Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja **Vol. 52, No. 1, Juni 2026: 37-53**
ISSN 0216-4019 : E-ISSN 2614-025X

MODEL KONSEPTUAL SINERGI INOVASI PEMERINTAHAN DESA DAN PARTISIPASI INKLUSIF DALAM TRANSFORMASI DESA MAJU: MENJAWAB *ELITE CAPTURE* DAN KESENJANGAN DIGITAL

Suci Safitrianinsy[1], Muhammad Yunus Anwar[2], Federa Ratnadewati Rudiyanto[3], Ghefira Nur Farica[4], Andhika Rama Zulya[5], Zabila Olivia Rakhmadizi[6]
[1]Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik, Universitas Mulawarman, Jl. Kuaro, Gn. Kelua, Kec. Samarinda Ulu, Kota Samarinda, Kalimantan Timur 75119
E-mail: sucininsy29@gmail.com, yunusanwar1506@gmail.com, federaratna@gmail.com, ghefiraicha05@gmail.com, ddhika513@gmail.com, zabilaolivia@gmail.com

ABSTRAK. Peningkatan status Indeks Desa Membangun (IDM) sering dikaitkan dengan inovasi pemerintahan desa dan partisipasi masyarakat, tetapi hubungan keduanya jarang dikaji sebagai relasi yang bersyarat. Sebagian besar literatur yang ditelaah dalam artikel ini memperlakukan inovasi dan partisipasi sebagai dua faktor yang otomatis saling memperkuat, padahal inovasi desa kerap tidak berkelanjutan dan partisipasi dapat dikuasai elite lokal. Artikel ini bertujuan merumuskan model konseptual sinergi inovasi pemerintahan desa dan partisipasi inklusif dalam transformasi desa menuju kategori maju, serta menurunkan proposisi yang dapat diuji, dengan menempatkan *elite capture*, kesenjangan digital, dan kapasitas aparatur sebagai kondisi batas. Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif berbasis *library research* dengan sintesis konseptual. Korpus terdiri atas artikel jurnal nasional dan internasional, laporan resmi pemerintah, dan data IDM 2019–2025, yang dianalisis melalui *content analysis* dengan kerangka pengodean deduktif–induktif dan matriks sintesis literatur. Data IDM digunakan sebagai konteks deskriptif, bukan sebagai bukti kausal. Sintesis menghasilkan model empat komponen: (1) inovasi pemerintahan desa, (2) partisipasi masyarakat yang bermakna, (3) kondisi pemungkin berupa kapasitas aparatur, infrastruktur dan literasi digital, serta transparansi data, dan (4) mekanisme penghambat berupa *elite capture* dan kesenjangan digital. Inovasi menghasilkan nilai publik yang inklusif hanya apabila partisipasi tidak bersifat simbolik dan kondisi pemungkin terpenuhi; jika tidak, inovasi berisiko bersifat seremonial, dikuasai elite, atau menimbulkan eksklusi administratif. Data IDM 2019–2025 menunjukkan perbaikan status desa secara agregat, tetapi tidak dapat menunjukkan bahwa inovasi dan partisipasi merupakan penyebabnya. Model ini menjadi dasar bagi penelitian lapangan dan bagi kebijakan yang menempatkan penguatan kapasitas aparatur, layanan hibrida, dan mekanisme pengawasan warga sebagai prasyarat digitalisasi desa. Keterbatasan utama adalah belum diujinya model secara empiris.
Kata kunci: inovasi pemerintahan desa, partisipasi masyarakat, transformasi desa, desa maju, *elite capture*, kesenjangan digital, model konseptual

A CONCEPTUAL MODEL OF THE SYNERGY BETWEEN VILLAGE GOVERNMENT INNOVATION AND INCLUSIVE PARTICIPATION IN ADVANCED VILLAGE TRANSFORMATION: ADDRESSING ELITE CAPTURE AND THE DIGITAL DIVIDE

ABSTRACT. *Improvements in Village Development Index (IDM) status are often attributed to village government innovation and community participation, yet the relationship between the two is rarely examined as a conditional one. Most of the literature reviewed in this article treats innovation and participation as factors that automatically reinforce each other, whereas village innovations are often not sustained and participation can be dominated by local elites. This article aims to formulate a conceptual model of the synergy between village government innovation and inclusive participation in the transformation of villages into advanced villages, and to derive testable propositions, by treating elite capture, the digital divide, and the capacity of village officials as boundary conditions. The study uses a qualitative library research approach with conceptual synthesis. The corpus consists of national and international journal articles, official government reports, and IDM data for 2019–2025, analyzed through content analysis using a combined deductive–inductive coding frame and a literature synthesis matrix. IDM data are used as descriptive context, not as causal evidence. The synthesis yields a four-component model: (1) village government innovation, (2) meaningful community participation, (3) enabling conditions in the form of official capacity, digital infrastructure and literacy, and data transparency, and (4) constraining mechanisms in the form of elite capture and the digital divide. Innovation produces inclusive public value only when participation is not merely symbolic and the enabling conditions are met; otherwise innovation risks becoming ceremonial, captured by elites, or generating administrative exclusion. IDM data for 2019–*

DOI: https://10.33701/jipwp.v52i1.5756
Published: 3 Juni 2026

2025 show an aggregate improvement in village status, but they cannot show that innovation and participation are its cause. The model provides a basis for empirical field research and for policies that treat strengthening official capacity, hybrid services, and citizen oversight mechanisms as prerequisites of village digitalization. The main limitation is that the model has not yet been tested empirically.
Key words: *village government innovation, community participation, village transformation, advanced villages, elite capture, digital divide, conceptual model.*

PENDAHULUAN

Indonesia memiliki struktur pembangunan yang ditopang oleh keberadaan desa sebagai unit pemerintahan paling mendasar yang menjalankan fungsi pelayanan publik, pengelolaan sumber daya lokal, serta penguatan kesejahteraan masyarakat di tingkat tapak. Jumlah desa yang mencapai 84.276 wilayah setingkat desa menunjukkan bahwa cakupan administrasi desa memiliki kompleksitas tersendiri dan memerlukan tata kelola yang adaptif terhadap dinamika sosial, ekonomi, dan teknologi yang terus berkembang sebagaimana ditunjukkan dalam laporan nasional tahun 2025 (GoodStats, 2025). Pemahaman mengenai desa sebagai simpul pembangunan dikuatkan melalui pemikiran Suhartono (2022) yang menegaskan bahwa perubahan kualitas tata kelola desa menentukan stabilitas pembangunan jangka panjang karena desa merupakan arena awal pembentukan kesejahteraan masyarakat. Kebutuhan terhadap tata kelola yang lebih modern tercermin dalam analisis Fitriasari (2023) yang menggarisbawahi urgensi *smart governance* sebagai fondasi digitalisasi penyelenggaraan pemerintahan desa untuk memastikan kualitas administrasi dan pelayanan publik tetap terjaga dalam konteks transformasi digital nasional. Struktur pembangunan desa yang demikian luas dan strategis menempatkan inovasi pemerintahan desa sebagai bagian integral dari upaya pencapaian kategori desa maju secara berkelanjutan.

Transformasi kualitas desa dari tahun ke tahun dapat diamati melalui perkembangan Indeks Desa Membangun yang menunjukkan peningkatan desa berstatus maju dan mandiri serta penurunan desa tertinggal, suatu tren positif yang menandakan adanya perubahan sistemik dalam tata kelola desa. Upe (2025) memberikan gambaran bahwa program inovasi desa berperan signifikan dalam memperkuat kapasitas pemerintah desa melalui proses adaptasi kelembagaan yang berbasis kebutuhan warga dan potensi lokal, sehingga desa mampu bertransformasi secara lebih terukur. Perubahan ini semakin terlihat melalui temuan Azis et al. (2025) yang menunjukkan bahwa implementasi sistem informasi berbasis *website* mampu memperbaiki transparansi dan akurasi data sehingga mekanisme pelayanan desa berjalan lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Percepatan transformasi digital melalui program nasional juga dijelaskan dalam analisis Cahya et al. (2024) yang menilai bahwa kesiapan desa dalam menghadapi agenda digital menjadi faktor penting bagi keberhasilan reformasi layanan publik di tingkat lokal. Gambaran tersebut mengindikasikan bahwa peningkatan status desa tidak terlepas dari kemampuan pemerintahan desa dalam mengadopsi inovasi kelembagaan maupun teknologi sehingga fondasi transformasi menuju desa maju semakin kuat.

Inovasi pemerintahan desa berperan sebagai penggerak sentral dalam proses transformasi desa karena inovasi mampu menghadirkan cara kerja baru yang meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan kualitas layanan publik. Pemikiran Mulgan dan Albury (2003) menempatkan inovasi sektor publik sebagai proses penciptaan *new ideas that work*, yaitu gagasan baru yang terbukti menghasilkan peningkatan kinerja pelayanan sehingga dapat memperbaiki capaian pembangunan secara nyata. Wujud inovasi pada level desa dapat diamati melalui temuan Addiansyah (2024) yang menunjukkan bahwa digitalisasi layanan administrasi desa mempercepat akses masyarakat terhadap pelayanan dasar dan memperkecil hambatan birokrasi. Transformasi berbasis teknologi juga dianalisis oleh Irfan dan Anirwan (2024) yang menyatakan bahwa digitalisasi desa memperluas kanal partisipasi warga dan memperkuat pola komunikasi antara pemerintah desa dan masyarakat. Perubahan ini memberikan landasan yang kuat bagi penguatan kapasitas inovasi desa sebagai elemen struktur yang mempercepat pencapaian status desa maju.

Peran masyarakat dalam proses pembangunan desa juga menjadi faktor yang tidak dapat dipisahkan dari keberhasilan transformasi desa maju karena keterlibatan warga menentukan legitimasi program serta mempengaruhi keberlanjutan inovasi lokal. Analisis Pakpahan et al. (2025) menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pengembangan desa wisata mampu meningkatkan kesejahteraan warga dan mendorong terbentuknya inovasi berbasis potensi lokal yang berkelanjutan. Kontribusi masyarakat dalam pengembangan wilayah ditunjukkan pula oleh Salsabila dan Fauzi (2021) yang menekankan bahwa keterlibatan warga dalam kegiatan pengembangan ekonomi desa menjadi penentu keberhasilan program berbasis potensi wilayah. Dimensi perencanaan pembangunan desa juga diperkuat melalui kajian Poespitohadi (2023) yang menemukan bahwa partisipasi masyarakat dalam *Musrenbang* desa memberikan ruang deliberatif bagi warga dalam merumuskan program yang relevan dengan kebutuhan lokal. Konstruksi empiris tersebut menggambarkan bahwa transformasi desa maju cenderung lebih berkelanjutan bila inovasi pemerintahan berjalan beriringan dengan partisipasi masyarakat sebagai dua pilar yang saling memperkuat. Namun, studi yang dirujuk dalam Pendahuluan ini umumnya berupa studi kasus pada satu desa atau satu wilayah (misalnya Desa Mojowarno, Desa Ponggok, dan Desa Kepatihan) dan melaporkan hasil yang positif, sehingga syarat yang menentukan apakah inovasi dan partisipasi benar-benar saling memperkuat belum banyak diuji.

Telaah kritis terhadap literatur menunjukkan bahwa asumsi sinergi tersebut belum cukup teruji. Pertama, pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Republik Indonesia, 2014), termasuk kewajiban musyawarah desa dan transfer Dana Desa, diiringi temuan tentang dominasi elite lokal dalam pengambilan keputusan dan penguasaan manfaat (Untung & Purwanto, 2020; Sitanggang & Solikin, 2022), sehingga partisipasi formal tidak selalu berarti partisipasi bermakna. Kedua, digitalisasi layanan desa dapat memperluas akses, tetapi pada kelompok yang terbatas infrastruktur dan literasi digitalnya justru dapat menimbulkan beban administratif baru dan eksklusi (van Dijk, 2020; Anggraini et al., 2026). Ketiga, literatur inovasi sektor publik menunjukkan bahwa keberhasilan inovasi dipengaruhi faktor lingkungan, organisasi, karakteristik inovasi, dan individu, tidak hanya kualitas gagasannya (De Vries et al., 2016). Kesenjangan yang dituju adalah bahwa dalam literatur yang ditelaah artikel ini belum ditemukan kerangka yang memadukan ketiga temuan tersebut ke dalam satu model yang menjelaskan kapan inovasi dan partisipasi saling memperkuat dan kapan tidak, dalam kaitannya dengan capaian status desa maju.

Tujuan penelitian ini adalah merumuskan model konseptual (*conceptual framework*) tentang sinergi inovasi pemerintahan desa dan partisipasi inklusif dalam transformasi desa menuju kategori maju, termasuk kondisi yang memungkinkan dan menghambat sinergi tersebut. Tujuan ini dijabarkan dalam tiga pertanyaan penelitian: (1) bagaimana inovasi pemerintahan desa dan partisipasi masyarakat dikonseptualisasikan dalam kaitannya dengan status desa maju; (2) mengapa inovasi desa sering tidak berkelanjutan dan partisipasi sering tidak bermakna, terutama akibat *elite capture*, klientelisme lokal, kesenjangan digital, dan keterbatasan kapasitas aparatur; dan (3) proposisi apa yang dapat diturunkan sebagai dasar pengujian empiris. Kontribusi spesifik artikel ini membedakannya dari kajian inovasi dan partisipasi desa yang ditelaah dalam tiga hal. Pertama, inovasi dan partisipasi tidak diperlakukan sebagai dua faktor yang otomatis saling memperkuat, melainkan sebagai relasi bersyarat yang bergantung pada kualitas partisipasi (dibaca melalui tangga partisipasi Arnstein, 1969), kapasitas aparatur, dan kesiapan digital. Kedua, *elite capture* dan kesenjangan digital ditempatkan sebagai kondisi batas yang melekat pada model, bukan sebagai catatan di akhir pembahasan. Ketiga, data IDM diposisikan secara hati-hati sebagai indikator hasil, bukan bukti kausal, sehingga model menghasilkan proposisi yang dapat diuji dalam penelitian lapangan. Harapan penelitian ini diarahkan agar hasil kajian mampu memberikan manfaat konseptual dan praktis bagi penguatan tata kelola pemerintahan desa sehingga proses transformasi desa dapat berlangsung secara inklusif, adaptif, dan berkelanjutan.

KERANGKA PEMIKIRAN

Konsep Desa Maju dalam Indeks Desa Membangun (IDM)

Indeks Desa Membangun dikembangkan sebagai instrumen komprehensif untuk mengukur kapasitas desa dalam pembangunan berbasis ketahanan sosial, ekonomi, dan lingkungan. Pemahaman terhadap struktur IDM penting karena instrumen ini memetakan sejauh mana desa mampu menjalankan fungsi pemerintahan, layanan publik, dan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat secara berkelanjutan. Konsep ketahanan sosial dalam IDM tercermin melalui keterhubungan sosial, akses pendidikan, kesehatan, dan kohesi sosial, sedangkan ketahanan ekonomi terlihat dari dinamika usaha lokal, produktivitas, dan kapasitas ekonomi rumah tangga yang menjadi dasar pergerakan pembangunan desa sebagaimana tergambar dalam laporan nasional 2025 yang menegaskan perkembangan kualitas desa di berbagai wilayah (Direktorat Jenderal PPMD, 2025). Dimensi ketahanan lingkungan memberikan pengukuran mengenai pengelolaan sumber daya alam, mitigasi risiko lingkungan, dan kemampuan adaptasi desa terhadap perubahan ekologis yang semakin relevan dalam pembangunan modern. Kajian Suhartono (2022) memberikan gambaran bahwa desa yang memiliki ketahanan kuat pada tiga dimensi tersebut menunjukkan kecenderungan untuk bergerak menuju kategori maju karena memiliki fondasi sosial dan ekonomi yang mapan. Struktur IDM menempatkan kategori desa mandiri, maju, berkembang, tertinggal, dan sangat tertinggal sebagai representasi kapasitas desa secara menyeluruh, dan pergeseran status ke arah kategori lebih tinggi menandakan adanya kemajuan tata kelola yang tersusun secara sistematis.

Karakteristik desa maju tercermin dari efektivitas pelayanan publik, transparansi pemerintahan desa, perkembangan ekonomi lokal yang stabil, tingkat partisipasi masyarakat yang tinggi, serta ketersediaan infrastruktur yang memadai. Ciri-ciri tersebut menggambarkan kesesuaian antara kebutuhan masyarakat dan pelayanan yang mampu disediakan oleh pemerintah desa sehingga harmonisasi tata kelola dapat terjadi melalui interaksi yang produktif antara pemerintah dan masyarakat. Fitriasari (2023) menunjukkan bahwa perkembangan desa menuju status maju sangat dipengaruhi oleh penerapan prinsip *smart governance* yang memperkuat integrasi layanan publik melalui sistem digital dan pengelolaan data yang lebih akurat. Kecenderungan ini diperkuat oleh catatan GoodStats (2025) yang menggambarkan bahwa desa-desa dengan kemampuan adaptasi digital lebih cepat mengalami peningkatan kualitas layanan karena memiliki akses terhadap teknologi yang memungkinkan tata kelola jauh lebih efektif. Relevansi IDM terhadap transformasi desa terletak pada kemampuan instrumen tersebut untuk menunjukkan bahwa desa maju merupakan hasil dari proses inovasi, kolaborasi, dan peningkatan kapasitas pemerintahan yang berlangsung konsisten dalam jangka panjang.

Inovasi Pemerintahan Desa

Inovasi pemerintahan desa merupakan inti dari perubahan struktural dalam penyelenggaraan layanan publik karena inovasi menghadirkan cara kerja baru yang lebih efektif, efisien, dan responsif terhadap kebutuhan warga. Pemikiran Mulgan dan Albury (2003) memformulasikan inovasi sektor publik sebagai proses penciptaan *new ideas that work*, yaitu gagasan baru yang terbukti meningkatkan kinerja pemerintahan dan kualitas pelayanan. Pemahaman ini relevan dalam konteks desa karena inovasi memungkinkan pemerintah desa memperbaiki mekanisme administrasi, mempercepat proses layanan, dan memperluas akses warga terhadap informasi. Kajian Addiansyah (2024) menggambarkan bahwa inovasi pelayanan publik di desa melalui digitalisasi administrasi menghasilkan percepatan kerja birokrasi dan membuka akses layanan yang lebih mudah bagi warga. Hal ini menunjukkan bahwa inovasi menjadi pondasi yang memperkuat praktik pemerintahan desa sekaligus mempercepat pencapaian target pembangunan lokal.

Jenis inovasi dalam pemerintahan desa dapat muncul dalam bentuk inovasi *incremental*, *radical*, maupun *systemic*. Inovasi *incremental* mencakup penyempurnaan mekanisme layanan secara bertahap seperti penyederhanaan prosedur administratif, sedangkan inovasi *radical* berupa perubahan mendasar dalam pelayanan publik melalui penerapan sistem digital berbasis *website* sebagaimana dijelaskan dalam penelitian Azis et al. (2025) yang memperlihatkan dampak transformasional sistem informasi desa terhadap peningkatan

transparansi dan kualitas data. Inovasi *systemic* terjadi ketika perubahan yang dilakukan mencakup seluruh struktur kerja pemerintahan desa sehingga menghasilkan pola tata kelola yang benar-benar baru, seperti integrasi program *smart village* yang dikaji oleh Upe (2025) sebagai langkah strategis untuk memperkuat modernisasi desa berbasis teknologi. Proses inovasi dalam pemerintahan desa berlangsung melalui pengembangan ide, uji coba, penerapan luas, dan pembelajaran berkelanjutan, yang seluruhnya membutuhkan komitmen pemerintah desa serta kesiapan struktural dalam menghadapi risiko perubahan.

Perjalanan inovasi desa tidak terlepas dari faktor pendorong seperti kepemimpinan kepala desa, kapasitas teknologi digital, kolaborasi lintas aktor, kreativitas aparatur, serta pemanfaatan data sebagai dasar pengambilan keputusan. Iswanto (2025) menegaskan bahwa transformasi digital desa yang efektif membutuhkan kepemimpinan yang mampu mengarahkan perubahan dan memastikan adaptasi perangkat desa terhadap teknologi baru. Cahya et al. (2024) memberikan analisis bahwa kesiapan nasional dalam menjalankan program transformasional digital berbasis desa sangat dipengaruhi oleh keberanian perangkat desa dalam memaksimalkan teknologi informasi dan memanfaatkan *smart governance* sebagai kerangka kerja pembangunan digital desa. Hambatan inovasi sering muncul akibat budaya takut risiko, rigiditas birokrasi, keterbatasan sumber daya manusia, serta minimnya anggaran, sehingga penguatan kapasitas aparatur diperlukan untuk memastikan proses inovasi tidak terhenti. Irfan dan Anirwan (2024) menunjukkan bahwa digitalisasi desa menghadapi tantangan ketimpangan infrastruktur dan literasi digital, tetapi hambatan tersebut dapat diatasi apabila pemerintahan desa memiliki komitmen kuat untuk menerapkan inovasi secara konsisten. Relevansi teori inovasi publik terhadap pemerintahan desa terletak pada kemampuannya menjelaskan bagaimana desa bergerak menuju status maju melalui penerapan gagasan baru yang memperkuat pelayanan publik dan meningkatkan efektivitas tata kelola.

Partisipasi Masyarakat dalam Pemerintahan Desa

Partisipasi masyarakat menjadi elemen fundamental dalam pembangunan desa karena keterlibatan warga dalam pengambilan keputusan, pelaksanaan program, dan evaluasi kegiatan pembangunan menentukan kualitas implementasi kebijakan desa. Konsep partisipasi menggambarkan posisi masyarakat bukan sebagai penerima manfaat semata tetapi sebagai subjek pembangunan yang berperan aktif dalam menentukan arah kebijakan desa. Analisis Pakpahan et al. (2025) menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pengembangan desa wisata mendorong peningkatan kesejahteraan karena warga terlibat langsung dalam perencanaan dan pelaksanaan program berbasis potensi lokal. Bentuk partisipasi bersifat beragam, mulai dari kehadiran dalam musyawarah, kontribusi dalam kegiatan gotong royong, keterlibatan dalam BUMDes, hingga penyampaian aspirasi melalui kanal formal maupun digital. Salsabila dan Fauzi (2021) menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat dalam pengembangan desa wisata memperkuat keberlanjutan program karena warga memiliki rasa kepemilikan terhadap hasil pembangunan. Partisipasi masyarakat dalam konteks perencanaan pembangunan juga diperkaya melalui analisis Poespitohadi (2023) yang menegaskan bahwa *Musrenbang* desa membuka ruang deliberatif bagi warga untuk berkontribusi dalam penyusunan prioritas program desa. Rahayuningsing dan Arbayah (2021) memberikan gambaran bahwa partisipasi masyarakat yang kuat menciptakan lingkungan pembangunan yang lebih akuntabel karena warga turut melakukan pengawasan terhadap penggunaan anggaran dan pelaksanaan program desa.

Faktor yang memengaruhi partisipasi masyarakat mencakup tingkat pendidikan, akses informasi, kualitas kepemimpinan desa, kepercayaan kepada pemerintah desa, dan transparansi anggaran. Pendidikan memperkuat kemampuan warga untuk memahami program pembangunan, sementara akses informasi melalui media digital memperluas kanal partisipasi sebagaimana ditunjukkan dalam temuan Irfan dan Anirwan (2024) mengenai kontribusi digitalisasi terhadap keterbukaan informasi desa. Kepemimpinan desa yang responsif menciptakan ruang partisipasi yang lebih inklusif, sedangkan transparansi anggaran memperkuat kepercayaan warga terhadap pemerintah desa, sehingga meningkatkan partisipasi dalam proses pembangunan. Dampak partisipasi masyarakat bersifat strategis karena keterlibatan warga meningkatkan legitimasi program, memperkuat keberhasilan inovasi lokal, dan memastikan keberlanjutan pembangunan melalui pengawasan

sosial yang lebih kuat. Fondasi partisipasi ini memperkuat struktur pemerintahan desa sehingga desa mampu bergerak menuju kategori maju secara komprehensif dan konsisten.

Kualitas Partisipasi serta Kondisi Batas: Elite Capture, Kesenjangan Digital, dan Kapasitas Aparatur

Partisipasi tidak sama dengan kehadiran. Arnstein (1969) membedakan delapan anak tangga partisipasi yang dikelompokkan menjadi nonpartisipasi (manipulasi dan terapi), partisipasi simbolik (informasi, konsultasi, dan peredaman), serta kekuasaan warga (kemitraan, delegasi kekuasaan, dan kendali warga). Pembedaan ini penting untuk membaca partisipasi desa: kehadiran dalam musyawarah atau penyampaian aspirasi baru bernilai bagi inovasi apabila usulan warga memengaruhi keputusan.

Elite capture merujuk pada situasi ketika kelompok yang memiliki kekuasaan, kekayaan, atau akses informasi lebih besar mengendalikan keputusan dan menguasai manfaat program pembangunan di tingkat komunitas (Platteau, 2004). Dasgupta dan Beard (2007) menelaah hubungan antara aksi kolektif dan *elite capture* dalam program pembangunan berbasis komunitas di Indonesia, Fritzen (2007) menguji apakah desain program berbasis komunitas dapat menekan risiko tersebut, dan Bardhan dan Mookherjee (2000) membahas risiko *capture* pada tingkat lokal dan nasional dalam desentralisasi. Studi kasus di Indonesia mencatat menguatnya *elite control* dan *elite capture* pada tingkat desa setelah berlakunya undang-undang desa (Untung & Purwanto, 2020) serta indikasi *elite capture* pada tahap perencanaan atau pelaksanaan badan usaha milik desa (Sitanggang & Solikin, 2022). Dalam artikel ini, klientelisme lokal, yaitu relasi timbal balik antara dukungan politik dan akses terhadap program atau jabatan, dibaca sebagai salah satu bentuk operasional *elite capture* yang membuat partisipasi bersifat formal tetapi tidak bermakna.

Kesenjangan digital tidak hanya berupa akses terhadap jaringan dan perangkat, tetapi juga perbedaan keterampilan dan kemampuan memanfaatkan teknologi secara bermakna (van Dijk, 2020). Pada layanan desa, digitalisasi yang dirancang tanpa mempertimbangkan kapasitas warga dapat memindahkan biaya belajar, biaya kepatuhan, dan beban psikologis kepada warga, yang dalam teori beban administratif (Herd & Moynihan, 2018) dapat mengurangi akses kelompok rentan. Studi kasus di desa perbatasan melaporkan bahwa situs desa meningkatkan efisiensi dan transparansi, tetapi keterbatasan koneksi dan literasi digital membatasi pemanfaatannya, terutama oleh warga lanjut usia dan warga dusun terpencil, sehingga desa mengadopsi layanan hibrida dengan pendampingan operator desa (Anggraini et al., 2026).

Kapasitas aparatur desa menjadi kondisi pemungkin ketiga. Kepemimpinan kepala desa dan kesiapan perangkat desa dalam memanfaatkan teknologi telah disebut sebagai faktor penentu transformasi digital desa (Iswanto, 2025; Cahya et al., 2024). Literatur inovasi sektor publik juga mengelompokkan pendorong dan penghambat inovasi ke dalam faktor lingkungan, organisasi, karakteristik inovasi, dan individu (De Vries et al., 2016), sehingga kegagalan inovasi tidak dapat diatribusikan hanya pada kualitas gagasannya. Penguatan kapasitas aparatur, termasuk kemampuan mengelola data dan merespons umpan balik warga, karena itu diposisikan sebagai prasyarat, bukan hasil sampingan, dari inovasi desa.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif berbasis *library research* untuk memperoleh pemahaman mendalam mengenai hubungan antara inovasi pemerintahan desa dan partisipasi masyarakat dalam mendukung transformasi desa menuju kategori maju. Pendekatan ini dipilih karena memberikan ruang untuk menelaah konsep, teori, dan temuan penelitian yang relevan melalui kajian literatur naratif yang terstruktur terhadap berbagai sumber ilmiah. Secara lebih spesifik, desain yang digunakan adalah kajian literatur dengan sintesis konseptual (*theory-building*) yang bertujuan merumuskan model dan proposisi, bukan menguji hubungan kausal. Desain ini bukan *systematic literature review* penuh (misalnya mengikuti protokol PRISMA); implikasi keterbatasan tersebut dibahas pada bagian Simpulan. Sumber data penelitian terdiri atas artikel jurnal nasional dan internasional yang membahas inovasi desa, dokumen teori utama terkait inovasi sektor publik, serta laporan resmi pemerintah seperti data IDM, Podes, dan publikasi statistik lainnya.

Pemilihan data dilakukan berdasarkan relevansi substansi, keterbaruan publikasi, dan kredibilitas sumber untuk memastikan bahwa seluruh informasi yang dianalisis dapat dipertanggungjawabkan secara akademik.

Korpus penelitian terdiri atas tiga jenis sumber: (1) artikel jurnal dan prosiding nasional maupun internasional tentang inovasi pemerintahan desa, partisipasi masyarakat desa, *elite capture*, dan kesenjangan digital; (2) karya teoretis utama tentang inovasi sektor publik, partisipasi, dan nilai publik (Mulgan & Albury, 2003; Arnstein, 1969; Moore, 1995); dan (3) dokumen dan data resmi, yaitu data IDM 2019–2025 dari Direktorat Jenderal PPMD serta data jumlah desa yang dirujuk melalui GoodStats (2025) berdasarkan data Badan Pusat Statistik. Penelusuran menggunakan kata kunci seperti inovasi desa, partisipasi masyarakat desa, desa maju, Indeks Desa Membangun, *smart village*, *elite capture*, dan *digital divide* beserta padanannya dalam bahasa Indonesia dan Inggris, dan diperluas pada tahap revisi (November 2026) untuk menutup kelemahan pembahasan mengenai hambatan. Kriteria inklusi adalah (a) relevansi langsung dengan pemerintahan atau pembangunan desa, kecuali karya teoretis; (b) identitas bibliografis yang dapat ditelusuri melalui DOI atau URL; dan (c) terbit dalam bahasa Indonesia atau Inggris. Sumber dikeluarkan apabila berupa opini tanpa dasar data atau rujukan, atau merupakan duplikasi. [Penulis perlu mengonfirmasi nama basis data yang digunakan dan tanggal penelusuran awal sebelum naskah dikirim ulang.]

Pengumpulan data dilakukan melalui kegiatan penelusuran literatur, pembacaan mendalam, pencatatan, dan pengorganisasian konsep sehingga setiap informasi yang diperoleh dapat disusun secara sistematis. Data nasional seperti grafik perkembangan IDM dan jumlah desa digunakan sebagai pendukung dalam memberikan konteks empiris. Analisis data dilakukan melalui teknik *content analysis* dengan tahapan yang diuraikan pada paragraf berikut. Seluruh proses penelitian mengikuti prosedur sistematis mulai dari identifikasi masalah hingga sintesis konsep untuk menghasilkan pemahaman yang komprehensif.

Analisis dilakukan dalam empat tahap. Pertama, reduksi data: setiap sumber dicatat dalam matriks sintesis yang memuat konteks (lokasi dan jenis desa), konsep inti, temuan, mekanisme yang dijelaskan, dan kondisi batas. Kedua, pengodean: kode deduktif diturunkan dari kerangka pemikiran (jenis dan tahap inovasi menurut Mulgan dan Albury, 2003; tingkat partisipasi menurut Arnstein, 1969; dimensi ketahanan sosial, ekonomi, dan lingkungan pada IDM), dilengkapi kode induktif yang muncul dari literatur, yaitu *elite capture*, kesenjangan digital, dan kapasitas aparatur. Ketiga, sintesis tematik: kode dikelompokkan menjadi konstruk dan hubungan antarkonstruk, dengan perhatian khusus pada studi yang melaporkan kegagalan atau hasil yang bersyarat agar sintesis tidak hanya bertumpu pada studi keberhasilan. Keempat, pemodelan konseptual: konstruk dan hubungan dirumuskan menjadi model (Gambar 3) dan proposisi, lalu setiap proposisi ditelusuri kembali ke sumber yang mendukungnya.

Data IDM 2019–2025 dan data jumlah desa diperlakukan sebagai konteks deskriptif. Karena berupa agregat nasional, data tersebut tidak digunakan untuk menarik kesimpulan kausal tentang pengaruh inovasi atau partisipasi. Kualitas analisis dijaga melalui triangulasi jenis sumber (jurnal, karya teoretis, dan data resmi) untuk kredibilitas, pencatatan protokol seleksi dan pengodean untuk dependabilitas, serta penelusuran setiap klaim ke sumber asli yang dapat diperiksa pembaca untuk konfirmabilitas.

HASIL DAN PEMBAHASAN

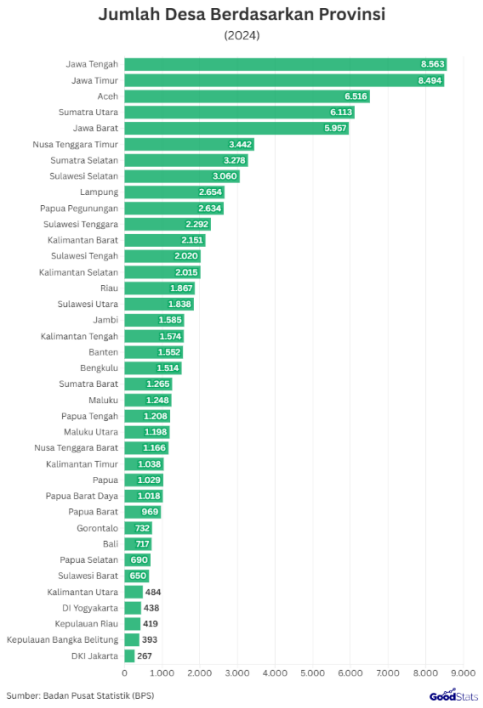
Bagian ini disusun dalam tiga langkah analitis. Pertama, data nasional tentang sebaran desa dan status IDM dibaca sebagai konteks, dengan menegaskan batas inferensinya. Kedua, bukti tentang inovasi dan partisipasi dibaca secara kritis untuk menjelaskan mengapa inovasi desa sering tidak berkelanjutan dan partisipasi sering tidak bermakna. Ketiga, temuan disintesis menjadi model konseptual dan proposisi (Gambar 3).

Gambaran Umum Transformasi Desa di Indonesia

Transformasi desa di Indonesia berlangsung dalam skala yang sangat besar karena desa merupakan struktur pemerintahan dasar yang memfasilitasi pelayanan publik, pemberdayaan ekonomi, dan penguatan

kapasitas masyarakat. Kompleksitas desa sebagai satuan pemerintahan dapat dilihat dari sebaran geografis, jumlah penduduk, karakter sosial, serta kapasitas kelembagaan yang berbeda-beda di daerah yang luas. Suhartono (2022) menegaskan bahwa transformasi desa hanya dapat berjalan apabila desa memiliki kemampuan adaptif terhadap dinamika sistem pembangunan, terutama dalam konteks modernisasi pemerintahan. Analisis Fitriasari (2023) menunjukkan bahwa penerapan *smart governance* menawarkan peluang besar bagi desa untuk meningkatkan efektivitas pelayanan publik melalui penggunaan teknologi digital yang mempercepat proses administrasi dan memperbaiki kualitas keterbukaan informasi. Perubahan cara kerja pemerintahan desa melalui integrasi sistem digital menciptakan fondasi yang kuat bagi percepatan transformasi desa menuju kategori yang lebih maju.

Sebaran desa berdasarkan provinsi memperlihatkan tantangan yang berbeda dalam penyelenggaraan pemerintahan desa karena wilayah dengan jumlah desa sangat besar memerlukan tata kelola yang jauh lebih kompleks dibandingkan provinsi dengan desa yang lebih sedikit. Analisis GoodStats (2025) menampilkan bahwa jumlah desa terbanyak terdapat di Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Aceh, yang masing-masing memiliki struktur sosial-ekonomi yang kuat serta pertumbuhan penduduk tinggi. Iswanto (2025) menunjukkan bahwa proses transformasi desa membutuhkan pendekatan berbasis digital yang relevan dengan karakter wilayah sehingga setiap provinsi dapat menentukan model inovasi yang paling sesuai dengan konteks lokal. Konsep *smart village* yang dikaji oleh Upe (2025) memperlihatkan bagaimana integrasi teknologi digital mampu memperbaiki kualitas tata kelola desa sekaligus meningkatkan kapasitas masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan. Perkembangan jumlah desa tersebut menunjukkan bahwa transformasi desa berskala nasional tidak dapat dilepaskan dari kemampuan setiap daerah untuk mengembangkan pola inovasi yang selaras dengan kebutuhan masyarakat dan ekosistem sosial masing-masing.



(Sumber: GoodStats, 2025, berdasarkan data Badan Pusat Statistik, 2024)

Gambar 1. Jumlah Desa Berdasarkan Provinsi Tahun 2024

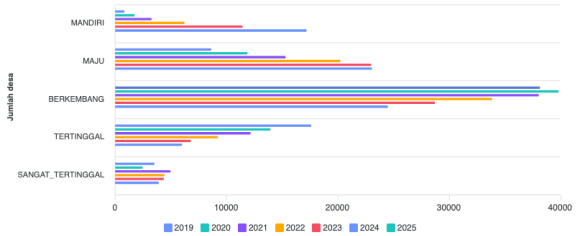
Analisis distribusi desa yang ditampilkan pada grafik pertama memperlihatkan bahwa perbedaan jumlah desa antarprovinsi menciptakan variasi kebutuhan pelayanan publik, infrastruktur, dan kapasitas kelembagaan. Distribusi tersebut hanya menggambarkan skala, bukan kualitas tata kelola: provinsi dengan jumlah desa besar tidak otomatis lebih inovatif atau lebih partisipatif. Implikasi analitisnya, tantangan nyata justru terletak pada kapasitas aparatur desa, ketimpangan infrastruktur digital antarwilayah, dan dominasi elite

lokal, yang dibahas pada subbagian hambatan di bawah. Rasaili et al. (2024) mengidentifikasi bahwa inovasi desa mandiri bergantung pada integrasi *agile governance*, yang memungkinkan desa merespons tantangan secara fleksibel dan cepat. Kekuatan inovasi desa juga bergantung pada kemampuan pemerintah desa mengembangkan mekanisme pelayanan yang melibatkan masyarakat dan memanfaatkan potensi lokal secara efektif. Argumen ini selaras dengan pemikiran Mulgan dan Albury (2003) yang menekankan bahwa transformasi publik dipicu oleh *new ideas that work* karena inovasi sejati harus mampu menghasilkan perubahan nyata dalam efektivitas layanan. Analisis Addiansyah (2024) menunjukkan bahwa desa yang menerapkan layanan digital mampu meningkatkan kecepatan dan akurasi pelayanan sehingga masyarakat lebih mudah mengakses kebutuhan administrasi, yang pada gilirannya memperkuat kapasitas desa dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Transformasi desa Indonesia pada tahap ini memperlihatkan bahwa keberhasilan penguatan tata kelola sangat bergantung pada integrasi inovasi yang mampu menjawab kebutuhan setiap wilayah berdasarkan karakteristik demografis dan geografisnya.

Perkembangan Kualitas Desa Berdasarkan IDM

Perkembangan kualitas desa berdasarkan Indeks Desa Membangun menggambarkan perubahan status desa yang signifikan di seluruh Indonesia, yang tidak identik dengan perubahan kapasitas pemerintahan desa. Data IDM menunjukkan peningkatan desa mandiri dan desa maju secara konsisten mulai tahun 2019 hingga 2025, yang menandakan perbaikan status desa secara agregat; laju perbaikan tersebut tidak dapat dibandingkan dengan periode sebelumnya karena data yang disajikan hanya mencakup 2019–2025. Djahmiq dan Salahudin (2022) mencatat bahwa adaptasi desa terhadap kebutuhan pembangunan menjadi faktor penentu keberhasilan peningkatan status IDM karena desa yang mampu merespons dinamika sosial-ekonomi biasanya memiliki inovasi lokal lebih kuat dan infrastruktur layanan publik lebih memadai. Transformasi ini diperkuat oleh temuan Irfan dan Anirwan (2024) yang menunjukkan bahwa digitalisasi desa memberikan kontribusi besar terhadap peningkatan kapasitas tata kelola, terutama melalui penguatan transparansi dan akses informasi publik. Kualitas layanan digital, kolaborasi internal, dan partisipasi masyarakat dapat dipandang sebagai faktor yang berpotensi memengaruhi percepatan peningkatan kategori desa dari berkembang menuju maju atau bahkan mandiri.

Tren peningkatan desa mandiri dari hanya 1,22 persen pada tahun 2019 menjadi lebih dari 23 persen pada tahun 2025 menunjukkan lompatan perubahan yang sangat besar. Pada saat yang sama, desa maju mengalami pertumbuhan signifikan dari 12,56 persen menjadi lebih dari 30 persen, sehingga memperlihatkan perubahan komposisi status desa secara nasional. Pada saat yang sama, grafik menunjukkan bahwa kategori berkembang masih menjadi kategori dengan jumlah desa terbesar pada 2025, sehingga transformasi menuju desa maju belum merata. Data tersebut berbanding terbalik dengan desa tertinggal dan sangat tertinggal yang mengalami penurunan drastis, yang menunjukkan perbaikan status secara agregat. Data ini tidak memungkinkan perbaikan tersebut diatribusikan kepada program, inovasi, atau partisipasi tertentu, karena perubahan status juga dapat dipengaruhi oleh intervensi lain seperti pembangunan infrastruktur dan transfer Dana Desa. Addiansyah (2024) pada kasus Desa Mojowarno memberikan bukti bahwa digitalisasi layanan publik berperan dalam memperbaiki efektivitas interaksi pemerintah dan masyarakat sehingga desa memperoleh nilai lebih baik dalam indikator tata kelola dan pelayanan publik. Kajian literatur Mayyora et al. (2025) menyimpulkan bahwa transformasi digital menghasilkan peningkatan signifikan dalam indikator pembangunan berkelanjutan karena desa mampu mengoptimalkan teknologi untuk mendukung pelayanan, partisipasi, dan pengawasan sosial. Perubahan kategori IDM yang ditampilkan dalam grafik sejalan dengan kemungkinan peran inovasi digital dan penguatan kapasitas aparatur, tetapi grafik tersebut tidak dapat membuktikan peran itu; pembuktiannya memerlukan data tingkat desa dan pengendalian terhadap faktor lain (lihat Simpulan).



(Sumber: Direktorat Jenderal PPMD, 2025)

Gambar 2. Perkembangan Status Desa Berdasarkan IDM Tahun 2019–2025

Interpretasi grafik perkembangan IDM tidak dapat berhenti pada hubungan sebab-akibat. Perubahan status desa dapat dibaca sejalan dengan peningkatan akses infrastruktur serta proses inovasi dan keterlibatan masyarakat dalam tata kelola desa, tetapi kontribusi masing-masing faktor tidak dapat dipisahkan dari data agregat. Salsabila dan Fauzi (2021) menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa wisata meningkatkan legitimasi program dan memperkuat keberhasilan inovasi sehingga desa mampu memperbaiki posisi indikator sosial-ekonomi. Poespitohadi (2023) memperlihatkan bahwa *Musrenbang* desa menciptakan ruang deliberatif bagi warga sehingga prioritas pembangunan menjadi lebih relevan dan partisipatif. Rahayuningsing dan Arbayah (2021) menegaskan bahwa partisipasi masyarakat yang kuat berkontribusi langsung pada keberlanjutan pembangunan desa karena masyarakat terlibat dalam pengawasan sosial dan proses evaluasi kebijakan. Mulgan dan Albury (2003) membedakan inovasi inkremental, radikal, dan sistemik. Perubahan status IDM secara agregat dapat dibaca sejalan dengan inovasi sistemik, yaitu perubahan yang mencakup keseluruhan sistem pemerintahan desa, tetapi pembacaan ini bersifat interpretatif dan perlu diuji pada tingkat desa. Karena itu, subbagian berikutnya tidak mengasumsikan bahwa inovasi dan partisipasi otomatis menghasilkan perbaikan status, melainkan menanyakan syarat dan hambatannya.

Inovasi Pemerintahan Desa: Peluang dan Alasan Kegagalannya

Penguatan inovasi pemerintahan desa menjadi fondasi utama dalam percepatan transformasi desa karena inovasi menghadirkan pembaruan cara kerja birokrasi yang mampu meningkatkan efektivitas layanan publik. Pemikiran Mulgan dan Albury (2003) meletakkan inovasi sektor publik sebagai proses yang berlapis, dimulai dari *generating ideas* yang dapat muncul dari perangkat desa maupun masyarakat, sehingga mekanisme pelayanan dapat diperbaiki secara kreatif melalui solusi berbasis kebutuhan warga. Mekanisme ini sejalan dengan penerapan *smart governance* yang diuraikan Fitriasari (2023) sebagai kerangka digital untuk memperkuat integrasi layanan administrasi dan meningkatkan kualitas tata kelola. Penerapan sistem digital seperti Sistem Informasi Desa (SID), transparansi anggaran berbasis *website*, dan pemanfaatan teknologi informasi sebagai alat monitoring pelayanan publik menegaskan bahwa inovasi layanan publik di desa tidak hanya mempercepat pelayanan administratif tetapi juga memperluas akses warga terhadap hak-haknya. Hal ini diperlihatkan oleh Addiansyah (2024) yang menunjukkan bahwa proses layanan publik di desa yang telah terdigitalisasi menciptakan peningkatan signifikan pada responsivitas pemerintah desa terhadap kebutuhan administrasi masyarakat.

Penguatan inovasi pemerintahan desa juga ditunjukkan melalui perubahan cara kerja birokrasi desa yang selama ini identik dengan prosedur manual dan hambatan administratif. Analisis Azis et al. (2025) memperlihatkan bahwa implementasi sistem informasi berbasis *website* tidak hanya meningkatkan transparansi, tetapi juga meminimalkan kesalahan pencatatan dan memperbaiki alur pelayanan sehingga pemerintah desa dapat bekerja lebih terstruktur. Pandangan tersebut diperkuat oleh Iswanto (2025) yang menilai bahwa akselerasi transformasi digital di desa menjadi katalis percepatan pelayanan publik karena perangkat desa memiliki akses yang lebih mudah terhadap data dan mampu merespons pengaduan masyarakat secara cepat. Perubahan cara kerja ini memperlihatkan bahwa inovasi yang berjalan efektif mendorong pemerintah desa bergerak dari pola pelayanan administratif konvensional menuju model tata kelola modern yang mengutamakan efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas. Konsep *prototyping* dan *scaling up* dalam Mulgan

dan Albury (2003) dapat digunakan untuk membaca inisiatif semacam ini, tetapi sumber yang ditelaah belum menyajikan bukti sistematis tentang bagaimana layanan digital desa diuji coba dan diperluas.

Bukti yang tersedia menunjukkan potensi inovasi, tetapi bukan jaminan keberhasilannya. Studi yang dirujuk (misalnya Addiansyah, 2024; Azis et al., 2025; Iswanto, 2025) umumnya berupa studi kasus pada satu desa dengan hasil positif, sehingga ada risiko bias pemilihan kasus: desa yang inovasinya gagal jarang menjadi objek publikasi. Literatur inovasi sektor publik mengingatkan bahwa keberhasilan dan kegagalan inovasi bersumber dari kombinasi faktor lingkungan, organisasi, karakteristik inovasi, dan individu (De Vries et al., 2016). Dalam konteks desa, setidaknya empat mekanisme dapat diidentifikasi: (1) inovasi bergantung pada figur kepala desa sehingga rentan berhenti ketika kepemimpinan berganti, mengingat peran kepemimpinan yang ditekankan Iswanto (2025); (2) kapasitas aparatur, terutama literasi digital dan kemampuan mengelola data, terbatas (Cahya et al., 2024; Irfan & Anirwan, 2024); (3) sistem dibangun sebagai proyek administratif tanpa desain yang berpusat pada kebutuhan pengguna sehingga dipakai tanpa mengubah praktik pelayanan; dan (4) ketimpangan infrastruktur dan literasi digital warga membuat layanan digital tidak terjangkau kelompok tertentu (Irfan & Anirwan, 2024; Anggraini et al., 2026). Mekanisme (1) dan (3) merupakan inferensi analitis penulis dari literatur tersebut, bukan temuan yang dilaporkan langsung oleh sumber yang dirujuk.

Pembacaan melalui konsep nilai publik (Moore, 1995) menuntut ukuran keberhasilan yang melampaui kecepatan layanan: apakah layanan menjangkau seluruh kelompok warga, apakah akuntabilitas benar-benar meningkat, dan apakah warga menilai layanan tersebut sah dan bermanfaat. Studi yang ditelaah belum melaporkan indikator semacam itu secara konsisten. Manalu et al. (2025), misalnya, mengidentifikasi pembaruan pada satu desa (Desa Patane II), dan Cahya et al. (2024) menyoroti kesiapan desa menghadapi program transformasi digital nasional, tetapi keduanya tidak dapat dibaca sebagai bukti bahwa inovasi menghasilkan nilai publik yang inklusif. Kesenjangan bukti inilah yang membuat inovasi desa perlu dinilai bersama kualitas partisipasi dan kondisi pemungkinnya.

Partisipasi Masyarakat: Antara Partisipasi Formal dan Partisipasi Bermakna

Partisipasi masyarakat menjadi dimensi yang tidak dapat dipisahkan dari proses transformasi desa karena keterlibatan warga memperkuat efektivitas inovasi pemerintahan desa. Konsep partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa mencakup keterlibatan warga dalam musyawarah perencanaan, keterlibatan dalam kegiatan gotong royong, partisipasi dalam pengelolaan BUMDes, serta peran aktif dalam memberikan pengawasan sosial terhadap pelaksanaan program pembangunan. Salsabila dan Fauzi (2021) memperlihatkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pengembangan desa wisata meningkatkan perasaan memiliki terhadap program sehingga keberlanjutan pembangunan dapat terjaga. Kajian Poespitohadi (2023) mengenai peran masyarakat dalam *Musrenbang* desa menggambarkan bahwa partisipasi dalam proses perencanaan formal memberikan ruang deliberatif bagi warga sehingga prioritas program pembangunan dapat lebih selaras dengan kebutuhan komunitas. Perspektif Rahayuningsing dan Arbayah (2021) menunjukkan bahwa partisipasi yang kuat memperkuat mekanisme pengawasan dan memastikan penggunaan anggaran desa berjalan transparan, yang kemudian berkontribusi pada peningkatan indikator tata kelola dalam IDM.

Beberapa studi kasus mengaitkan keterlibatan warga dengan keberhasilan inovasi desa. Pakpahan et al. (2025) menjelaskan bahwa keterlibatan warga dalam pengembangan desa berbasis potensi lokal berkontribusi pada peningkatan kesejahteraan dan memperkuat kapasitas inovasi desa. Skala desa yang besar (GoodStats, 2025) memberikan tantangan tersendiri dalam memastikan pemerataan pelayanan publik, sehingga, menurut penafsiran penulis, partisipasi warga menjadi semakin penting. Transformasi digital yang diuraikan oleh Mayyora et al. (2025) memberikan peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi melalui kanal digital sehingga akses mereka terhadap informasi publik menjadi lebih mudah. Inovasi layanan publik berbasis *website* sebagaimana dijelaskan Azis et al. (2025) memperluas ruang partisipasi warga karena masyarakat dapat menyampaikan aduan, memantau kegiatan pembangunan, dan mengakses informasi secara cepat. Studi-

studi tersebut mengisyaratkan bahwa memadukan inovasi digital dengan partisipasi aktif berpotensi membuka peluang lebih besar bagi desa, tetapi umumnya berskala kasus dan belum menguji syarat keberhasilannya.

Keterkaitan antara teori inovasi publik Mulgan dan Albury (2003) dengan praktik partisipasi masyarakat di desa sangat kuat karena teori tersebut menegaskan bahwa inovasi tidak akan berhasil tanpa keterlibatan *users* sebagai pihak yang berinteraksi langsung dengan layanan publik. Perspektif ini relevan dengan kondisi desa karena masyarakat merupakan pengguna utama layanan pemerintahan, sehingga keterlibatan mereka menghasilkan *feedback* yang membantu desa memperbaiki kualitas kebijakan dan mekanisme pelayanan. Analisis Iswanto (2025) memperlihatkan bahwa transformasi layanan publik berbasis digital memperluas peluang partisipasi warga dalam pengawasan dan penyampaian aspirasi karena kanal digital memotong hambatan komunikasi antara pemerintah dan masyarakat. Temuan Upe (2025) mengenai keberhasilan *smart village* menegaskan bahwa partisipasi digital dan kolaborasi masyarakat memperkuat efektivitas inovasi desa. Secara konseptual, sinergi antara inovasi pemerintahan desa dan partisipasi masyarakat berpotensi menciptakan struktur pembangunan yang lebih inklusif, adaptif, dan berkelanjutan, tetapi potensi ini bersyarat pada kualitas partisipasi, kapasitas aparatur, dan kesiapan digital sebagaimana diuraikan berikut.

Hambatan Inovasi dan Partisipasi: Elite Capture, Klientelisme Lokal, Kesenjangan Digital, dan Kapasitas Aparatur

Partisipasi dalam musyawarah desa dan Musrenbang bersifat formal-prosedural, sehingga kehadiran warga tidak otomatis berarti pengaruh warga. Klaim bahwa *Musrenbang* desa membuka ruang deliberatif (Poespitohadi, 2023) perlu dibedakan dari klaim bahwa ruang itu menghasilkan keputusan yang dipengaruhi warga. Dengan tangga partisipasi Arnstein (1969), praktik yang berhenti pada penyampaian informasi, konsultasi, atau peredaman keberatan termasuk partisipasi simbolik; partisipasi baru bermakna bagi inovasi apabila usulan warga terbukti mengubah keputusan. Bukti semacam ini yang perlu dicari dalam penelitian lapangan.

Studi di Indonesia menunjukkan bahwa ruang partisipasi desa dapat dikuasai elite. Untung dan Purwanto (2020) melaporkan menguatnya *elite control* dan *elite capture* pada satu desa di Kabupaten Bogor, dan Sitanggang dan Solikin (2022) menemukan indikasi *elite capture* pada tahap perencanaan atau pelaksanaan dua BUMDes yang mereka teliti. Literatur tentang *capture* (Bardhan & Mookherjee, 2000; Platteau, 2004) menjelaskan bahwa kelompok yang menguasai informasi, jabatan, dan jaringan politik dapat mengarahkan agenda, memengaruhi siapa yang terlibat, dan menentukan penyaluran manfaat. Fritzen (2007) menguji apakah desain program dapat menekan risiko tersebut, sehingga risiko ini membuka kemungkinan untuk dikelola melalui desain kelembagaan seperti keterbukaan informasi dan pengawasan warga. Pada inovasi digital, risikonya dapat bergeser: elite desa yang menguasai akses teknologi dan data dapat menjadi penjaga gerbang informasi, sehingga transparansi formal tidak diikuti pengawasan warga yang efektif. Klientelisme lokal memperkuat mekanisme ini karena warga yang bergantung pada elite cenderung enggan mengkritik. Dua kalimat terakhir merupakan pembacaan analitis penulis, bukan temuan studi yang dirujuk.

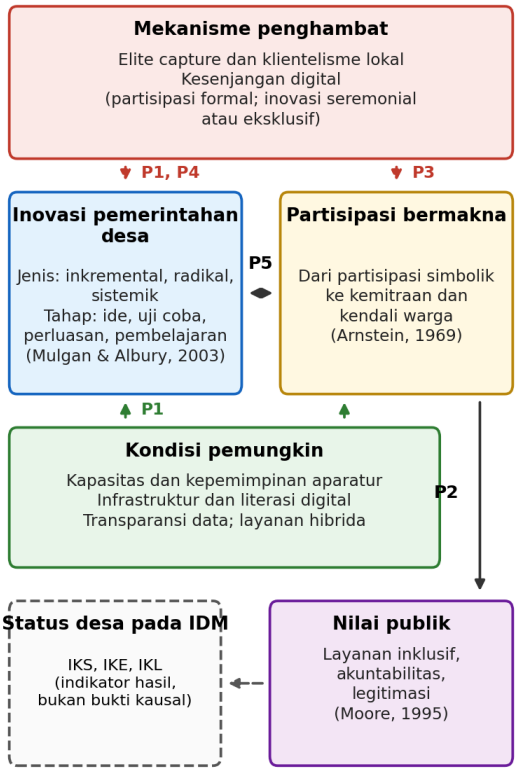
Kesenjangan digital menambah lapisan hambatan. Irfan dan Anirwan (2024) mencatat ketimpangan infrastruktur dan literasi digital sebagai tantangan digitalisasi desa, dan studi di desa perbatasan menunjukkan bahwa situs desa yang meningkatkan efisiensi tetap sulit diakses warga lanjut usia dan warga dusun terpencil sehingga memunculkan beban administratif baru (Anggraini et al., 2026). Dalam kerangka beban administratif (Herd & Moynihan, 2018), digitalisasi tanpa pendampingan dapat mereproduksi eksklusi administratif, bukan memperluas partisipasi. Implikasinya, inovasi digital perlu dirancang bersama layanan hibrida, yaitu layanan daring yang dilengkapi pendampingan tatap muka oleh operator desa, agar kelompok yang terbatas akses dan keterampilannya tidak tertinggal.

Kapasitas sumber daya manusia aparatur menentukan apakah inovasi dapat dioperasikan, dipelihara, dan disesuaikan. Hambatan yang disebut dalam literatur yang ditelaah mencakup budaya takut risiko, rigiditas birokrasi, keterbatasan sumber daya manusia, dan minimnya anggaran (lihat Kerangka Pemikiran), serta

keterbatasan literasi digital (Irfan & Anirwan, 2024). Kondisi ini berimplikasi pada rancangan kebijakan: pelatihan sekali jalan tidak cukup; diperlukan pendampingan berkelanjutan, standardisasi sistem informasi desa, dan kemampuan analisis data bagi aparatur agar inovasi tidak bergantung pada vendor atau individu tertentu.

Model Konseptual Sinergi Inovasi dan Partisipasi Inklusif

Model konseptual yang dihasilkan sintesis (Gambar 3) menempatkan inovasi pemerintahan desa dan partisipasi masyarakat sebagai dua komponen inti yang dihubungkan oleh umpan balik. Inovasi dipahami melalui jenis (inkremental, radikal, sistemik) dan tahapan prosesnya (Mulgan & Albury, 2003). Partisipasi dibaca melalui tingkat pengaruh warga terhadap keputusan, dari partisipasi simbolik hingga kendali warga (Arnstein, 1969). Kedua komponen dihubungkan oleh kondisi pemungkin (kapasitas aparatur, infrastruktur dan literasi digital, serta transparansi data) dan dibatasi oleh mekanisme penghambat (*elite capture* dan kesenjangan digital). Luaran yang dituju adalah nilai publik (Moore, 1995), yaitu layanan yang lebih baik dan manfaat yang inklusif, yang pada gilirannya tercermin pada dimensi Indeks Ketahanan Sosial (IKS), Indeks Ketahanan Ekonomi (IKE), dan Indeks Ketahanan Lingkungan (IKL) dalam IDM. Status IDM diposisikan sebagai indikator hasil, bukan bukti kausal.



(Sumber: sintesis penulis, 2026)

Gambar 3. Model Konseptual Sinergi Inovasi Pemerintahan Desa dan Partisipasi Inklusif dalam Transformasi Desa Maju

Dari model tersebut diturunkan lima proposisi yang dapat diuji dalam penelitian lapangan:

P1. Inovasi pemerintahan desa meningkatkan kualitas layanan dan transparansi secara berkelanjutan hanya apabila kapasitas aparatur desa dan kesiapan infrastruktur digital memadai; tanpa itu inovasi cenderung berhenti pada tahap uji coba atau bersifat seremonial.

P2. Partisipasi masyarakat yang mencapai tingkat pengaruh nyata terhadap keputusan (kemitraan hingga kendali warga) memperkuat legitimasi dan keberlanjutan inovasi, sedangkan partisipasi simbolik tidak memberikan efek yang sama.

P3. *Elite capture* melemahkan hubungan antara partisipasi formal dan manfaat inklusif: semakin kuat dominasi elite dalam musyawarah dan pengelolaan sumber daya desa, semakin terkonsentrasi manfaat inovasi pada kelompok tertentu.

P4. Pada desa dengan kesenjangan digital yang tinggi, inovasi layanan digital meningkatkan beban administratif dan eksklusi kelompok rentan, kecuali disertai layanan hibrida dan pendampingan.

P5. Sinergi inovasi dan partisipasi bersifat timbal balik: umpan balik warga memperbaiki rancangan inovasi, dan inovasi yang responsif meningkatkan kepercayaan serta partisipasi. Sinergi ini dapat berkontribusi pada perbaikan IKS, IKE, dan IKL, tetapi kontribusi tersebut tidak dapat disimpulkan dari data IDM agregat semata.

Atas pertanyaan penelitian pertama, inovasi pemerintahan desa dikonseptualisasikan sebagai proses bertahap yang menghasilkan nilai publik, partisipasi sebagai pengaruh warga yang nyata terhadap keputusan, dan status desa maju pada IDM sebagai indikator hasil. Atas pertanyaan kedua, inovasi sering tidak berkelanjutan karena kombinasi kapasitas aparatur yang terbatas, ketergantungan pada figur tertentu, rancangan yang tidak berpusat pada pengguna, dan kesenjangan digital, sedangkan partisipasi sering tidak bermakna karena bersifat prosedural dan dapat dikuasai elite. Atas pertanyaan ketiga, lima proposisi (P1–P5) dirumuskan sebagai dasar pengujian empiris.

Secara teoretis, model ini menggeser pembacaan dari hubungan linier (inovasi dan partisipasi pasti saling memperkuat) ke hubungan kontingen yang bergantung pada kualitas partisipasi, kapasitas aparatur, dan kesiapan digital. Secara praktis, model ini mengarahkan pembuat kebijakan pada empat hal: (i) memadukan digitalisasi dengan layanan hibrida; (ii) membangun mekanisme pengawasan warga yang tidak bergantung pada elite, misalnya publikasi anggaran yang mudah dipahami, kanal pengaduan, dan forum khusus kelompok rentan; (iii) menyediakan pendampingan kapasitas aparatur yang berkelanjutan; dan (iv) memantau capaian dengan indikator di luar IDM agregat, misalnya jangkauan layanan per kelompok warga dan sejauh mana usulan warga memengaruhi keputusan.

SIMPULAN

Transformasi desa menuju kategori maju merupakan proses yang terbentuk melalui penguatan tata kelola pemerintahan desa serta keterlibatan aktif masyarakat dalam seluruh rangkaian pembangunan. Inovasi dalam pelayanan publik, seperti digitalisasi administrasi, peningkatan transparansi anggaran, dan pemanfaatan teknologi informasi, dalam studi-studi kasus yang ditelaah dilaporkan menghasilkan perubahan pada cara kerja pemerintah desa. Inovasi tersebut tidak hanya memperbaiki efektivitas dan efisiensi pelayanan, tetapi juga memperkuat akuntabilitas, mempercepat akses masyarakat terhadap layanan dasar, serta mengurangi hambatan administratif yang sebelumnya menghambat proses pembangunan desa. Perubahan ini mengindikasikan adanya kapasitas adaptif pada sebagian pemerintah desa yang dikaji, yang belum tentu berlaku bagi desa lain.

Partisipasi masyarakat juga menjadi unsur kunci dalam memperkuat keberhasilan inovasi pemerintahan desa karena keterlibatan warga memberikan dukungan sosial, legitimasi, dan kepercayaan publik terhadap program pembangunan. Peran masyarakat dalam musyawarah, gotong royong, pengawasan program, dan pemanfaatan potensi lokal menjadi indikator keberhasilan desa dalam membangun lingkungan pembangunan yang inklusif dan berkelanjutan. Sinergi antara inovasi pemerintahan dan partisipasi masyarakat menciptakan fondasi yang mendukung desa untuk meningkatkan kualitas sosial, ekonomi, dan lingkungan secara bertahap. Sintesis literatur menunjukkan bahwa inovasi dan partisipasi cenderung saling memperkuat apabila partisipasi bersifat bermakna, kapasitas aparatur dan kesiapan digital memadai, serta dominasi elite dapat dikelola. Artikel ini merumuskan kondisi tersebut sebagai model konseptual dengan lima proposisi (P1–P5), yang masih berstatus hipotesis kerja dan belum diuji secara empiris.

Keterbatasan. Artikel ini memiliki lima keterbatasan. Pertama, kajian berbasis literatur tanpa data primer, sehingga model dan proposisi belum teruji. Kedua, korpus didominasi studi kasus tunggal dari jurnal

dan prosiding dengan kualitas yang bervariasi, sehingga terdapat risiko bias publikasi pada studi keberhasilan. Ketiga, desain yang digunakan adalah kajian literatur naratif terstruktur, bukan *systematic literature review* penuh, sehingga penelusuran mungkin belum menjangkau seluruh literatur relevan. Keempat, data IDM bersifat agregat nasional dan data jumlah desa dirujuk melalui portal data sekunder, sehingga tidak mendukung inferensi kausal. Kelima, bukti tentang *elite capture* dalam artikel ini terutama berasal dari studi pada lokasi dan program tertentu, sehingga generalisasi ke seluruh desa di Indonesia perlu dilakukan dengan hati-hati.

Arah penelitian mendatang. Penelitian selanjutnya dapat difokuskan pada lima hal. Pertama, studi kasus komparatif multidesa (desa dengan inovasi berkelanjutan dan desa dengan inovasi yang gagal pada tipologi IDM yang sama) untuk menguji P1 sampai P5. Kedua, desain *mixed-methods* yang mengukur tingkat partisipasi (berdasarkan tangga Arnstein), kapasitas aparatur, literasi digital warga, dan tingkat *elite capture*, serta analisis data IDM tingkat desa dengan pengendalian terhadap Dana Desa dan infrastruktur. Ketiga, studi tentang layanan hibrida dan beban administratif pada kelompok rentan seperti warga lanjut usia dan warga dusun terpencil. Keempat, *systematic literature review* berprotokol PRISMA pada basis data terindeks untuk memperkuat dan menguji kelengkapan korpus. Kelima, studi longitudinal tentang keberlanjutan inovasi desa setelah pergantian kepala desa.

DAFTAR PUSTAKA

Addiansyah, M. N. R. (2024). *Desa cerdas dan inovasi pelayanan publik di masa endemi: Belajar dari Desa Mojowarno*. Matra Pembaruan: Jurnal Inovasi Kebijakan, 8(1), 75–88. https://doi.org/10.21787/mp.8.1.2024.75-88

Anggraini, T., Rembu, Y., Lassa, A., Nafi'ah, B. A., & Wijayanto, H. (2026). Reducing digital exclusion at the border through village bureaucratic reform: A critical study of administrative burden in village website implementation [version 1; peer review: awaiting peer review]. *F1000Research*, *15*, 1176. https://doi.org/10.12688/f1000research.184191.1

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, *35*(4), 216–224.

Azis, D. R., Nursetiawan, I., & Nurwanda, A. (2025). TRANSFORMASI DIGITAL PEMERINTAHAN DESA (Studi peran kepala desa dalam implementasi sistem informasi berbasis website di desa ciherang kecamatan banjarsari kabupaten ciamis). *JOURNAL SAINS STUDENT RESEARCH*, *3*(4), 304-317.

Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2000). Capture and governance at local and national levels. *American Economic Review*, *90*(2), 135–139.

Cahya, T., Aris, U., Pranacitra, R., Suriyanto, S., & Dewanto, W. (2024). SMART GOVERNANCE: PROGRAM TRANSFORMASIONAL DIGITAL NASIONAL MELALUI DESA, SIAPKAH INDONESIA?. *Iblam Law Review*, *4*(2), 217-223.

Dasgupta, A., & Beard, V. A. (2007). Community driven development, collective action and elite capture in Indonesia. *Development and Change*, *38*(2), 229–249.

De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, *94*(1), 146–166.

Direktorat Jenderal Pembangunan & Pemberdayaan Masyarakat Desa. (2025). *Data Indeks Desa Membangun (IDM)*. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. https://idm.kemendesa.go.id/

Djahmiq, N. I., & Salahudin, S. (2022). *Analisis tantangan dan potensi dalam meningkatkan inovasi pembangunan desa bagi keberlangsungan masyarakat desa*. JIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan, 7(1), 25–44. https://doi.org/10.14710/jiip.v7i1.13486

Fitriasari, E. T. (2023). Akselerasi kota dan desa cerdas berkelanjutan. *Khatulistiwa Profesional: Jurnal Pengembangan SDM dan Kebijakan Publik*, *4*(1), 45-56.

Fritzen, S. A. (2007). Can the design of community-driven development reduce the risk of elite capture? Evidence from Indonesia. *World Development*, *35*(8), 1359–1375.

GoodStats. (2025, July 10). *Sangat banyak, berikut jumlah desa di Indonesia yang mencapai lebih dari 75.000 desa/kelurahan*. GoodStats. https://goodstats.id/article/jumlah-desa-di-indonesia-mencapai-lebih-dari-75000-9wRVB

Herd, P., & Moynihan, D. P. (2018). *Administrative burden: Policymaking by other means*. Russell Sage Foundation.

Irfan, B., & Anirwan, A. (2024). Explorasi implementasi digitalisasi desa: Studi literatur. *Indonesian Journal of Intellectual Publication*, *5*(1), 1-8.

Iswanto, D. (2025). From Smart City to Smart Village: Akselerasi Transformasi Digital dalam Optimalisasi Pelayanan Publik di Desa Kepatihan Kabupaten Gresik. *Contemporary Public Administration Review*, *2*(2), 170-186.

Manalu, J. A. M., Sihombing, H., Manurung, J., Sihombing, J. P. B., & Bakara, B. P. (2025). Transformasi Desa: Identifikasi dan Analisis Pembaharuan di Desa Patane II. *Jurnal Pengabdian Sosial*, *2*(5), 3528-3533.

Mayyora, R., Sholihah, Q., Wanusmawatie, I., & Wanto, A. H. (2025). Transformasi Digital Desa dan Implikasinya Terhadap Pembangunan Berkelanjutan: Pendekatan Literature Review. *Indonesian Journal of Intellectual Publication*, *5*(2), 100-111.

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.

Mulgan, G., & Albury, D. (2003). Innovation in the public sector. *Strategy Unit, Cabinet Office*, *1*(1), 40.

Pakpahan, E. Y., Sholikhah, F. R., Yemima, P. A., & Maharani, A. P. (2025). Transformasi Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Desa Wisata untuk Meningkatkan Kesejahteraan ditinjau dari Indikator Thinking Ahead (Studi Kasus di Desa Ponggok, Klaten, Jawa Tengah). *Jurnal Sosial Humaniora*, *16*(2).

Platteau, J.-P. (2004). Monitoring elite capture in community-driven development. *Development and Change*, *35*(2), 223–246.

Poespitohadi, W. (2023). Partisipasi masyarakat dalam musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) di desa. *Media Bina Ilmiah*, *18*(1), 43-50.

Rahayuningsing, P., & Arbayah, S. (2021). Partisipasi Masyarakat Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Di Desa Kambitin Raya Kecamatan Tanjung Kabupaten Tabalong. *JAPB*, *4*(2), 1114-1129.

Rasaili, W., Suharyanto, D. F., Andiriyanto, A., Fitriyah, N. S., Zarnuji, Z., & Puspaningrum, I. I. (2024). *Inovasi desa mandiri: Integrasi agile governance dan pembangunan berkelanjutan dalam tata kelola pedesaan*. Matra Pembaruan: Jurnal Inovasi Kebijakan, 8(1), 45–60. https://doi.org/10.21787/mp.8.1.2024.45-60

Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*.

Salsabila, M., & Fauzi, A. (2021). *Partisipasi masyarakat dalam pengembangan desa wisata (Studi kasus Desa Menang Kecamatan Pagu Kabupaten Kediri)*. Jurnal Pariwisata Terapan, 5, 38. https://doi.org/10.22146/jpt.65505

Sitanggang, A. D. N., & Solikin, A. (2022). Village funds, business model preference, participatory approach and elite capture in two village-owned enterprises in Bogor Regency. *IJEBAR*. https://www.jurnal.stie-aas.ac.id/index.php/IJEBAR/article/view/4476

Suhartono, S. (2022). Transformasi Pembangunan Desa Menuju Desa Mandiri. *National Multidisciplinary Sciences*, *1*(1), 60-62.

Untung, B., & Purwanto, S. A. (2020). Social and political climbing, elite capture, and democracy in the current Indonesian village. In *Proceedings of the 1st International Conference on Recent Innovations (ICRI 2018)* (pp. 348–355). SCITEPRESS. https://doi.org/10.5220/0009930303480355

Upe, A. (2025, May). Pembangunan Desa Berbasis Smart Village Melalui Program Inovasi Desa di Kabupaten Konawe Utara Provinsi Sulawesi Tenggara. In *Indonesian Annual Conference Series* (pp. 86-93).

van Dijk, J. A. G. M. (2020). *The digital divide*. Polity Press.