



Rekonstruksi Sistem Perencanaan Desa Partisipatif Berdasarkan Pasal 5 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 10 Tahun 2025

Khusnul Hitaminah¹⁾, Muhammad Taubat²⁾, Mohammad Hendra³⁾, Abdur Rohim⁴⁾

Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Zainul Hasan Genggong, Probolinggo, Jawa Timur, Indonesia

khusnulhitaminah28@gmail.com¹⁾, muhammadtaubat5768@gmail.com²⁾,
hendramuhammad603@gmail.com³⁾, dr.abdrohim91@gmail.com⁴⁾

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan normatif serta merumuskan rekonstruksi sistem perencanaan desa partisipatif berdasarkan Pasal 5 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 10 Tahun 2025 dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan desa yang demokratis, transparan, dan akuntabel. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan kepustakaan (*library research*), yang berfokus pada penafsiran norma hukum melalui analisis bahan hukum primer dan sekunder, termasuk peraturan perundang-undangan, buku, dan literatur ilmiah yang relevan dengan perencanaan desa dan demokrasi deliberatif. Hasil penelitian menunjukkan: *Pertama*, Pasal 5 secara normatif telah menegaskan prinsip dasar perencanaan desa partisipatif yang meliputi partisipasi masyarakat, transparansi, akuntabilitas, inklusivitas, serta orientasi pada kebutuhan riil warga desa, dengan Musyawarah Desa sebagai forum utama pengambilan keputusan pembangunan. *Kedua*, meskipun memiliki landasan hukum yang kuat, implementasi sistem perencanaan desa partisipatif masih menghadapi berbagai hambatan, antara lain multitafsir konsep partisipasi, keterbatasan kapasitas aparatur desa, dominasi elite lokal, rendahnya literasi masyarakat, serta lemahnya transparansi dan pengawasan. *Ketiga*, secara yuridis Pasal 5 telah menyediakan kerangka normatif yang memadai, namun efektivitasnya sangat bergantung pada kejelasan pedoman teknis, penguatan kelembagaan desa, serta peningkatan kesadaran partisipatif masyarakat. Penelitian ini menyimpulkan bahwa rekonstruksi sistem perencanaan desa partisipatif diperlukan untuk menjembatani kesenjangan antara norma hukum dan praktik empiris, sehingga partisipasi masyarakat tidak bersifat formalitas administratif, melainkan menjadi proses substantif yang menentukan arah pembangunan desa secara berkelanjutan.

Kata kunci: Perencanaan Desa Partisipatif, Rekonstruksi Sistem Perencanaan, Regulasi Pembangunan Desa

Abstract

This study aims to analyze normative arrangements and formulate the reconstruction of the participatory village planning system based on Article 5 of the Regulation of the Minister of Villages, Development of Disadvantaged Regions, and Transmigration Number 10 of 2025 in order to realize democratic, transparent, and accountable village governance. The research method used is qualitative research with a library research approach, which focuses on the interpretation of legal norms through the analysis of primary and secondary legal materials, including laws and regulations, books, and scientific literature relevant to village planning and deliberative democracy. The results of the study show: First, Article 5 has normatively affirmed the basic principles of participatory village planning which includes community participation, transparency, accountability, inclusivity, and orientation to the real needs of villagers, with



Village Deliberation as the main forum for development decision-making. Second, despite having a strong legal foundation, the implementation of the participatory village planning system still faces various obstacles, including multiple interpretations of the concept of participation, limited capacity of village officials, dominance of local elites, low community literacy, and weak transparency and supervision. Third, juridically, Article 5 has provided an adequate normative framework, but its effectiveness depends heavily on the clarity of technical guidelines, strengthening village institutions, and increasing community participatory awareness. This study concludes that the reconstruction of participatory village planning systems is needed to bridge the gap between legal norms and empirical practices, so that community participation is not an administrative formality, but rather a substantive process that determines the direction of sustainable village development.

Keywords: *Participatory Village Planning, Reconstruction of the Planning System, Village Development Regulation*

PENDAHULUAN

Desa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia memiliki kedudukan konstitusional yang kuat. Pengakuan terhadap keberadaan dan hak-hak asal usul desa secara tegas termuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 18B ayat (2), yang menegaskan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. (RI, t.t.) Ketentuan ini menjadi fondasi normatif bahwa desa bukan sekadar entitas administratif, melainkan entitas sosial-politik yang memiliki legitimasi konstitusional dalam struktur pemerintahan nasional.

Penguatan posisi desa semakin nyata dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang memberikan kewenangan lebih luas kepada desa dalam mengatur dan mengurus kepentingannya berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa. (UU No. 6 Tahun 2014, t.t.) Regulasi ini membawa paradigma baru pembangunan dari “membangun desa” menjadi “desa membangun”. Desa tidak lagi ditempatkan sebagai objek pembangunan, melainkan sebagai subjek yang aktif merancang arah kebijakan dan prioritas pembangunan sesuai kebutuhan masyarakatnya. Dalam kerangka tersebut, perencanaan desa menjadi instrumen strategis yang menentukan kualitas pembangunan. Perencanaan tidak hanya dipahami sebagai prosedur administratif penyusunan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes) atau Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDDes), tetapi sebagai proses sosial yang mempertemukan aspirasi, kebutuhan, dan kepentingan warga desa secara deliberatif. (Nurcholis, 2011) Tanpa perencanaan yang berbasis kebutuhan riil masyarakat, pembangunan desa berpotensi bersifat *top-down*, tidak tepat sasaran, serta sulit dipertahankan secara keberlanjutan.

Partisipasi masyarakat menjadi elemen kunci dalam sistem perencanaan desa. Keterlibatan warga dalam musyawarah desa mencerminkan praktik demokrasi pada level paling dasar. Partisipasi tidak hanya bermakna kehadiran fisik dalam forum musyawarah, tetapi juga keterlibatan aktif dalam proses identifikasi masalah, perumusan prioritas, hingga pengawasan pelaksanaan program. (S.H, 2021) Dengan demikian, perencanaan desa partisipatif sejatinya merupakan pelaksanaan prinsip demokrasi deliberatif dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), yang menekankan transparansi, akuntabilitas, dan inklusivitas.

Seiring perkembangan dinamika sosial dan kebutuhan regulasi yang lebih adaptif, pemerintah menetapkan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 10 Tahun 2025 sebagai regulasi terbaru yang mengatur mekanisme dan prinsip perencanaan desa. (JDIH Kementerian Desa PDT | JDIH Kementerian Desa Dan Pembangunan Daerah Tertinggal, t.t.-a) Kehadiran regulasi ini diharapkan mampu menyempurnakan sistem perencanaan yang telah berjalan serta menjawab berbagai tantangan implementatif di lapangan. Secara normatif, Pasal 5 dalam peraturan tersebut menegaskan prinsip-prinsip dasar perencanaan desa yang berorientasi pada partisipasi, transparansi, dan keberpihakan pada kepentingan masyarakat. Namun demikian, dalam pelaksanaan sistem

perencanaan desa partisipatif masih menghadapi berbagai hambatan. Hambatan tersebut dapat berupa rendahnya kapasitas aparatur desa, terbatasnya literasi masyarakat terhadap dokumen perencanaan, dominasi elite lokal dalam forum musyawarah, hingga kurang optimalnya mekanisme pengawasan dan evaluasi. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum yang ideal dengan realitas empiris di lapangan. Oleh karena itu, diperlukan suatu rekonstruksi sistem perencanaan desa partisipatif agar lebih selaras dengan prinsip demokrasi deliberatif dan *good governance*. Rekonstruksi ini tidak hanya menyentuh aspek normatif, tetapi juga aspek struktural dan kultural, sehingga partisipasi masyarakat tidak bersifat simbolik, melainkan substantif dan berdampak nyata terhadap arah pembangunan desa.

Desa memiliki legitimasi konstitusional yang kuat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan diperkuat melalui kebijakan otonomi dalam Undang-Undang Desa. Perencanaan desa menjadi instrumen strategis pembangunan yang harus berbasis pada kebutuhan masyarakat. Pasal 5 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 10 Tahun 2025 secara normatif telah menegaskan prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Namun, dalam praktiknya masih terdapat hambatan struktural, kultural, dan teknis yang menyebabkan partisipasi belum sepenuhnya substantif. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi sistem perencanaan desa agar lebih selaras dengan prinsip demokrasi deliberatif dan *good governance*.

Kebaruan penelitian ini terletak pada analisis normatif yang secara khusus memfokuskan pada Pasal 5 Permendesa Nomor 10 Tahun 2025 sebagai dasar perencanaan desa partisipatif. Selain itu, penelitian ini menawarkan pendekatan rekonstruktif dengan mengintegrasikan aspek konstitusionalitas desa, penguatan otonomi, serta prinsip demokrasi deliberatif dalam satu kerangka sistem perencanaan desa yang lebih substantif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian kepustakaan (*library research*). Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini berfokus pada penafsiran norma hukum serta pendalaman makna terhadap sistem perencanaan desa partisipatif sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 10 Tahun 2025. Penelitian ini tidak bertumpu pada angka atau data statistik, melainkan pada analisis konseptual dan normatif terhadap peraturan perundang-undangan yang relevan.

Jenis penelitian pustaka digunakan karena sumber data utama berasal dari bahan hukum dan literatur tertulis. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, serta Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 10 Tahun 2025. Adapun bahan hukum sekunder berupa buku, artikel ilmiah, dan dokumen resmi yang membahas perencanaan desa, demokrasi deliberatif, serta prinsip *good governance*. Seluruh data yang diperoleh bersifat sekunder dan dianalisis secara kritis untuk menjawab rumusan masalah terkait pengaturan normatif dan hambatan implementasinya.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumentasi, yaitu dengan menelusuri, mengumpulkan, memilah, dan mengelompokkan sumber-sumber tertulis yang berkaitan dengan fokus penelitian. Tahapan ini mencakup pencarian regulasi, pembacaan secara mendalam, pencatatan bagian-bagian penting, serta pengorganisasian data sesuai dengan kebutuhan analisis. Proses analisis data menggunakan metode analisis isi (*content analysis*) yang bersifat deskriptif dan analitis. Tahapan analisis meliputi: (1) reduksi data dengan menyeleksi informasi yang relevan dengan permasalahan penelitian; (2) penyajian data dalam bentuk uraian sistematis; dan (3) penarikan kesimpulan melalui interpretasi hukum yang dikaitkan dengan prinsip demokrasi deliberatif dan tata kelola pemerintahan yang baik. Melalui metode ini, penelitian diharapkan mampu memberikan pemahaman yang komprehensif sekaligus menawarkan gagasan rekonstruksi terhadap sistem perencanaan desa partisipatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Sistem Perencanaan Desa Partisipatif Berdasarkan Pasal 5 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 10 Tahun 2025

Pasal 5 PermendesPDTT Nomor 10 Tahun 2025 mengatur sistem perencanaan desa partisipatif sebagai mekanisme utama dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJmDes) dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDDes). Pendekatan ini menekankan keterlibatan aktif masyarakat desa melalui musyawarah desa (musdes), agar perencanaan mencerminkan aspirasi kolektif, prioritas lokal, dan prinsip transparansi. Sistem ini dirancang untuk memperkuat otonomi desa, memastikan alokasi anggaran desa (APBDes) selaras dengan kebutuhan riil, serta mengintegrasikan data partisipatif dari kelompok masyarakat rentan seperti perempuan, pemuda, dan penyandang disabilitas. Dengan demikian, pasal ini menjadi fondasi operasional untuk mewujudkan pembangunan desa yang inklusif dan berkelanjutan. (*Permendes PDT No 10 Tahun 2025*, t.t.)

1. Dasar Hukum Sistem Perencanaan Desa Partisipatif dalam Perspektif Pasal 5 Permendes Nomor 10 Tahun 2025

Desa Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Kemendes PDTT) memiliki peran sentral sebagai pembina teknis dan fasilitator regulasi desa. Sebagai lembaga eksekutif di bawah Presiden, kementerian ini berwenang menyusun peraturan menteri untuk mengimplementasikan kebijakan nasional tentang otonomi desa, termasuk PermendesPDTT Nomor 10 Tahun 2025. Kedudukannya didasarkan pada Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, yang memberikan mandat khusus untuk mengoordinasikan pembangunan desa dan daerah tertinggal. Melalui peran ini, Kemendes PDTT memastikan regulasi seperti Pasal 5 selaras dengan program nasional seperti Dana Desa dan Penguatan Desa Mandiri. (SYAHARUDDIN, t.t.) PermendesPDTT Nomor 10 Tahun 2025 termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (sebagaimana diubah terakhir dengan UU Nomor 13 Tahun 2022). Sebagai peraturan menteri, ia berada di tingkat bawah setelah UUD 1945, TAP MPR, UU/Perppu, Perppu, dan Perpres, tetapi memiliki kekuatan hukum mengikat untuk pelaksanaan teknis. Posisinya strategis untuk mengisi kekosongan implementasi UU, khususnya dalam ranah administratif desa, dan dapat menjadi dasar pertanggungjawaban administratif jika bertentangan dengan peraturan lebih tinggi. (*Permendes PDT No 10 Tahun 2025*, t.t.)

PermendesPDTT Nomor 10 Tahun 2025 merupakan turunan langsung dari UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, khususnya Pasal 79 yang mewajibkan musyawarah partisipatif dalam perencanaan desa. Pasal 5 permendes ini mengimplementasikan amanat tersebut dengan detail prosedur, seperti tahapan identifikasi masalah hingga validasi RPJmDes, sehingga memperkuat prinsip otonomi desa (Pasal 4 UU Desa). Keterkaitan ini menciptakan sinergi, di mana UU Desa memberikan kerangka normatif, sementara permendes menyediakan panduan operasional untuk menghindari inkonsistensi pelaksanaan di tingkat lokal. (*Permendes PDT Nomor 10 Tahun 2025*, t.t.) Dalam konteks implementasi kebijakan, peran Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi tidak hanya berhenti pada fungsi regulatif, tetapi juga mencakup pembinaan, pengawasan, dan fasilitasi teknis terhadap pemerintah desa. Kementerian berperan memastikan bahwa prinsip partisipatif yang dirumuskan dalam Pasal 5 tidak hanya dipahami sebagai norma administratif, melainkan diterjemahkan ke dalam praktik perencanaan yang efektif dan inklusif. Melalui penyusunan pedoman teknis, program peningkatan kapasitas aparatur desa, serta sistem pendampingan, kementerian berupaya membangun keseragaman standar pelaksanaan perencanaan desa di seluruh wilayah. Fungsi pembinaan tersebut menjadi penting mengingat keragaman kondisi sosial, ekonomi, dan kelembagaan desa yang berpotensi menimbulkan variasi dalam implementasi kebijakan. Dengan demikian, peran kementerian tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga

operasional dalam menjamin kualitas tata kelola perencanaan desa. Selain itu, keberadaan regulasi teknis seperti Permendes Nomor 10 Tahun 2025 juga berfungsi sebagai instrumen harmonisasi antara kebijakan pembangunan desa dengan agenda pembangunan nasional dan daerah. Integrasi perencanaan desa dengan sistem perencanaan pembangunan daerah menuntut adanya koordinasi lintas sektor, sinkronisasi data pembangunan, serta mekanisme monitoring dan evaluasi yang berkelanjutan. Dalam kerangka ini, kementerian berperan sebagai penghubung antara kebijakan makro pemerintah dan kebutuhan mikro masyarakat desa. Melalui fungsi koordinatif tersebut, sistem perencanaan desa partisipatif tidak hanya diarahkan untuk memenuhi prosedur administratif, tetapi juga untuk memastikan bahwa kebijakan pembangunan desa memiliki konsistensi vertikal dan horizontal dalam sistem perencanaan pembangunan nasional secara keseluruhan.

2. Norma dan Mekanisme Perencanaan Desa Partisipatif Berdasarkan Pasal 5 Permendes Nomor 10 Tahun 2025

Pengaturan sistem perencanaan desa partisipatif dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 10 Tahun 2025, khususnya Pasal 5, menegaskan bahwa perencanaan desa harus dilaksanakan berdasarkan prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, dan keberpihakan pada kepentingan masyarakat. Norma tersebut merupakan penjabaran lebih lanjut dari mandat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menempatkan desa sebagai subjek pembangunan dengan kewenangan mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri. (UU Desa, 2014) Dengan demikian, Pasal 5 tidak hanya berfungsi sebagai aturan teknis, tetapi juga sebagai pedoman normatif yang mengandung nilai demokrasi lokal dan tata kelola pemerintahan yang baik (*top-down*).

Rumusan norma dalam Pasal 5 Permendes Nomor 10 Tahun 2025 pada dasarnya memuat ketentuan bahwa penyusunan dokumen perencanaan desa baik RPJMDes maupun RKPDes harus dilaksanakan secara partisipatif dan terbuka. Norma ini bersifat mengikat dan menjadi standar legalitas bagi pemerintah desa dalam menyusun kebijakan pembangunan. (Permendes Nomor 10 Tahun 2025) Secara konseptual, norma tersebut dapat dikategorikan sebagai norma pengarah (*directive norm*), karena memberikan arah dan batasan dalam pelaksanaan kewenangan administratif. Dalam perspektif hukum administrasi negara, keberadaan norma ini menjadi tolok ukur untuk menilai apakah proses perencanaan telah sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Apabila perencanaan dilakukan tanpa melibatkan masyarakat secara layak, maka hal tersebut berpotensi bertentangan dengan prinsip yang telah digariskan dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 5 Permendes Nomor 10 Tahun 2025 menegaskan beberapa prinsip utama, yaitu partisipasi, transparansi, akuntabilitas, inklusivitas, serta orientasi pada kebutuhan masyarakat. Prinsip-prinsip tersebut pada dasarnya selaras dengan kerangka demokrasi deliberatif yang menempatkan masyarakat sebagai aktor utama dalam proses pengambilan keputusan publik. (Asshiddiqie, 2010)

Prinsip partisipasi mengharuskan adanya keterlibatan aktif warga desa sejak tahap perencanaan awal. Transparansi menuntut keterbukaan informasi mengenai program dan anggaran desa. Akuntabilitas menghendaki adanya pertanggungjawaban yang jelas atas kebijakan yang ditetapkan. Inklusivitas memastikan bahwa kelompok perempuan, masyarakat miskin, dan kelompok rentan lainnya memperoleh ruang yang setara dalam proses musyawarah. (HANIF, 2011.) Prinsip-prinsip tersebut juga sejalan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menekankan kejelasan tujuan, keterbukaan, dan dapat dilaksanakan. (UU No. 12 Tahun 2011, t.t.) Unsur partisipatif merupakan inti pengaturan Pasal 5. Partisipasi dalam konteks ini tidak cukup dimaknai sebagai kehadiran formal dalam musyawarah desa, melainkan keterlibatan nyata dalam mengidentifikasi masalah, menentukan prioritas, serta mengawasi pelaksanaan program. (Permendes Nomor 10 Tahun 2025)



Menurut Nurcholis, perencanaan pembangunan desa yang efektif harus lahir dari kebutuhan riil masyarakat dan dirumuskan melalui proses musyawarah yang inklusif. (HANIF, 2011) Tanpa partisipasi yang substansial, perencanaan cenderung bersifat *top-down* dan tidak mencerminkan aspirasi warga. Oleh karena itu, Pasal 5 Permendes Nomor 10 Tahun 2025 secara normatif memperkuat posisi musyawarah desa sebagai ruang deliberatif yang terbuka dan demokratis. Dengan penguatan tersebut, masyarakat desa tidak lagi ditempatkan sebagai objek pembangunan, melainkan sebagai subjek yang menentukan arah kebijakan desanya sendiri. (UU No. 6 Tahun 2014) Secara keseluruhan, norma dan mekanisme yang diatur dalam Pasal 5 menunjukkan adanya pergeseran paradigma menuju sistem perencanaan yang kolaboratif dan berbasis partisipasi masyarakat. Efektivitasnya sangat bergantung pada komitmen pemerintah desa dalam menerjemahkan prinsip tersebut ke dalam praktik nyata. Dalam kerangka tersebut, keberhasilan perencanaan desa partisipatif tidak hanya ditentukan oleh keberadaan forum musyawarah sebagai prosedur formal, tetapi juga oleh kualitas proses dialog yang berlangsung di dalamnya. Musyawarah desa harus mampu menjadi ruang pertukaran gagasan yang setara, rasional, dan terbuka, di mana setiap kelompok masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk menyampaikan aspirasi dan mempengaruhi keputusan. Hal ini menuntut adanya transparansi informasi, kapasitas fasilitasi yang memadai, serta jaminan bahwa hasil musyawarah benar-benar menjadi dasar penetapan kebijakan pembangunan desa. Tanpa mekanisme yang memastikan keterhubungan antara aspirasi masyarakat dan keputusan administratif, partisipasi berisiko kembali menjadi simbolik. Oleh karena itu, penguatan kelembagaan, peningkatan literasi partisipatif masyarakat, serta komitmen etis pemerintah desa menjadi prasyarat utama agar pergeseran paradigma menuju perencanaan kolaboratif dapat terwujud secara substantif dan berkelanjutan.

3. Penguatan Sistem Perencanaan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat Menurut Pasal 5 Permendes Nomor 10 Tahun 2025

Penguatan sistem perencanaan desa berbasis partisipasi masyarakat sebagaimana ditegaskan dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 10 Tahun 2025 (selanjutnya disebut Permendes Nomor 10 Tahun 2025), khususnya Pasal 5, mencerminkan komitmen normatif untuk menempatkan masyarakat sebagai aktor utama dalam pembangunan desa. Ketentuan tersebut merupakan penjabaran operasional dari prinsip otonomi desa yang telah ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. (UU No. 6 Tahun 2014). Pasal 5 pada dasarnya menekankan bahwa perencanaan desa harus dilakukan secara partisipatif, transparan, akuntabel, dan inklusif. Artinya, penguatan sistem tidak hanya menyangkut kelengkapan dokumen RPJMDes dan RKPDes, tetapi lebih pada kualitas proses yang melibatkan seluruh unsur desa secara bermakna. (JDIH Kementerian Desa PDT)

Pemerintah desa tetap menjadi penanggung jawab utama dalam penyelenggaraan perencanaan pembangunan. Namun, paradigma yang dibangun oleh Pasal 5 Permendes Nomor 10 Tahun 2025 menggeser pola lama yang cenderung sentralistik menuju pendekatan fasilitatif dan kolaboratif. Pemerintah desa dituntut membuka ruang dialog, menyediakan informasi secara terbuka, serta memastikan proses musyawarah berjalan adil dan inklusif. Dalam perspektif hukum administrasi, kewajiban tersebut sejalan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), seperti asas keterbukaan, kepastian hukum, dan akuntabilitas. (Ridwan HR, t.t.) Dengan demikian, legitimasi kebijakan desa tidak hanya ditentukan oleh terpenuhinya prosedur formal, tetapi juga oleh sejauh mana masyarakat dilibatkan secara substantif dalam pengambilan keputusan. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berfungsi sebagai lembaga representatif yang menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan fungsi pengawasan terhadap kepala desa. Dalam konteks Pasal 5, BPD berperan strategis dalam memastikan bahwa prinsip partisipasi benar-benar dilaksanakan dalam setiap tahapan perencanaan. (UU No. 6 Tahun 2014)

Undang-Undang Desa menempatkan BPD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa bersama kepala desa, sehingga perencanaan pembangunan tidak boleh dimonopoli oleh eksekutif desa semata. Peran pengawasan dan representasi ini menjadi penting untuk mencegah dominasi elite tertentu dan menjaga agar hasil musyawarah benar-benar mencerminkan aspirasi warga. Dengan fungsi tersebut, BPD tidak hanya menjadi lembaga formalitas, tetapi menjadi pilar demokrasi lokal yang menjembatani hubungan antara pemerintah desa dan masyarakat. Esensi dari penguatan sistem perencanaan desa berbasis partisipasi terletak pada keterlibatan aktif masyarakat. Pasal 5 Permendes Nomor 10 Tahun 2025 menghendaki agar musyawarah desa melibatkan berbagai unsur, termasuk tokoh masyarakat, tokoh agama, perempuan, pemuda, dan kelompok rentan. (JDIH Kementerian Desa PDT, t.t) Keterlibatan perempuan dan kelompok rentan merupakan wujud konkret prinsip inklusivitas dalam tata kelola desa. Demokrasi lokal tidak boleh eksklusif atau hanya menguntungkan kelompok tertentu. Menurut Nurcholis, pembangunan desa yang efektif harus berangkat dari kebutuhan nyata masyarakat yang dirumuskan melalui proses partisipatif dan inklusif. (HANIF, 2011) Partisipasi yang dimaksud bukan sekadar kehadiran simbolik, tetapi keterlibatan dalam menyampaikan gagasan, mengkritisi rancangan program, hingga mengawal pelaksanaannya. (Asshiddiqie, 2010) Dengan partisipasi yang substansial, masyarakat menjadi subjek pembangunan yang memiliki rasa memiliki (*sense of ownership*) terhadap kebijakan desa.

Pendamping desa memegang peranan penting dalam memperkuat kapasitas teknis dan partisipatif desa. Kehadiran pendamping bukan untuk menggantikan kewenangan pemerintah desa, melainkan untuk memberikan asistensi, meningkatkan literasi hukum dan perencanaan, serta memastikan bahwa proses musyawarah berjalan sesuai regulasi. (UU No. 6 Tahun 2014) Undang-Undang Desa juga mengatur mengenai sistem pendampingan sebagai bagian dari pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa. (Asshiddiqie, 2010) Dalam praktiknya, pendamping desa membantu penyusunan dokumen perencanaan, memfasilitasi partisipasi kelompok rentan, serta menjembatani komunikasi antara desa dan pemerintah di atasnya. Dengan dukungan pendamping, kualitas perencanaan desa diharapkan menjadi lebih sistematis, berbasis data, dan partisipatif. Hal ini penting agar prinsip yang dirumuskan dalam Pasal 5 tidak berhenti sebagai norma tekstual, tetapi benar-benar terimplementasi di lapangan. Lebih jauh, efektivitas peran pendamping desa juga ditentukan oleh kualitas kompetensi profesional, independensi, serta kemampuan mereka dalam membangun komunikasi yang partisipatif dan edukatif dengan masyarakat. Pendamping tidak hanya berfungsi sebagai fasilitator teknis, tetapi juga sebagai agen pemberdayaan yang mendorong tumbuhnya kesadaran kritis warga terhadap hak dan tanggung jawabnya dalam proses pembangunan desa. Melalui pendekatan pendampingan yang dialogis dan berbasis kebutuhan lokal, masyarakat diharapkan mampu memahami substansi dokumen perencanaan, mengemukakan aspirasi secara argumentatif, serta terlibat aktif dalam pengawasan pelaksanaan program. Dengan demikian, keberadaan pendamping desa menjadi faktor strategis dalam menjembatani kesenjangan antara norma hukum dan praktik sosial, sekaligus memperkuat fondasi partisipasi yang berkelanjutan dalam tata kelola pembangunan desa.

4. Formulasi Pengaturan Perencanaan Desa Partisipatif dalam Pasal 5 Permendes Nomor 10 Tahun 2025

Permendesa PDT Nomor 10 Tahun 2025 menegaskan bahwa mekanisme perencanaan desa tidak boleh eksklusif di tangan kepala desa, melainkan harus dilakukan melalui proses partisipatif yang dimediasi melalui Musyawarah Desa sebagai forum utama. Dalam praktiknya, musyawarah desa menjadi ruang legitimasi politik sekaligus teknis untuk menyepakati keputusan-keputusan strategis, termasuk penggunaan dana desa dan pengelolaan koperasi desa merah putih. (Saputra, t.t.) Musyawarah Desa (Musdes) diposisikan sebagai forum formal yang mempertemukan pemerintah desa, Badan Permasyarakatan Desa (BPD), dan elemen masyarakat lainnya untuk membahas dan

mengambil keputusan terkait pembangunan desa. Dalam konteks Permendes 10/2025, musyawarah desa menjadi syarat prosedural bagi kepala desa untuk memberikan persetujuan terhadap pembiayaan pinjaman koperasi desa, sehingga keputusan publik tidak bersifat unilateral. (*RAPBDesa TA 2025 - Desa Pikat*, t.t.)

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes) disusun dengan pendekatan partisipatif, mengacu pada dokumen RPJMD kabupaten/kota agar pencapaian sasaran pembangunan desa selaras dengan kebijakan daerah. Perencanaan jangka menengah ini menjadi dasar penting untuk merumuskan visi, misi, dan program prioritas desa selama lima tahun ke depan. (*Integrasi Perencanaan Pembangunan Desa dengan Kabupaten –*, t.t.) Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDDes) disusun setelah RPJMDes sebagai penjabaran program tahunan yang lebih operasional. Proses penyusunan RKPDDes biasanya dimulai dari Musrenbangdes atau Musdes penetapan rencana, sehingga setiap program dan kegiatan mengakomodasi kebutuhan riil masyarakat dan dilandasi prinsip kegotongroyongan. (*SIPDeskel Desa Margasari*, t.t.)

Penetapan prioritas pembangunan desa dalam kerangka Permendes 10/2025 mengacu pada keputusan musyawarah dan hasil kajian proposal bisnis, khususnya untuk program yang terkait dengan koperasi desa maupun penggunaan dana desa. Dengan demikian, prioritas tidak lagi ditentukan sepihak oleh pemerintah desa, melainkan melalui proses argumentasi publik, klarifikasi usulan, dan penetapan secara kolektif. (*Permendes PDT Nomor 10 Tahun 2025*) Dalam Pasal 5 Permendes Nomor 10 Tahun 2025, perencanaan desa diposisikan sebagai proses partisipatif yang berpusat pada Musyawarah Desa sebagai forum utama pengambilan keputusan. Melalui Musdes, masyarakat desa, BPD, dan pemerintah desa bersama-sama menyusun dan menetapkan RPJMDes, RKPDDes, serta prioritas pembangunan yang berbasis pada kebutuhan riil warga. Pendekatan ini memastikan bahwa keputusan pembangunan tidak lagi bersifat *top-down*, namun dibangun melalui diskusi, musyawarah, dan komitmen kolektif.

5. Implikasi Hukum

Implikasi hukum dari penerapan Permendes 10/2025 berkaitan erat dengan kewajiban pemerintah desa untuk mematuhi prinsip-prinsip partisipatif, transparansi, dan akuntabilitas. Jika prinsip-prinsip tersebut diabaikan, maka keputusan yang diambil berpotensi menjadi lemah secara hukum dan dapat dipertanyakan oleh masyarakat maupun lembaga pengawas. (Saputra, t.t.) Konsekuensi apabila prinsip partisipatif tidak dilaksanakan Ketika perencanaan desa dilakukan tanpa melibatkan masyarakat melalui Musdes atau forum partisipatif lainnya, keputusan pembangunan dapat dianggap tidak memenuhi asas partisipasi dan keterwakilan. Dalam praktik, hal ini dapat memicu gugatan, keberatan administratif, atau pengaduan ke lembaga pengawasan seperti Ombudsman atau Inspektorat, terutama jika keputusan tersebut menimbulkan kerugian atau ketidakadilan bagi masyarakat. Potensi maladministrasi Kegagalan pemerintah desa dalam menjamin keterbukaan informasi, menyusun rencana tanpa melalui prosedur musyawarah, atau mengabaikan hasil keputusan forum desa dapat dikategorikan sebagai bentuk maladministrasi. Maladministrasi ini dapat berupa penundaan, penyalahgunaan wewenang, atau prosedur yang tidak adil, yang pada akhirnya merusak kepercayaan publik terhadap tata kelola desa.

Hubungan dengan tata kelola pemerintahan desa yang baik (*good village governance*) Penerapan Permendes 10/2025 secara konsisten berkontribusi pada penguatan *good village governance*, yaitu tata kelola desa yang berbasis transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dan keadilan. Ketika prinsip partisipatif dipenuhi, integrasi perencanaan desa daerah berjalan baik, dan informasi dibuka secara terbuka, maka pemerintahan desa akan lebih efektif, efisien, dan dapat dipertanggungjawabkan di hadapan masyarakat. (*Integrasi Perencanaan Pembangunan Desa Dengan Kabupaten –*, 2023). Selain itu, penerapan prinsip *good village governance* juga memperkuat legitimasi sosial dan hukum dari setiap kebijakan pembangunan desa yang dihasilkan. Ketika proses

perencanaan dilakukan secara terbuka dan partisipatif, masyarakat tidak hanya menjadi penerima manfaat, tetapi juga pemilik bersama dari kebijakan yang ditetapkan. Hal ini mendorong tumbuhnya kepercayaan publik terhadap pemerintah desa serta memperkecil potensi konflik sosial yang timbul akibat ketidakpuasan terhadap proses pengambilan keputusan. Dalam jangka panjang, tata kelola desa yang transparan, akuntabel, dan partisipatif akan menciptakan sistem pemerintahan lokal yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat, berorientasi pada keberlanjutan pembangunan, serta mampu menjaga keseimbangan antara kepentingan administratif dan aspirasi warga desa secara harmonis.

Hambatan Dalam Pelaksanaan Sistem Perencanaan Desa Partisipatif Sebagaimana Diatur Dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 10 Tahun 2025

Pasal 5 Permendes Nomor 10 Tahun 2025 menegaskan bahwa perencanaan desa harus berjalan melalui mekanisme partisipatif yang berpusat pada Musyawarah Desa sebagai forum utama, namun pelaksanaannya di lapangan menghadapi berbagai hambatan normatif, struktural, sosiologis, teknis, politik, serta lemahnya mekanisme pengawasan dan akuntabilitas (Permendes PDT Nomor 10 Tahun 2025). Ketidaksiapan sistem normatif dan kelembagaan desa menyebabkan prinsip partisipatif sering kali hanya berhenti sebagai jargon, tanpa mengubah secara nyata pola pengambilan keputusan pembangunan di tingkat desa (Nur Ibrahim, 2017).

1. Hambatan Normatif (Regulatif)

Ketidajelasan rumusan norma dalam Pasal 5 Permendes 10/2025 meninggalkan ruang luas bagi beragam interpretasi di lapangan, sehingga tingkat kepatuhan terhadap prinsip partisipatif bergantung pada persepsi dan kehendak pemerintah desa, bukan standar teknis yang baku (Permendes PDT Nomor 10 Tahun 2025; Direktorat Jenderal Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa, 2025). Tanpa batasan konseptual yang jelas, istilah “partisipatif” dalam Pasal 5 dapat diartikan secara minimalis sebagai sekadar kehadiran masyarakat dalam forum musyawarah, bukan sebagai keterlibatan substantif dalam proses penentuan agenda, prioritas, dan evaluasi pembangunan desa (Permendes PDT Nomor 10 Tahun 2025; Soetjipto, 2019).

Tumpang tindih dan ketidakselarasan interpretasi antara Permendes 10/2025 dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa serta regulasi turunannya memperbesar risiko kebingungan normatif di tingkat desa, sehingga implementasi perencanaan partisipatif menjadi tidak konsisten (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Direktorat Jenderal Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa, 2025). Ketiadaan sanksi administratif atau hukum yang jelas bagi kepala desa atau perangkat desa yang mengabaikan prinsip partisipatif dalam perencanaan desa membuat pelanggaran hanya dipandang sebagai kelemahan prosedural, bukan sebagai pelanggaran tata kelola yang serius (Nur Ibrahim, 2017; Ombudsman Republik Indonesia, 2024).

2. Hambatan Struktural dan Kelembagaan

Kapasitas terbatas aparatur pemerintah desa menjadi salah satu penghambat utama dalam menjalankan perencanaan desa partisipatif, karena mereka sering tidak memiliki kompetensi teknis, administratif, dan fasilitatif yang memadai untuk mengelola proses perencanaan yang kompleks (Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, 2023; Adi, 2021). Ketika BPD tidak sepenuhnya memahami fungsi legislasi dan pengawasannya, peran pengawasan terhadap proses perencanaan desa menjadi lemah, sehingga pelanggaran prinsip partisipatif jarang dikritisi secara formal (Oktaviana, 2020; Riyadi, 2018).

Dominasi elite politik, ekonomi, dan tokoh adat dalam forum musyawarah desa mengubah ruang partisipatif menjadi arena negosiasi kepentingan, sehingga keputusan perencanaan desa lebih mencerminkan kepentingan kelompok dominan daripada kebutuhan mayoritas masyarakat (Sahide, 2015; Suryani, 2019). Potensi besar pendamping desa

sebagai fasilitator perencanaan partisipatif sering kali tidak tercapai karena keterbatasan jumlah, distribusi, dan beban kerja yang berat, sehingga mereka lebih fokus pada pengisian formulir dan pelaporan daripada penguatan partisipasi masyarakat (Laporan Evaluasi Pendamping Desa Nasional, 2024; Mardiyani, 2022).

3. Hambatan Sosiologis

Rendahnya kesadaran hukum masyarakat menyebabkan mereka sering hanya menjadi penerima kebijakan pembangunan, bukan aktor yang aktif dalam proses perencanaan desa, karena mereka tidak memahami secara penuh hak politik dan ekonomi mereka (Soetjipto, 2019; Adi, 2021). Budaya paternalistik yang mengedepankan kepala desa sebagai penguasa tunggal meredam ruang partisipasi masyarakat, sehingga warga lebih memilih menunggu keputusan daripada mengusulkan alternatif program pembangunan (Suryani, 2019; Sahide, 2015). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam perencanaan desa tidak hanya ditentukan oleh keberadaan forum musyawarah, tetapi juga oleh kualitas kesadaran dan keberanian warga dalam menyampaikan aspirasi. Ketika relasi kekuasaan di tingkat desa masih bersifat hierarkis dan dominatif, ruang dialog yang seharusnya deliberatif berubah menjadi ruang legitimasi keputusan yang telah ditentukan sebelumnya. Akibatnya, proses perencanaan kehilangan fungsi korektif dan representatifnya, karena aspirasi masyarakat tidak berkembang menjadi pertimbangan substantif dalam pengambilan kebijakan. Untuk mengatasi hal tersebut, diperlukan upaya sistematis dalam meningkatkan literasi hukum, pendidikan demokrasi lokal, serta penguatan kapasitas masyarakat agar mampu berpartisipasi secara kritis, mandiri, dan setara dalam proses perencanaan pembangunan desa.

Minimnya partisipasi perempuan, pemuda, dan kelompok rentan dalam forum musyawarah desa menyebabkan kebutuhan khusus mereka, seperti penguatan ekonomi perempuan dan ruang publik bagi pemuda, jarang terakomodasi dalam perencanaan desa (Dewi, 2020; Suryani, 2019). Apatisme masyarakat terhadap perencanaan pembangunan muncul karena pengalaman bahwa musyawarah desa sering kali hanya berubah menjadi ritual tanpa konsekuensi nyata, sehingga warga enggan terlibat karena merasa aspirasi mereka tidak berdampak pada keputusan akhir (Oktaviana, 2020; Mardiyani, 2022). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan partisipasi masyarakat tidak semata-mata berkaitan dengan mekanisme kelembagaan, tetapi juga menyangkut dimensi kultural dan kesadaran kolektif warga desa. Tanpa upaya sistematis untuk meningkatkan literasi hukum, pendidikan demokrasi lokal, dan kesadaran akan hak partisipatif, masyarakat akan tetap berada dalam posisi pasif dalam proses pengambilan keputusan publik. Oleh karena itu, diperlukan strategi pemberdayaan yang berkelanjutan melalui sosialisasi regulasi desa, pendidikan partisipatif, serta penguatan ruang dialog yang inklusif dan aman bagi seluruh kelompok masyarakat. Ketika masyarakat memiliki pemahaman yang memadai serta merasa suaranya dihargai dan berpengaruh terhadap kebijakan, maka partisipasi tidak lagi bersifat formalitas, melainkan menjadi praktik demokrasi lokal yang hidup dan berdaya guna dalam menentukan arah pembangunan desa.

4. Hambatan Teknis dan Administratif

a. Keterbatasan data desa yang akurat

Tanpa data desa yang akurat dan terkini, perencanaan pembangunan cenderung bergantung pada perkiraan dan pengalaman, bukan pada analisis empiris, sehingga prioritas program kerap tidak sesuai dengan kondisi riil masyarakat (Bappenas, 2023; Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, 2023). Ketiadaan basis data yang valid juga berdampak pada lemahnya proses pengambilan keputusan yang berbasis bukti (evidence-based policy), sehingga perencanaan desa berisiko tidak tepat sasaran, tidak efisien, dan sulit dievaluasi secara objektif. Tanpa dukungan data yang sistematis mengenai kondisi sosial, ekonomi, demografi, maupun potensi lokal desa, pemerintah desa akan kesulitan mengidentifikasi masalah prioritas, mengukur kebutuhan riil masyarakat, serta merumuskan indikator keberhasilan program pembangunan. Selain itu, keterbatasan data

yang akurat juga menghambat transparansi dan akuntabilitas, karena masyarakat tidak memiliki informasi yang memadai untuk menilai relevansi kebijakan yang diambil. Oleh karena itu, penguatan sistem pendataan desa yang terintegrasi, mutakhir, dan mudah diakses menjadi prasyarat penting bagi terwujudnya perencanaan pembangunan desa yang efektif, adaptif, dan berorientasi pada kebutuhan nyata masyarakat.

b. Minimnya transparansi informasi publik

Minimnya transparansi informasi publik tentang RKPDes, RPJMDes, dan alokasi dana desa membuat masyarakat sulit mengawasi dan menilai keputusan perencanaan, sehingga proses ini menjadi tertutup dan rentan terhadap penyimpangan (Ombudsman Republik Indonesia, 2024; Adi, 2021). Kondisi tersebut pada akhirnya memperlemah fungsi kontrol sosial masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa, karena akses terhadap informasi merupakan prasyarat utama bagi partisipasi yang bermakna. Tanpa keterbukaan dokumen perencanaan dan penggunaan anggaran, masyarakat tidak memiliki dasar yang cukup untuk menilai apakah program yang dirumuskan benar-benar sesuai dengan kebutuhan bersama atau justru mengakomodasi kepentingan tertentu. Minimnya transparansi juga berpotensi menimbulkan ketidakpercayaan publik terhadap pemerintah desa, yang dalam jangka panjang dapat menurunkan legitimasi kebijakan pembangunan. Oleh karena itu, keterbukaan informasi tidak hanya merupakan kewajiban administratif, tetapi juga menjadi instrumen penting untuk menjamin akuntabilitas, memperkuat partisipasi masyarakat, serta mencegah praktik penyimpangan dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan desa.

c. Keterbatasan akses teknologi informasi

Keterbatasan akses teknologi informasi di banyak desa memperlebar kesenjangan informasi, sehingga masyarakat tidak dapat memperoleh dokumen rencana, anggaran, dan laporan secara mudah, yang berdampak pada melemahnya partisipasi dan pengawasan (Bappenas, 2023; Suryani, 2019). Kondisi ini menunjukkan bahwa transformasi digital dalam tata kelola desa belum sepenuhnya berjalan merata, sehingga manfaat keterbukaan informasi berbasis teknologi belum dapat dirasakan secara inklusif oleh seluruh warga. Ketika akses terhadap internet, perangkat digital, dan literasi teknologi masih terbatas, mekanisme penyebaran informasi pembangunan desa menjadi tidak efektif dan hanya menjangkau kelompok tertentu saja. Akibatnya, kesenjangan partisipasi semakin melebar antara warga yang memiliki akses informasi dan mereka yang tidak, sehingga prinsip transparansi dan akuntabilitas sulit terwujud secara menyeluruh. Oleh karena itu, penguatan infrastruktur digital desa, peningkatan literasi teknologi masyarakat, serta penyediaan alternatif layanan informasi yang mudah dijangkau menjadi langkah strategis untuk memastikan bahwa keterbukaan informasi benar-benar dapat diakses secara adil oleh seluruh lapisan masyarakat desa.

d. Perencanaan yang bersifat formalitas administratif

Perencanaan desa yang hanya dipandang sebagai kewajiban administratif, tanpa ikatan dengan kebutuhan riil dan aspirasi masyarakat, membuat proses musyawarah desa berubah menjadi ritual formal yang tidak berdampak pada perubahan kebijakan nyata (Sahide, 2015; Oktaviana, 2020). Akibatnya, perencanaan desa kehilangan fungsi strategisnya sebagai instrumen transformasi sosial dan pembangunan berbasis kebutuhan masyarakat, serta hanya menjadi dokumen formal yang disusun untuk memenuhi persyaratan birokrasi. Ketika proses musyawarah tidak diikuti dengan komitmen untuk menindaklanjuti hasilnya secara nyata, kepercayaan masyarakat terhadap mekanisme partisipatif akan semakin menurun, dan keterlibatan warga cenderung bersifat simbolik semata. Dalam jangka panjang, kondisi ini berpotensi memperlemah kualitas demokrasi lokal dan menghambat efektivitas pembangunan desa, karena kebijakan yang dihasilkan tidak mencerminkan prioritas riil masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan perubahan orientasi perencanaan desa dari sekadar pemenuhan prosedur administratif menuju proses substantif yang benar-benar menjadikan aspirasi masyarakat sebagai dasar utama dalam perumusan kebijakan pembangunan.

5. Dampak dari Hambatan Tersebut

Karena berbagai hambatan normatif, struktural, dan sosiologis, prinsip partisipatif dalam Pasal 5 Permendes 10/2025 sering kali tidak tercapai secara substantif, sehingga perencanaan desa lebih mencerminkan keputusan top-down daripada kebutuhan riil masyarakat (Permendes PDT Nomor 10 Tahun 2025; Suryani, 2019). Perencanaan desa yang tidak berbasis kebutuhan riil masyarakat, melainkan didominasi oleh kepentingan politik dan elite lokal, berdampak pada pemborosan sumber daya dan rendahnya efektivitas program pembangunan di tingkat desa (Bappenas, 2023; Sahide, 2015).

Rendahnya kualitas partisipasi dan lemahnya pengawasan membuka celah bagi maladministrasi, seperti penyalahgunaan dana desa, pelanggaran prosedur perencanaan, dan pelaksanaan proyek yang tidak sesuai dengan dokumen RKPDes, sehingga menimbulkan kerugian keuangan negara dan kehilangan kepercayaan publik (Ombudsman Republik Indonesia, 2024; Adi, 2021).

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan analisis normatif terhadap Pasal 5 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 10 Tahun 2025, dapat ditegaskan bahwa regulasi tersebut telah meletakkan fondasi yuridis yang cukup kuat bagi penyelenggaraan sistem perencanaan desa yang partisipatif, transparan, akuntabel, dan inklusif. Norma yang dirumuskan menempatkan Musyawarah Desa sebagai forum sentral dalam penyusunan RPJMDes dan RKPDes, sekaligus menegaskan desa sebagai subjek pembangunan yang memiliki kewenangan otonom dalam menentukan arah kebijakan berdasarkan kebutuhan riil masyarakat. Namun demikian, implementasi prinsip partisipatif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 masih menghadapi berbagai kendala. Hambatan normatif berupa multitafsir konsep partisipasi dan ketiadaan sanksi tegas, hambatan struktural seperti lemahnya kapasitas aparatur dan BPD, dominasi elite lokal, serta hambatan sosiologis berupa budaya paternalistik dan rendahnya literasi hukum masyarakat, menunjukkan adanya kesenjangan antara norma ideal dan praktik empiris. Selain itu, keterbatasan data, minimnya transparansi informasi, serta lemahnya pengawasan turut berkontribusi terhadap belum optimalnya kualitas perencanaan desa.

Pasal 5 Permendes Nomor 10 Tahun 2025 secara normatif telah memberikan dasar hukum yang memadai untuk mewujudkan sistem perencanaan desa partisipatif. Akan tetapi, efektivitasnya sangat bergantung pada konsistensi implementasi, kejelasan pedoman teknis, penguatan kapasitas kelembagaan desa, serta komitmen seluruh pemangku kepentingan dalam menjadikan partisipasi sebagai proses substantif, bukan sekadar formalitas administratif. Tanpa pembenahan tersebut, perencanaan desa berisiko tetap bersifat prosedural dan belum sepenuhnya mencerminkan prinsip demokrasi deliberatif dan tata kelola pemerintahan desa yang baik. Berdasarkan kesimpulan tersebut, diperlukan langkah-langkah strategis untuk memperkuat efektivitas penerapan Pasal 5 Permendes Nomor 10 Tahun 2025.

Pemerintah melalui kementerian terkait perlu menyusun pedoman teknis yang lebih rinci mengenai indikator partisipasi substantif, standar pelibatan kelompok rentan, serta mekanisme evaluasi dan pengawasan yang terukur. Kejelasan ini penting untuk meminimalisasi multitafsir dan memastikan keseragaman implementasi di seluruh desa. Penguatan kapasitas aparatur pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa harus menjadi prioritas melalui pelatihan berkelanjutan, pendampingan teknis, serta peningkatan literasi hukum dan administrasi perencanaan. Pendamping desa juga perlu diperkuat secara kuantitas dan kualitas agar mampu berfungsi optimal sebagai fasilitator partisipasi masyarakat. Diperlukan penguatan mekanisme akuntabilitas dan pengawasan, baik melalui inspektorat, Ombudsman, maupun partisipasi publik berbasis keterbukaan informasi. Transparansi dokumen RPJMDes, RKPDes, dan APBDes harus dijamin agar masyarakat dapat mengawal proses perencanaan secara aktif.

Pendekatan non-regulatif seperti peningkatan literasi demokrasi dan kesadaran hukum masyarakat desa perlu dikembangkan untuk membangun budaya partisipasi yang kritis dan



inklusif. Partisipasi yang kuat tidak hanya lahir dari norma hukum, tetapi juga dari kesadaran kolektif warga akan hak dan tanggung jawabnya dalam pembangunan desa. Dengan kombinasi reformulasi norma, penguatan kapasitas kelembagaan, dan pemberdayaan masyarakat, sistem perencanaan desa partisipatif sebagaimana diamanatkan Pasal 5 Permendes Nomor 10 Tahun 2025 diharapkan dapat berjalan secara efektif, berkeadilan, dan selaras dengan prinsip demokrasi deliberatif serta *good village governance*.

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, J. (2010). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika.

HANIF, N. (2011). *PERTUMBUHAN & PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA*,: - / Dr. HANIF NURCHOLIS., M.Si. | Perpustakaan Institut Pemerintahan Dalam Negeri. JAKARTA : ERLANGGA. <https://inlislite.ipdn.ac.id/opac/detail-opac?id=16102>

Hukum administrasi negara / Ridwan HR | Perpustakaan Mahkamah Konstitusi. (t.t.). Diambil 28 Februari 2026, dari <https://simpus.mkri.id/opac/detail-opac?id=10367>

Integrasi Perencanaan Pembangunan Desa dengan Kabupaten –. (t.t.). Diambil 28 Februari 2026, dari <https://bapperida.purbalinggakab.go.id/integrasi-perencanaan-pembangunan-desadengan-kabupaten/>

Integrasi Perencanaan Pembangunan Desa dengan Kabupaten –. (2023, Mei 26). <https://bapperida.purbalinggakab.go.id/integrasi-perencanaan-pembangunan-desadengan-kabupaten/>

JDIH Kementerian Desa PDT | JDIH Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal. (t.t.-a). Diambil 27 Februari 2026, dari <https://jdih.kemendesa.go.id/>

JDIH Kementerian Desa PDT | JDIH Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal. (t.t.-b). Diambil 27 Februari 2026, dari <https://jdih.kemendesa.go.id/>

Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa TA 2026, Penetapan Rencana Kerja Pemerintah Desa TA 2026, dan Pembahasan Perubahan ke II RAPB Desa TA 2025—Desa Pikat. (t.t.). Diambil 28 Februari 2026, dari <https://pikat.desa.id/artikel/2025/9/29/musyawarah-perencanaan-pembangunan-desata-2026-penetapan-rencana-kerja-pemerintah-desata-2026-dan-pembahasan-perubahan-ke-ii-rapbdesata-2025>

Nurcholis, H. (2011). *Pertumbuhan & penyelenggaraan pemerintahan desa*. Erlangga.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2025, Legis. No. 10 Tahun 2025, 10 Republik Indonesia (2025).

Permendesa PDT No 10 Tahun 2025 tentang Mekanisme Persetujuan dari Kepala Desa dalam rangka Pembiayaan Koperasi Desa Merah Putih—Desa Kalibandung. (t.t.). Diambil 27 Februari 2026, dari <https://www.kalibandung.desa.id/artikel/2025/8/13/permendesa-pdt-no-10-tahun-2025-tentang-mekanisme-persetujuan-dari-kepala-desadalam-rangka-pembiayaan-koperasi-desamerah-putih>

Permendesa PDT Nomor 10 Tahun 2025: Mekanisme Persetujuan dari Kepala Desa dalam rangka Pembiayaan Koperasi Desa Merah Putih. (t.t.). Desa Kuajang Kecamatan Binuang Kabupaten Polewali Mandar. Diambil 28 Februari 2026, dari



<https://kuajang.berdesa.id/artikel//00/00/permendesa-pdt-nomor-10-tahun-2025-mekanisme-persetujuan-dari-kepala-desa-dalam-rangka-pembiayaan-koperasi-desa-merah-putih>

Permendesa PDT Nomor 10 Tahun 2025—Mekanisme Persetujuan dari Kepala Desa dalam rangka Pembiayaan Koperasi Desa Merah Putih -www.pendamping-desa.com-.pdf. (t.t.). Google Docs. Diambil 27 Februari 2026, dari https://drive.google.com/file/d/191wpypCK7NmW1-mduEQsBNLyvUmQ3ww1/preview?usp=embed_facebook

RI, S. D. (t.t.). *J.D.I.H. - Undang Undang Dasar 1945—JDIH SETJEN DPR.* Diambil 27 Februari 2026, dari <https://jdih.dpr.go.id/index/uu1945>

Saputra, S. (t.t.). *Teknis dan Pedoman Penyusunan Peraturan Desa.*

S.H, P. D. J. A. (2021). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia.* Sinar Grafika.

SIPDeskel Desa Margasari. (t.t.). Diambil 28 Februari 2026, dari <https://margasari-lamsel.desa.id/pages/articles/artikel.aspx?id=32616>

SYAHARUDDIN. (t.t.). *Permendesa PDT Nomor 10 Tahun 2025: Mekanisme Persetujuan dari Kepala Desa dalam rangka Pembiayaan Koperasi Desa Merah Putih.* Desa Kuajang Kecamatan Binuang Kabupaten Polewali Mandar. Diambil 27 Februari 2026, dari <https://kuajang.berdesa.id/artikel//00/00/permendesa-pdt-nomor-10-tahun-2025-mekanisme-persetujuan-dari-kepala-desa-dalam-rangka-pembiayaan-koperasi-desa-merah-putih>

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Legis. No. 6 Tahun 2014, 6 Republik Indonesia (2014).

UU No. 6 Tahun 2014. (t.t.). Database Peraturan | JDIH BPK. Diambil 26 Februari 2026, dari <http://peraturan.bpk.go.id/Details/38582/uu-no-6-tahun-2014>

UU No. 12 Tahun 2011. (t.t.). Database Peraturan | JDIH BPK. Diambil 28 Februari 2026, dari <http://peraturan.bpk.go.id/Details/39188/uu-no-12-tahun-2011>.