusunan RPJM Desa yang dianjurkan dalam pasal 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa tersebut di atas merupakan patron normatif dan legal yang diharapkan diikuti oleh seluruh stakeholder perencanaan pembangunan desa termasuk di Kabupaten Muna. Namun yang ditemukan di lapangan, proses penyusunan RPJM Desa di desa-desa lokasi penelitian ini secara umum tidak mengikuti sistem normatif dan legal tersebut. Tidak ditemukan adanya desa yang menempuh urutan pelaksanaan secara lengkap sebagaimana dianjurkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut di atas.

Semua desa yang diteliti mempunyai tim penyusun RPJM Desa. Tim penyusun RPJM Desa dilampirkan dalam dokumen RPJM Desa. Tim penyusun RPJM Desa dibentuk setelah kepala desa dilantik secara resmi. Tim penyusun RPJM Desa ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa tentang Tim Penyusun RPJM Desa. Personil tim penyusun RPJM Desa mencakup: Sekretaris Desa, Kepala Urusan, Ketua LPM Desa, BPD, tokoh masyarakat, tokoh pemuda, dan tokoh perempuan. Jumlah dan komposisi tim penyusun RPJM Desa juga telah sesuai dengan ketentuan Pasal 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014. Demikian pula dengan pemaparan visi dan misi kepala desa yang menjadi acuan penyusunan RPJM Desa bentuk forum yang digunakan bervariasi sesuai dengan kondisi sosial dan ketersediaan sarana prasarana di desa. Di sebagian desa, bentuk forum yang digunakan adalah pertemuan terbatas, di sebagian desa lainnya bentuk forum adalah tatap muka. Akan tetapi, di semua desa tidak ada dialog maupun penyebaran bahan (visi dan misi) kepada umum. Informasi yang diperoleh dari kepala desa maupun tim penyusun RPJM Desa yang diwawancarai, naskah visi dan misi kepala desa diberikan kepada tim Penyusun RPJM Desa tetapi tidak dibahas. Tim Penyusun RPJM Desa menerima dan membawa naskah visi dan misi serta membacanya seperti apa adanya, kemudian mendengarkan pengarahannya umum dari kepala desa perihal harapan-harapannya tentang apa yang perlu segera dilakukan oleh tim penyusun RPJM Desa tersebut.



Secara keseluruhan temuan terhadap kapasitas perencanaan desa di Kabupaten Muna belum optimal. Dengan kapasitas perencanaan yang belum optimal dimaksudkan bahwa sistem perencanaan desa belum berfungsi sebagaimana mestinya dalam pengalokasian dan penggunaan input untuk memproduksi output perencanaan yang bermanfaat bagi pencapaian tujuan-tujuan pembangunan desa. Desa-desanya di Kabupaten Muna mempunyai dokumen RPJM Desa dan RKP Desa. Belum optimalnya kapasitas perencanaan desa diindikasikan dengan:

- a. Dalam dokumen perencanaan desa ditemukan penggunaan istilah RPJMDes dan RKPDes, penyebutan yang tidak mempunyai dasar dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perencanaan desa.
- b. Dokumen RPJM Desa dan RKP Desa belum mencantumkan seluruh peraturan perundang-undangan yang relevan, dan ada peraturan perundang-undangan yang sudah dirubah tetapi belum dicantumkan perubahannya yang terbaru.
- c. Tahapan proses penyusunan RPJM Desa dan RKP Desa belum sepenuhnya mengacu kepada ketentuan normatif dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa dan peraturan lainnya.
- d. Perencanaan desa belum memerankan secara sinergis Tim Penyusun RPJM Desa dan Tim Penyusun RKP Desa, BPD, LPM Desa, pendamping desa dan masyarakat desa. Kepala Desa dan Sekretaris Desa mendominasi arena perencanaan desa dengan mengembangkan hubungan informal dengan pihak-pihak di atas desa.
- e. Penyusunan RPJM Desa dan RKP Desa sangat formalistik, yakni norma-norma perencanaan desa secara administratif tidak ditempuh dalam praktek tetapi dapat menghasilkan dokumen-dokumen pendukung yang diperlukan atau yang disyaratkan dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan perilaku-perilaku sosial para penyusun rencana desa tidak selaras dengan norma yang diuraikan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014.
- f. Proses-proses yang formalistik dalam perencanaan pembangunan desa hanya memberikan manfaat untuk peningkatan kapasitas kepada pejabat di kabupaten, bukan pemerintah desa dan BPD, bukan juga pendamping desa apalagi masyarakat desa. Seluruh unsur pelaku perencanaan desa yang diasumsikan dalam peraturan perundang-undangan tidak memperoleh ruang yang leluasa untuk memperoleh pengalaman dan pengetahuan melalui proses pembelajaran yang demokratis.
- g. Dokumen RPJM Desa dan RKP Desa yang dihasilkan dari proses-proses yang formalistik tersebut mengandung berbagai kelemahan teknis, seperti: penggunaan akronim yang tidak standar, format yang tidak lengkap dan tidak seragam, dan uraian yang tidak konsisten.
- h. Temuan penelitian ini berkenaan dengan perencanaan desa tidak konsisten dengan model-model perencanaan dan penganggaran partisipatif di desa yang dibahas dalam literatur terkini, yakni: Model perwakilan BPD; Model perlibatan masyarakat di dalam tahapan pembahasan RAPB Desa; dan Model pembahasan RAPB Desa melalui forum konsultasi publik atau musyawarah anggaran desa. Di konteks penelitian ini, perencanaan desa berlokus pada hubungan pertukaran informal antara pemerintah desa dengan struktur di atas desa yang didukung dengan melembagakan proses-proses yang formalistik.

Tidak dijalankannya norma-norma formal-legal dalam proses perencanaan desa merefleksikan belum berakar kuatnya *good governance* di desa. *Good governance* adalah penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab di mana di dalamnya ada hubungan yang sinergis dan konstruktif di antara negara, sektor swasta dan *civil society* (UNDP, 2011). Salah satu dari unsur-unsur utama *good governance* adalah aturan hukum. Belum dijalankannya aturan hukum dalam proses perencanaan desa menunjukkan belum tegaknya *good governance*.

Dalam sistem-sistem perencanaan desa yang formalistik tersebut di atas, Tim Penyusun RPJM Desa dan Tim Penyusun RKP Desa tidak berperan secara optimal, posisi mereka diperankan oleh kepala desa dan sekretaris



desa, atau di beberapa desa ditambah dengan ketua LPM Desa. Institusi demokrasi di desa, dan mitra pemerintah desa, yakni BPD bukan saja tidak berperan optimal tetapi hampir tidak berperan. Kondisi ini menunjukkan belum disadarinya arti penting demokrasi di desa. Demokrasi menurut asal kata berarti pengaturan oleh rakyat atau *government or rule by the people*. Demokrasi yang tegak memerlukan pelebagaan nilai-nilai dasar demokrasi dalam semua aspek kehidupan masyarakat di desa. Di bidang politik nilai-nilai dasar demokrasi dilembagakan dalam struktur mekanisme dan budaya politik. Dengan demikian terwujudlah demokrasi dalam struktur politik, mekanisme politik dan budaya politik.

Demokrasi dalam perencanaan di desa memiliki makna bahwa perencanaan pembangunan di desa harus mengakomodasi aspirasi masyarakat yang diartikulasi dan diintegrasikan melalui Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di samping lembaga lainnya sebagai mitra Pemerintahan Desa. Namun, untuk mewujudkannya diperlukan unsur pendukung, yakni pemerintahan yang berdasar undang-undang dan aparat yang bertanggung jawab. Dengan cara demikian, proses perencanaan desa akan merefleksikan nilai-nilai demokratis. Penekanan di sini hendaknya pada proses, bukan pada tujuan. Demokrasi terletak pada proses, bukan pada tujuan. Dalam perencanaan desa, demokrasi tergambar bukan hanya dalam aktivitas pencapaian tujuan yang bebas dari pemaksaan, intimidasi, dan represif dari pihak-pihak yang berkepentingan seperti yang disampaikan oleh Pateman (2012) tetapi mestinya tergambar juga pada proses dimana semua pihak saling memperkuat dan mengangkat kapasitas ke level yang lebih tinggi.

Demokrasi dalam perencanaan desa sebagaimana dimaksud tidak akan terwujud tanpa ada dua elemen yang disampaikan oleh Suwondo (2003) yakni berjalannya mekanisme kontrol dari rakyat yang diperankan oleh BPD, dan pemerintahan desa yang bertanggung jawab. Untuk membangun pemerintahan yang demokratis maka Kepala Desa dan BPD harus bekerja bersama atau harus bersinergi dengan baik, dan harus mempunyai pikiran yang sejalan antar keduanya. Untuk menciptakan suasana yang nyaman dan aman dalam penyelenggaraan pemerintah di desa kuncinya adalah keharmonisan, sinergitas BPD dengan pemerintah desa, sehingga nantinya kebijakan maupun produk hukum pemerintahan yang di hasilkan dapat di pertanggung jawabkan bersama untuk mewujudkan kemajuan dan peningkatan kualitas warganya.

Tahapan proses penyusunan RPJM Desa dan RKP Desa lebih menyerupai sistem-sistem formalistik, meminjam istilah Riggs (2006), yang merupakan ciri administrasi di masyarakat yang sedang berkembang. Dengan konsep ini dimaksudkan bahwa norma-norma dibuat untuk pembuatan kebijakan atau penetapan tujuan tetapi secara administratif tidak ditempuh dalam praktek. Perilaku-perilaku sosial tidak selaras dengan norma yang diuraikan. Norma-norma perencanaan desa secara administratif tidak ditempuh dalam praktek tetapi dapat menghasilkan dokumen-dokumen pendukung yang diperlukan atau yang disyaratkan dalam peraturan perundang-undangan. Perilaku-perilaku sosial para penyusun rencana desa tidak selaras dengan norma yang diuraikan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014. Substansi RPJM Desa mengandung elemen-elemen yang diuraikan di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 yang telah disebutkan di atas akan tetapi norma-norma formal-legalnya tidak dijalankan di dalam proses.

Walaupun Tim Penyusun RPJM Desa dan Tim Penyusun RKP Desa serta BPD hampir tidak berperan, tetapi desa tetap mempunyai dokumen perencanaan desa baik RPJM Desa maupun RKP Desa. Hal ini diwujudkan melalui hubungan kemitraan yang bersifat informal antara kepala desa dengan pejabat di Kabupaten. Pejabat di Kabupaten menyediakan bimbingan teknis bagi para kepala desa, berdasarkan kesepakatan informal dan saling percaya di antara kedua belah pihak, selanjutnya difasilitasi dalam penyusunan RPJM Desa dan RKP Desa. Proses-proses informal ini mensubstitusi peran Tenaga Pendamping Lokal Desa (PLD), Tenaga Pendamping Desa (PD) yang bertugas di Kecamatan, dan Tenaga Ahli (TA) yang bertugas di Kabupaten.



## KESIMPULAN

Kapasitas perencanaan desa di Kabupaten Muna belum optimal. Sistem perencanaan desa belum berfungsi sebagaimana mestinya dalam pengalokasian dan penggunaan input untuk memproduksi output perencanaan yang bermanfaat bagi pencapaian tujuan-tujuan pembangunan desa. Output perencanaan adalah RPJM Desa dan RKP Desa. Desa-desanya di Kabupaten Muna mempunyai dokumen RPJM Desa dan RKP Desa tetapi penggunaan input organisasional/manajerial untuk menghasilkan dokumen-dokumen tersebut belum berjalan secara semestinya dan belum merefleksikan good governance, masih menyerupai sistem formalistik di mana norma-norma administratif yang dibuat tidak ditempuh dalam praktek dan perilaku-perilaku sosial tidak selaras dengan norma administratif yang diuraikan, sedangkan dokumen RPJM Desa dan RKP Desa yang dihasilkan masih mengandung berbagai kelemahan teknis.

## SARAN

Kapasitas perencanaan desa di Kabupaten Muna membutuhkan optimalisasi agar dapat mendukung pencapaian tujuan pembangunan desa. Kebutuhan utama untuk optimalisasi perencanaan desa telah diidentifikasi dalam uraian sebelumnya. Sarannya adalah agar pemerintah Kabupaten Muna segera melakukan langkah-langkah optimalisasi tersebut secepat mungkin. Agar langkah-langkah tersebut dapat lebih efektif maka pelaksanaannya sebaiknya memberikan kesempatan yang seluas-luasnya bagi keterlibatan masyarakat desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

## DAFTAR PUSTAKA

- Boyle, R., & O'Riordan, J., 2013. "Capacity and Competency Requirements in Local Government." *Local Government Research Series*, No 5, September 2013.
- Dewi, Utami. 2012. *Perencanaan Pembangunan Desa : Community Learning and Participatory Proses (CLAPP)*. Disampaikan pada Workshop Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa, Desa Sumber Agung Jetis, Banntul. Yogyakarta pada Tanggal 19 Oktober 2012.
- Gargan, J.J., 2007. The Public Administration Community and the Search for Professionalism. In *Handbook of Public Administration*. Edited by Jack Rabin, W. Bartley Hildreth, and Gerald J. Miller. Boca Raton: Taylor & Francis Group, LLC., pp. 1125-1204.
- Howlett, M., Mukherjee, Ishani & Koppenjan, Joop. 2017. Policy Learning and Policy networks in Theory and Practice : The Role of Policy Brokers in The Indonesian Biodiesel Policy Net Work. *Policy and Society Journal*. Routledge. Published May 2017.
- Koontz, Harold and Heinz Wehrich. 1993. *Management : A Global Perspective*, Singapore: Mc-Graw-Hill, Inc.
- Lawlor, John E., 2015. "The Importance of Strategic Planning". Available Online at <http://www.practicaldecisions.com/strategic-planning.pdf>
- Pateman. 2012. Pateman, Carole, 2012. "Participatory Democracy Revisited." *APSA Presidential Address*, Vol. 10, No. 1, March 2012, doi:10.1017/S1537592711004877.



Journal publihuo is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

- Riccucci, N.M., 2008. *The Logic of Inquiry in the Field of Public Administration*. In *Handbook of Research Methods in Public Administration*, Edited by Gerald J. Miller & Kaifeng Yang. Boca Raton: CRC Press, pp. 3-11.
- Riggs, Fred W., 2006. *The Prismatic Model: Conceptualizing Transitional Societies. Dalam, Comparative Public Administration: The Essential Readings*. Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 15. Edited by Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind. Oxford: Elsevier Ltd., 17-60.
- Schermerhorn, Jr. John R. 1996. *Management*. Fifth Edition, John Wiley & Sons, Inc, New York.
- Suwondo, Kutut, 2003. *Civil Society di Aras Lokal*. Salatiga: Pustaka Percik
- UNDP (United Nations Development Programme), 2011. *A Users' Guide to Measuring Local Governance*. Norway: UNDP Oslo Governance Centre. Tersedia online pada <http://europeandcis.undp.org/cd/show/B1FC1F8E-F203-1EE9->
- Williams, Chuck. 2005. *Management*. United States of America: South-Western, Thomson.
- Yulianto, Trisno. 2017. Mewujudkan Desa Nol Korupsi. *Wacana*. Suara Merdeka. Selasa 10 Oktober 2017

#### PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 tentang Penataan Lembaga Kemasyarakatan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2007 tentang Kader Pemberdayaan Masyarakat.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2016 Tentang Kewenangan Desa.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa.



Journal publihuo is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pendampingan Desa.

Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa.

Peraturan Bupati Muna Nomor 08 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Muna Tahun 2016-2020.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 tentang Penataan Lembaga Kemasyarakatan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2007 tentang Kader Pemberdayaan Masyarakat.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2016 Tentang Kewenangan Desa.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pendampingan Desa.

Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa.

Peraturan Bupati Muna Nomor 08 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Muna Tahun 2016-2020.