



Dominasi Elite Lokal dalam Penetapan Prioritas Pembangunan pada Musrenbangdes di Desa Bandar Khalipa, Kabupaten Deli Serdang

Agnes Novita Br Simanjorang¹, Andina Larasati^{2*}, Mikhael Juni Pratama Sebayang³,
Julia Ivanna⁴

¹⁻²Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Universitas Negeri Medan, Indonesia

*Penulis Korespondensi: andinalarasati26@gmail.com

Abstract. Village development through the Village Development Planning Meeting (Musrenbangdes) is essentially designed as a participatory mechanism that provides space for communities to determine development priorities according to local needs. However, in practice, the decision-making process is often influenced by elite groups with greater access to information, power, and decision-making forums. This study aims to analyze the process of setting development priorities, identify forms of local elite dominance, and examine their impact on community participation in Musrenbangdes in Bandar Khalipa Village, Deli Serdang Regency. The study used qualitative methods with a descriptive approach to gain an in-depth understanding of the phenomena occurring in the field. The results show that the process of setting development priorities does not fully reflect the principles of participatory development because community involvement is still limited and strategic decisions are mostly determined by the village head, village officials, the Village Consultative Body, and other influential figures. The dominance of local elites is evident in the significant influence of these groups in determining the direction of development and establishing priority programs. This condition has resulted in decreased transparency, reduced representation of community aspirations, and the emergence of a tendency towards apathy in community participation. This research emphasizes the importance of strengthening transparency, accountability, and expanding community involvement so that the Village Development Planning (Musrenbangdes) process can be more democratic, inclusive, and meet the needs of the entire village community.

Keywords: Community Participation; Development Priorities; Local Elite Dominance; Village Development Planning (Musrenbangdes); Village Development.

Abstrak. Pembangunan desa melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes) pada dasarnya dirancang sebagai mekanisme partisipatif yang memberikan ruang bagi masyarakat untuk menentukan prioritas pembangunan sesuai kebutuhan lokal. Namun, dalam praktiknya, proses pengambilan keputusan sering kali dipengaruhi oleh kelompok elite yang memiliki akses lebih besar terhadap informasi, kekuasaan, dan forum pengambilan keputusan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses penetapan prioritas pembangunan, mengidentifikasi bentuk dominasi elite lokal, serta mengkaji dampaknya terhadap partisipasi masyarakat dalam Musrenbangdes di Desa Bandar Khalipa, Kabupaten Deli Serdang. Penelitian menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif untuk memperoleh pemahaman mendalam mengenai fenomena yang terjadi di lapangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses penetapan prioritas pembangunan belum sepenuhnya mencerminkan prinsip pembangunan partisipatif karena keterlibatan masyarakat masih terbatas dan keputusan strategis lebih banyak ditentukan oleh kepala desa, perangkat desa, Badan Permusyawaratan Desa, serta tokoh-tokoh berpengaruh lainnya. Dominasi elite lokal terlihat dari besarnya pengaruh kelompok tersebut dalam menentukan arah pembangunan dan menetapkan program prioritas. Kondisi ini berdampak pada menurunnya transparansi, berkurangnya keterwakilan aspirasi masyarakat, serta munculnya kecenderungan apatis dalam partisipasi warga. Penelitian ini menegaskan pentingnya penguatan transparansi, akuntabilitas, dan perluasan keterlibatan masyarakat agar proses Musrenbangdes dapat berjalan lebih demokratis, inklusif, dan sesuai dengan kebutuhan seluruh masyarakat desa.

Kata kunci: Dominasi Elite Lokal; Musrenbangdes; Partisipasi Masyarakat; Pembangunan Desa; Prioritas Pembangunan.

1. LATAR BELAKANG

Pembangunan desa merupakan bagian penting dalam upaya pemerataan pembangunan nasional di Indonesia. Desa tidak lagi ditempatkan hanya sebagai objek pembangunan, tetapi sudah diberikan kewenangan untuk menentukan arah pembangunan sesuai kebutuhan masyarakatnya. Kehadiran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjadi titik

perubahan dalam tata kelola pemerintahan desa karena desa diberikan hak mengatur rumah tangganya sendiri. Salah satu bentuk pelaksanaan kewenangan tersebut terlihat dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa atau Musrenbangdes. Musrenbangdes menjadi forum yang mempertemukan pemerintah desa dan masyarakat untuk menyusun prioritas pembangunan desa setiap tahunnya. Forum ini seharusnya menjadi ruang demokrasi lokal yang membuka kesempatan bagi masyarakat menyampaikan kebutuhan pembangunan secara terbuka. Harapan besar dari pelaksanaan Musrenbangdes ialah terciptanya pembangunan desa yang partisipatif, merata, dan benar-benar sesuai kebutuhan masyarakat (Herdiana, 2020).

Musrenbangdes pada dasarnya dirancang untuk mendorong keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan pembangunan desa. Masyarakat diberi kesempatan mengusulkan pembangunan jalan, drainase, bantuan sosial, pemberdayaan masyarakat, hingga pembangunan fasilitas umum lainnya. Proses musyawarah seharusnya dilakukan melalui diskusi bersama dengan mempertimbangkan kebutuhan paling mendesak di lingkungan masyarakat. Kenyataannya, pelaksanaan Musrenbangdes di berbagai daerah sering tidak berjalan sesuai prinsip partisipatif. Dalam sejumlah kasus, keputusan pembangunan justru lebih banyak dipengaruhi pihak yang memiliki kekuasaan dan kedudukan di desa. Kelompok masyarakat biasa sering hanya hadir sebagai pelengkap forum tanpa memiliki pengaruh besar terhadap hasil keputusan musyawarah (Zulmashyur & Avianto, 2019).

Dominasi elite lokal dalam pembangunan desa dapat dilihat dari kemampuan kelompok tertentu mengendalikan keputusan penting di desa. Elite lokal biasanya terdiri dari kepala desa, perangkat desa, tokoh adat, tokoh agama, pemilik modal, maupun pihak yang memiliki hubungan politik kuat di lingkungan desa. Kelompok elite memiliki pengaruh besar karena menguasai akses informasi, jabatan, serta hubungan dengan pemerintah daerah. Situasi tersebut membuat masyarakat biasa sulit bersaing dalam menentukan prioritas pembangunan desa. Dalam beberapa penelitian ditemukan bahwa usulan pembangunan dari masyarakat sering tidak menjadi prioritas apabila tidak sejalan dengan kepentingan elite desa. Fenomena seperti ini dikenal dengan istilah *elite capture* atau penguasaan kebijakan publik oleh kelompok elite tertentu. Dampaknya terlihat pada pembangunan desa yang tidak merata dan lebih menguntungkan kelompok yang dekat dengan pusat kekuasaan desa (Chalik, 2017).

Fenomena dominasi elite lokal dalam penetapan pembangunan desa pernah terjadi di beberapa daerah di Indonesia setelah diberlakukannya Undang-Undang Desa dan peningkatan dana desa dari pemerintah pusat. Salah satu kasus terjadi di beberapa desa di wilayah Jawa Tengah dan Jawa Timur, ketika proses Musrenbangdes dinilai lebih banyak dikendalikan

kepala desa beserta kelompok yang memiliki hubungan dekat dengan pemerintah desa. Dalam kasus tersebut, pembangunan infrastruktur seperti jalan lingkungan, drainase, dan bantuan pembangunan lebih sering diarahkan ke dusun atau wilayah yang memiliki kedekatan politik dengan aparat desa. Masyarakat dari wilayah lain merasa usulan mereka jarang dijadikan prioritas meskipun kondisi lingkungan mereka dinilai lebih membutuhkan pembangunan. Situasi tersebut memunculkan kecemburuan sosial antarwarga karena pembangunan dianggap tidak dilakukan secara merata. Beberapa warga juga menilai forum Musrenbangdes hanya menjadi formalitas karena keputusan pembangunan sudah lebih dahulu dibicarakan elite desa sebelum musyawarah dilaksanakan. Kondisi ini memperlihatkan bagaimana kekuasaan elite lokal dapat memengaruhi arah pembangunan desa dan mengurangi fungsi Musrenbangdes sebagai ruang partisipasi masyarakat (Athaya et al., 2024).

Desa Bandar Khalipa, Kabupaten Deli Serdang, menjadi salah satu desa yang menarik dikaji dalam persoalan dominasi elite lokal pada Musrenbangdes. Desa ini memiliki perkembangan pembangunan yang cukup aktif dengan berbagai program infrastruktur dan pemberdayaan masyarakat. Dalam pelaksanaan Musrenbangdes, masyarakat diberikan kesempatan menyampaikan usulan pembangunan sesuai kebutuhan lingkungan masing-masing. Kenyataannya, tidak semua usulan masyarakat dapat masuk menjadi prioritas pembangunan desa. Beberapa masyarakat menilai bahwa keputusan pembangunan lebih banyak ditentukan pihak yang memiliki kedekatan dengan pemerintah desa maupun tokoh berpengaruh di desa. Kondisi tersebut menimbulkan pandangan bahwa proses penetapan prioritas pembangunan belum sepenuhnya mencerminkan kebutuhan masyarakat secara menyeluruh. Situasi ini memperlihatkan adanya dugaan dominasi elite lokal dalam menentukan arah pembangunan desa di Desa Bandar Khalipa.

Dominasi elite lokal dalam Musrenbangdes dapat memberikan dampak besar terhadap kehidupan masyarakat desa. Ketika pembangunan hanya berfokus pada kepentingan kelompok tertentu, kebutuhan masyarakat lain berpotensi terabaikan. Dampaknya terlihat dari munculnya ketimpangan pembangunan antarwilayah maupun menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah desa. Masyarakat menjadi kurang antusias mengikuti Musrenbangdes karena merasa pendapat mereka tidak memberikan pengaruh terhadap keputusan akhir. Kondisi tersebut dapat melemahkan nilai demokrasi lokal yang seharusnya tumbuh dalam pemerintahan desa. Pembangunan desa juga berisiko tidak tepat sasaran karena lebih dipengaruhi kepentingan kekuasaan dibanding kebutuhan masyarakat (Chalik, 2017). Persoalan ini menunjukkan pentingnya kajian mendalam mengenai bagaimana elite lokal memengaruhi proses penetapan prioritas pembangunan desa.

Berdasarkan uraian diatas, penelitian mengenai dominasi elite lokal dalam penetapan prioritas pembangunan pada Musrenbangdes di Desa Bandar Khalipa, Kabupaten Deli Serdang, penting dilakukan untuk melihat bagaimana relasi kekuasaan bekerja dalam proses pembangunan desa. Penelitian ini akan mengkaji bentuk dominasi elite lokal dalam forum Musrenbangdes serta pengaruhnya terhadap partisipasi masyarakat desa. Kajian ini juga akan melihat bagaimana proses penentuan prioritas pembangunan dilakukan dalam praktik pemerintahan desa. Pembahasan mengenai elite lokal menjadi penting karena berkaitan langsung dengan kualitas demokrasi dan transparansi pembangunan desa. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai kondisi nyata pelaksanaan Musrenbangdes di Desa Bandar Khalipa. Penelitian ini juga diharapkan menjadi bahan evaluasi bagi pemerintah desa agar proses pembangunan lebih terbuka dan melibatkan masyarakat secara adil. Berdasarkan latar belakang tersebut, peneliti tertarik mengangkat penelitian berjudul “Dominasi Elite Lokal dalam Penetapan Prioritas Pembangunan pada Musrenbangdes di Desa Bandar Khalipa, Kabupaten Deli Serdang”.

2. KAJIAN TEORITIS

Konsep Musrenbangdes

Pengertian Musrenbangdes

Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes) merupakan forum musyawarah yang dilaksanakan oleh pemerintah desa bersama unsur masyarakat dalam rangka menyusun rencana pembangunan desa berdasarkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Musrenbangdes menjadi salah satu instrumen penting dalam sistem perencanaan pembangunan nasional karena berfungsi sebagai media yang menghubungkan kepentingan masyarakat dengan kebijakan pembangunan yang akan ditetapkan oleh pemerintah desa. Menurut Hanif Nurcholis, Musrenbangdes adalah forum perencanaan pembangunan desa yang melibatkan pemerintah desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), serta unsur masyarakat untuk membahas dan menyepakati kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan dalam satu periode perencanaan. Melalui forum tersebut, masyarakat diberikan kesempatan untuk menyampaikan kebutuhan, permasalahan, serta usulan pembangunan yang dianggap penting bagi kemajuan desa (Suriyanto et al., 2024).

Pandangan tersebut menunjukkan bahwa Musrenbangdes tidak hanya berfungsi sebagai kegiatan administratif untuk menyusun program kerja desa, tetapi juga sebagai sarana demokrasi partisipatif. Demokrasi partisipatif menempatkan masyarakat sebagai pihak yang

memiliki hak untuk terlibat dalam proses perumusan kebijakan publik. Dalam konteks desa, keterlibatan tersebut diwujudkan melalui penyampaian aspirasi, pemberian masukan, hingga keterlibatan dalam penentuan prioritas pembangunan.

Musrenbangdes lahir dari paradigma pembangunan partisipatif (*participatory development*) yang menekankan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam seluruh tahapan pembangunan. Paradigma ini berkembang sebagai kritik terhadap model pembangunan yang bersifat sentralistik, di mana masyarakat hanya menjadi penerima kebijakan tanpa memiliki ruang untuk memengaruhi proses pengambilan keputusan. Melalui Musrenbangdes, masyarakat diberikan kesempatan untuk menentukan kebutuhan pembangunan yang paling mendesak sesuai dengan kondisi desa masing-masing.

Selain sebagai wadah partisipasi, Musrenbangdes juga menjadi mekanisme untuk menyelaraskan berbagai kepentingan yang berkembang di tengah masyarakat. Setiap kelompok masyarakat memiliki kebutuhan yang berbeda-beda sehingga diperlukan forum yang mampu mempertemukan berbagai kepentingan tersebut dalam satu kesepakatan bersama. Oleh karena itu, Musrenbangdes berfungsi sebagai ruang deliberatif yang memungkinkan terjadinya dialog, negosiasi, dan pencapaian kesepakatan mengenai prioritas pembangunan desa.

Tujuan Musrenbangdes

Tujuan Musrenbangdes pada dasarnya adalah mewujudkan perencanaan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat serta kondisi nyata yang terdapat di desa. Melalui Musrenbangdes, berbagai usulan yang berasal dari masyarakat dihimpun, dibahas, dan ditetapkan menjadi prioritas pembangunan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah desa. Menurut Sadu Wasistiono, Musrenbangdes bertujuan untuk menciptakan proses pembangunan yang demokratis melalui pelibatan masyarakat dalam setiap tahapan perencanaan (Halimah & Karyana, 2012). Keterlibatan tersebut penting karena masyarakat merupakan pihak yang paling memahami kebutuhan, permasalahan, dan potensi yang dimiliki oleh desanya. Dengan demikian, pembangunan yang direncanakan akan lebih tepat sasaran dan sesuai dengan kondisi yang ada.

Tujuan Musrenbangdes tidak hanya terbatas pada penyusunan program pembangunan, tetapi juga bertujuan untuk memperkuat hubungan antara pemerintah desa dan masyarakat. Dalam proses musyawarah, pemerintah desa memperoleh informasi mengenai kebutuhan masyarakat secara langsung, sedangkan masyarakat memperoleh kesempatan untuk mengetahui arah kebijakan pembangunan yang akan dilaksanakan. Interaksi tersebut dapat meningkatkan transparansi serta memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah desa. Musrenbangdes juga bertujuan untuk meningkatkan rasa memiliki (*sense of ownership*)

masyarakat terhadap program pembangunan. Ketika masyarakat dilibatkan sejak tahap perencanaan, mereka akan merasa memiliki tanggung jawab moral untuk mendukung keberhasilan pembangunan tersebut. Kondisi ini penting karena keberhasilan pembangunan desa tidak hanya ditentukan oleh pemerintah desa, tetapi juga oleh dukungan dan partisipasi masyarakat.

Konsep Pembangunan Desa

Pengertian Pembangunan Desa

Pembangunan desa merupakan salah satu pilar penting dalam kerangka pembangunan nasional Indonesia. Pembangunan desa dipahami sebagai cara dan pendekatan pembangunan yang diprogramkan oleh negara baik pemerintah maupun masyarakat dengan mengerahkan seluruh kemampuan yang dimiliki untuk membangun kehidupan masyarakat di pedesaan. Lebih dari sekadar program teknis, pembangunan desa sejatinya merupakan kewajiban dan tanggung jawab politis negara dalam upaya memecahkan berbagai persoalan sosial ekonomi yang melingkupi kehidupan warganya.

Menurut Simamora dalam (Ariadi, 2019), Pembangunan adalah proses perubahan menuju cara hidup masyarakat yang bisa mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan secara lebih baik, sehingga masyarakat bisa mengendalikan lingkungannya dengan lebih baik dan juga memperoleh pengaruh yang lebih besar terhadap tujuan-tujuan politiknya. Pengertian ini relevan dalam desa, karena pembangunan desa tidak semata-mata diukur dari capaian fisik, melainkan juga dari sejauh mana masyarakat desa memiliki kemampuan untuk menentukan arah kehidupannya sendiri. Artinya, pembangunan desa bertujuan untuk meningkatkan kualitas manusia di sana, termasuk menciptakan suasana yang mendukung munculnya inisiatif dan kegotongroyongan dari masyarakat desa itu sendiri.

Sebagai bagian penting dari pembangunan negara, pembangunan desa tetap mendapat perhatian dari pemerintah, baik dari pemerintah pusat maupun daerah. Hal ini kemudian mendapat pijakan hukum yang kuat melalui diterbitkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang Desa. Regulasi ini menjadikan desa sebagai wilayah yang dikelola dengan standar pembangunan yang lebih terstruktur dan berpijak pada hukum. Dalam ketentuan umumnya, undang-undang tersebut mendefinisikan bahwa:

"Pembangunan Desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa." (UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa).

Definisi ini menegaskan bahwa orientasi utama pembangunan desa adalah peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh, bukan semata-mata pembangunan infrastruktur fisik. Adapun tujuan dari pembangunan desa tersebut secara lebih rinci dituangkan dalam Pasal 78 Ayat 1 Undang-Undang Desa, yang menyatakan:

"Pembangunan Desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana Desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan." (UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa).

Rumusan tujuan ini menunjukkan cakupan pembangunan desa yang luas dan multidimensi mencakup aspek pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana-prasarana, pengembangan ekonomi lokal, hingga keberlanjutan lingkungan hidup. Gutama dan Widiyahseno juga menegaskan bahwa pembangunan desa pada Undang-Undang Desa memuat amanah bahwa masyarakat berperan sebagai subjek pembangunan, bukan sekadar objek. Artinya, masyarakat desa bukan hanya penerima manfaat, melainkan pelaku utama yang terlibat aktif dalam setiap tahapan pembangunan (Putra et al., 2020).

Sejak berlakunya Undang-Undang Desa, terjadi pergeseran paradigmatis yang signifikan dalam cara memandang desa. Desa tidak lagi menjadi sub-divisi dari pemerintah kabupaten yang semata-mata menjalankan instruksi dari atas, melainkan telah bertransformasi menjadi *self governing community* pemerintahan masyarakat yang otonom. Prinsip yang berlaku pun bergeser dari desentralisasi-residualitas menjadi rekognisi dan subsidiaritas, dua prinsip yang memberikan mandat sekaligus kewenangan terbatas namun strategis kepada desa untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri (Yunas et al., 2024).

Pembangunan desa dilakukan dengan tiga tahapan utama yang terus menerus: perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Pada tahap perencanaan, proses pembangunan diubah menjadi dua dokumen utama, yaitu Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes) dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDDes). RPJMDes adalah dokumen perencanaan yang berlaku selama lima tahun, dan harus ditetapkan paling lambat tiga bulan setelah kepala desa dilantik. Sementara itu, RKPDDes berlaku untuk satu tahun, disusun dimulai dari bulan Juli tahun ini dan harus ditetapkan paling lambat pada bulan September. Keduanya terkait satu sama lain, karena RKPDDes pada dasarnya adalah penjabaran tahunan dari RPJMDes.

Setelah rencana siap, pembangunan desa dilanjutkan ke tahap pengerjaannya. Pada tahap ini ada dua jenis pembangunan: yang pertama adalah pembangunan desa dengan skala lokal yang dikelola langsung oleh masyarakat desa, dan yang kedua adalah pembangunan sektoral yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan masuk ke desa. Tahap pelaksanaan ini dimulai sejak ditetapkannya Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes), di mana kepala desa bertugas mengkoordinasikan seluruh persiapan dan pelaksanaan kegiatan pembangunan. Tahapan ini tidak berdiri sendiri, melainkan dikawal oleh tahap pengawasan yang memberikan ruang bagi masyarakat dan pemerintah kabupaten/kota untuk memantau dan mengevaluasi jalannya pembangunan desa (Putra et al., 2020).

Prioritas Pembangunan Desa

Penetapan prioritas pembangunan desa bukan sekadar urusan teknis administratif, melainkan mencerminkan pilihan-pilihan politik dan sosial tentang apa yang paling mendesak untuk diselesaikan dan siapa yang paling membutuhkan perhatian. Prioritas pembangunan desa merujuk pada penentuan urutan kegiatan pembangunan berdasarkan tingkat urgensi, kemanfaatan, dan kesesuaiannya dengan kebutuhan masyarakat. Ariadi menjelaskan bahwa perencanaan pembangunan desa dilaksanakan dengan prinsip selektif, yaitu semua masalah terseleksi dengan baik untuk mencapai hasil yang optimal. Prinsip ini mengisyaratkan bahwa tidak semua usulan dapat langsung dilaksanakan, sehingga diperlukan mekanisme penyaringan yang adil, transparan, dan berbasis data kebutuhan riil masyarakat (Ariadi, 2019).

Costaner & Harofy (2020) menggarisbawahi bahwa dalam kehidupan nyata, proses penetapan prioritas pembangunan seringkali menghadapi tantangan berupa perbedaan persepsi di antara para pengambil keputusan. Setiap tokoh masyarakat yang terlibat dalam musyawarah memiliki pandangan yang berbeda tentang apa yang paling dibutuhkan, sehingga proses pengambilan keputusan dapat menjadi lambat dan tidak efisien. Untuk mengatasi hal ini, diperlukan pendekatan yang lebih sistematis dalam mengakomodir berbagai perspektif dan menghasilkan keputusan prioritas yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan (Costaner & Harofy, 2020).

Dalam kerangka regulasi, prioritas pembangunan desa diarahkan pada pemenuhan kebutuhan-kebutuhan mendasar yang menjadi hak seluruh warga desa. Mengacu pada semangat UU Desa, prioritas pembangunan tidak boleh hanya menguntungkan kelompok tertentu, melainkan harus berpihak pada seluruh lapisan masyarakat terutama kelompok yang paling rentan dan marginal. Salah satu tantangan terbesar dalam pembangunan desa pasca UU Desa adalah kemampuan desa untuk membangun secara inklusif, yaitu melibatkan partisipasi

yang luas dari seluruh elemen masyarakat, termasuk perempuan, penyandang disabilitas, dan kelompok rentan lainnya (Yunas et al., 2024).

Rasadi et al. (n.d.) dalam penelitiannya di Nagari Inderapura Selatan menemukan bahwa meskipun partisipasi masyarakat dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa cukup tinggi, mayoritas responden (83,33%) merasa tidak puas dengan sistem perangkaan kegiatan yang selama ini digunakan. Hal ini mengindikasikan bahwa penetapan prioritas pembangunan desa masih belum sepenuhnya mengakomodir berbagai aspek penting, seperti kemanfaatan, partisipasi masyarakat, keberlanjutan, dan kepastian pengawasan. Temuan ini memperkuat argumen bahwa penetapan prioritas pembangunan desa memerlukan pendekatan yang lebih komprehensif, tidak hanya mengandalkan musyawarah formal tanpa metode yang terstruktur (Rasadi et al., 2020).

Penetapan prioritas pembangunan desa juga harus selaras dengan arah pembangunan yang lebih besar, yaitu *Sustainable Development Goals* (SDGs) Desa. Pemerintah melalui Kementerian Desa menerbitkan Permendes PDTT No. 13/2020 yang mengarahkan penggunaan dana desa untuk pembangunan total di desa melalui SDGs Desa. Kontribusi desa terhadap capaian SDGs nasional bahkan mencapai 74 persen, sebuah angka yang menegaskan betapa strategisnya posisi desa dalam agenda pembangunan berkelanjutan (Yunas et al., 2024).

Mekanisme Penetapan Prioritas Pembangunan Desa

Penetapan prioritas pembangunan desa bukan dilakukan secara sepihak oleh kepala desa atau perangkat desa semata, melainkan melalui sebuah mekanisme yang bersifat partisipatif dan melibatkan berbagai pemangku kepentingan. Mekanisme utama yang menjadi wadah penetapan prioritas pembangunan ini adalah Musyawarah Perencanaan Pembangunan, atau yang lebih dikenal sebagai Musrenbang Desa.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Musrenbang didefinisikan sebagai forum antar pelaku dalam menyusun rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah. Pada tingkat desa, Musrenbang merupakan forum musyawarah tahunan para pemangku kepentingan yang bertujuan untuk menyepakati rencana kerja dan prioritas pembangunan untuk tahun anggaran berikutnya (Jauhari & Syamsudin, 2023). Melalui forum ini, aspirasi dan kebutuhan masyarakat dari berbagai lapisan dapat diaring, didiskusikan, dan dituangkan ke dalam dokumen perencanaan yang sah.

Ariadi (2019) menjelaskan bahwa peserta Musrenbang desa terdiri dari berbagai unsur pemangku kepentingan, meliputi delegasi dusun/RW, tiga pilar desa (pemerintah desa, BPD, LPMD), tokoh agama, tokoh adat, unsur perempuan, unsur pemuda, unsur keluarga miskin,

organisasi kemasyarakatan, kelompok usaha, pelaku pendidikan, pelaku kesehatan, serta unsur pejabat kecamatan. Keragaman peserta ini dimaksudkan agar aspirasi yang masuk benar-benar representatif dan mencerminkan kebutuhan seluruh lapisan masyarakat, bukan hanya kelompok yang dominan atau dekat dengan kekuasaan (Ariadi, 2019).

Secara prosedural, mekanisme penetapan prioritas pembangunan desa melalui Musrenbang berlangsung dalam beberapa tahap. Pertama adalah tahap persiapan, di mana kepala desa membentuk Tim Penyelenggara Musrenbang (TPM) yang bertugas mengkompilasi prioritas kegiatan pembangunan dari masing-masing dusun, menyusun jadwal dan agenda musrenbang, mengumumkan pelaksanaan musrenbang secara terbuka minimal tujuh hari sebelumnya, serta menyiapkan seluruh bahan dan materi yang dibutuhkan. Kedua adalah tahap pelaksanaan, yang mencakup pemaparan prioritas masalah oleh camat atau kepala desa, pemaparan usulan dari masing-masing dusun, verifikasi dan diskusi kelompok, hingga kesepakatan bersama mengenai prioritas kegiatan yang akan dilaksanakan (Jauhariah & Syamsudin, 2023).

Mekanisme Musrenbang tidak selalu berjalan ideal. Costaner dan Harofy (2020) mencatat bahwa dalam forum musyawarah, tidak jarang terjadi selisih paham akibat perbedaan pandangan antar peserta dalam mengambil keputusan, dan proses pengambilan keputusan bisa memakan waktu yang cukup lama karena tidak ada metode yang sistematis untuk mengakomodir berbagai perspektif secara efisien. Di sinilah pentingnya inovasi dalam mekanisme penetapan prioritas, misalnya dengan menggunakan pendekatan analitik *seperti Analytical Hierarchy Process (AHP)* yang memungkinkan setiap intuisi pengambil keputusan diakomodir secara terstruktur melalui pemberian nilai tingkat kepentingan, sehingga menghasilkan keputusan prioritas yang lebih cepat, akurat, dan dapat dipertanggungjawabkan (Costaner & Harofy, 2020).

Perencanaan pembangunan desa yang baik, menurut Ariadi (2019), juga harus dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip yang menjamin kualitas prosesnya, yaitu: pemberdayaan, partisipatif, berpihak pada masyarakat, terbuka, akuntabel, selektif, efisien dan efektif, berkelanjutan, cermat, serta bersifat proses berulang. Prinsip-prinsip ini menjadi tolok ukur apakah mekanisme penetapan prioritas pembangunan desa telah berjalan dengan benar dan dapat menghasilkan keputusan yang benar-benar bermanfaat bagi seluruh warga desa. Tanpa kepatuhan terhadap prinsip-prinsip ini, mekanisme Musrenbang berisiko menjadi sekadar formalitas yang tidak mencerminkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang sesungguhnya (Ariadi, 2019).

Teori Elite

Pengertian Elite

Teori elite merupakan salah satu teori politik yang menjelaskan bahwa dalam setiap masyarakat selalu terdapat sekelompok kecil orang yang memiliki kekuasaan, pengaruh, serta kemampuan untuk menentukan arah kebijakan. Teori ini berangkat dari pandangan bahwa kekuasaan tidak pernah benar-benar tersebar secara merata kepada seluruh masyarakat, melainkan cenderung terkonsentrasi pada kelompok tertentu yang memiliki posisi strategis dalam struktur sosial maupun politik.

Tokoh yang paling sering dijadikan dasar dalam teori elite adalah Vilfredo Pareto. Menurut Pareto, elite adalah kelompok individu yang memiliki kemampuan, kualitas, kecakapan, serta kapasitas lebih tinggi dibandingkan anggota masyarakat lainnya sehingga mampu menempati posisi penting dalam kehidupan sosial dan politik. Pareto berpendapat bahwa dalam setiap masyarakat akan selalu muncul kelompok elite yang mengendalikan kekuasaan karena tidak semua orang memiliki kemampuan yang sama dalam memimpin maupun mengambil keputusan (Wright et al., 2019).

Pareto membagi elite ke dalam dua kategori, yaitu *governing elite* dan *non-governing elite*. *Governing elite* merupakan kelompok yang secara langsung memegang kekuasaan dan menjalankan pemerintahan, sedangkan *non-governing elite* adalah kelompok yang tidak berada dalam struktur pemerintahan tetapi tetap memiliki pengaruh besar terhadap kehidupan masyarakat. Pembagian tersebut menunjukkan bahwa kekuasaan tidak hanya dimiliki oleh pejabat formal, melainkan juga oleh individu atau kelompok yang memiliki pengaruh sosial, ekonomi, maupun budaya.

Pareto menjelaskan konsep *circulation of elites* atau sirkulasi elite. Konsep ini menjelaskan bahwa kelompok elite tidak bersifat tetap karena selalu mengalami pergantian. Menurut Pareto, ketika kelompok elite yang berkuasa mulai kehilangan kemampuan dalam menjalankan kekuasaan, maka akan muncul kelompok elite baru yang menggantikannya. Pergantian tersebut terjadi sebagai bagian dari dinamika sosial dan politik dalam masyarakat. Dengan demikian, yang berubah bukan keberadaan elite, melainkan siapa yang menjadi elite. Dalam pandangan Pareto, masyarakat pada dasarnya terbagi menjadi dua kelompok besar, yaitu kelompok elite dan kelompok non-elite. Kelompok elite memiliki akses yang lebih besar terhadap kekuasaan, informasi, dan sumber daya sehingga lebih dominan dalam menentukan berbagai keputusan. Sementara itu, kelompok non-elite berada pada posisi yang lebih terbatas dalam memengaruhi kebijakan. Oleh karena itu, Pareto menilai bahwa kekuasaan dalam

masyarakat cenderung berada di tangan minoritas yang memiliki kemampuan lebih besar dibandingkan mayoritas masyarakat.

Pemikiran Pareto menjadi relevan dalam memahami proses pengambilan keputusan di tingkat desa, termasuk dalam pelaksanaan Musrenbangdes. Meskipun Musrenbangdes diselenggarakan sebagai forum partisipatif yang melibatkan masyarakat, pada praktiknya sering terdapat individu atau kelompok tertentu yang memiliki pengaruh lebih besar dalam menentukan arah pembahasan maupun keputusan yang dihasilkan. Kelompok tersebut dapat berasal dari pemerintah desa, tokoh masyarakat, tokoh adat, maupun pihak lain yang memiliki kedudukan kuat dalam lingkungan desa.

Elite Lokal dalam Pemerintahan Desa

Konsep elite lokal merupakan pengembangan dari teori elite yang diterapkan dalam lingkup pemerintahan daerah maupun desa. Elite lokal dipahami sebagai individu atau kelompok yang memiliki pengaruh besar dalam kehidupan masyarakat pada suatu wilayah tertentu. Pengaruh tersebut dapat berasal dari jabatan formal, status sosial, kekuatan ekonomi, pendidikan, maupun kedekatan dengan pusat kekuasaan. Dalam pemerintahan desa, elite lokal tidak selalu identik dengan kepala desa atau perangkat desa. Elite lokal juga dapat berasal dari tokoh adat, tokoh agama, pemilik modal, ketua organisasi masyarakat, maupun individu yang memiliki pengaruh kuat dalam kehidupan sosial masyarakat. Keberadaan mereka sering kali menjadi pusat rujukan masyarakat dalam menentukan sikap terhadap suatu kebijakan ataupun program pembangunan.

Pengaruh elite lokal muncul karena adanya ketimpangan akses terhadap sumber daya. Elite lokal umumnya memiliki jaringan sosial yang lebih luas, akses informasi yang lebih besar, serta hubungan yang lebih dekat dengan struktur kekuasaan dibandingkan masyarakat biasa. Kondisi tersebut menyebabkan suara dan kepentingan mereka lebih mudah diterima dalam proses perumusan kebijakan. Elite lokal sering menjadi aktor yang berperan penting dalam proses pembangunan, termasuk dalam Musrenbangdes. Mereka dapat memengaruhi jalannya musyawarah, menentukan isu yang dianggap penting, hingga memengaruhi prioritas pembangunan yang akan ditetapkan. Oleh sebab itu, keberadaan elite lokal menjadi salah satu faktor yang sangat menentukan arah kebijakan pembangunan desa.

Dominasi Elite dalam Pengambilan Keputusan

Dominasi elite dalam pengambilan keputusan merupakan kondisi ketika proses penentuan kebijakan lebih banyak dipengaruhi oleh kelompok elite dibandingkan masyarakat secara umum. Dominasi tersebut muncul karena elite memiliki kekuasaan, akses informasi,

sumber daya, dan jaringan yang lebih besar sehingga mampu memengaruhi arah keputusan yang dihasilkan. Dalam teori elite Pareto, kelompok yang memiliki posisi strategis cenderung menjadi pihak yang paling berpengaruh dalam proses pengambilan keputusan. Hal ini terjadi karena elite memiliki kemampuan untuk mengendalikan agenda, menentukan prioritas, serta memengaruhi pihak lain agar mendukung kepentingannya. Akibatnya keputusan yang dihasilkan sering kali lebih dekat dengan kepentingan kelompok elite dibandingkan kebutuhan masyarakat secara keseluruhan.

Dominasi elite juga dapat dipahami melalui pemikiran Robert Michels yang dikenal melalui konsep *Iron Law of Oligarchy*. Michels menjelaskan bahwa setiap organisasi pada akhirnya akan dikuasai oleh sekelompok kecil orang yang memiliki posisi penting dalam organisasi tersebut. Kelompok tersebut kemudian mengendalikan proses pengambilan keputusan sehingga kekuasaan semakin terkonsentrasi pada segelintir orang (Andhika, 2017). Dominasi elite dapat terlihat ketika usulan pembangunan yang berasal dari kelompok tertentu memperoleh perhatian lebih besar dibandingkan usulan masyarakat biasa. Kondisi tersebut biasanya terjadi karena elite memiliki hubungan yang lebih dekat dengan pemerintah desa maupun kemampuan yang lebih besar dalam memengaruhi jalannya musyawarah.

3. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Untuk memperoleh data yang relevan dengan tema penelitian, maka dalam penelitian ini digunakan metode penelitian kualitatif dengan tipe deskriptif. Metode kualitatif tipe deskriptif yaitu suatu pendekatan penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan secara sistematis dan faktual mengenai keadaan, fenomena, atau peristiwa yang sedang terjadi berdasarkan data yang diperoleh. Dalam kualitatif, metode deskriptif digunakan untuk menguraikan persepsi, pengalaman, atau pandangan subjek penelitian melalui wawancara, observasi, maupun analisis dokumen, sehingga peneliti dapat memahami makna yang terkandung di balik fenomena tersebut secara lebih mendalam (Fadli, 2021).

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Proses Penetapan Prioritas Pembangunan Dalam Musrenbangdes

Proses penetapan prioritas pembangunan melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes) di Desa Bandar Khalipa, Kabupaten Deli Serdang, pada dasarnya merupakan bagian dari mekanisme sistem perencanaan pembangunan nasional. Secara normatif, forum ini didesain sebagai sarana demokrasi partisipatif yang memberikan

kesempatan kepada masyarakat untuk menyampaikan kebutuhan dan usulan pembangunan yang dianggap penting bagi kemajuan desa. Konsep pembangunan partisipatif (*participatory development*) ini menekankan pentingnya keterlibatan aktif masyarakat dalam seluruh tahapan perencanaan agar program yang dihasilkan tepat sasaran. Namun dalam implementasinya di Desa Bandar Khalipa, terdapat kesenjangan antara alur ideal yang diharapkan dengan realitas pelaksanaannya di lapangan. Proses penjangkaran aspirasi yang berjalan dari tingkat bawah cenderung mengalami penyusutan ruang partisipasi seiring dengan meningkatnya tahapan birokrasi. Hal ini menyebabkan proses pengambilan keputusan akhir menjadi kurang transparan bagi masyarakat luas. Akibatnya esensi Musrenbangdes sebagai ruang deliberatif untuk menyepakati prioritas pembangunan belum sepenuhnya terwujud secara optimal.

Tahap awal penjangkaran aspirasi yang dilaksanakan di tingkat Musyawarah Dusun menunjukkan adanya keterbatasan akses bagi masyarakat umum. Pertemuan di tingkat dusun tersebut pada praktiknya hanya dihadiri oleh perwakilan tertentu, seperti Kepala Dusun, tokoh adat, tokoh agama, serta perwakilan pemuda. Berdasarkan teori elite Vilfredo Pareto, fenomena ini menunjukkan bahwa masyarakat terbagi menjadi kelompok elite dan non-elite, di mana kelompok elite memiliki akses yang lebih besar terhadap informasi dan pengambilan keputusan. Para tokoh masyarakat yang hadir dalam musyawarah dusun ini dapat dikategorikan sebagai *non-governing elite*, yaitu kelompok yang memiliki pengaruh sosial besar di tengah masyarakat meskipun tidak berada dalam struktur formal pemerintahan. Karena keterlibatan masyarakat biasa (*non-elite*) sangat terbatas, usulan pembangunan yang dihimpun oleh Kepala Dusun berpotensi lebih mencerminkan pandangan atau kepentingan kelompok elite lokal tersebut. Kondisi ini sejalan dengan pandangan bahwa elite lokal sering kali menjadi aktor yang sangat menentukan dalam memengaruhi isu dan prioritas pembangunan di tingkat desa.

Setelah usulan dari tingkat dusun dihimpun, proses dilanjutkan ke forum Musrenbangdes di tingkat desa yang dihadiri oleh seluruh Kepala Dusun. Pada tahapan ini, pemerintah desa menerima seluruh usulan yang diajukan oleh masing-masing dusun tanpa melakukan penyaringan atau seleksi prioritas yang ketat di dalam forum tersebut. Menurut Hanif Nurcholis, Musrenbangdes seharusnya menjadi wadah bagi pemerintah desa, BPD, dan unsur masyarakat untuk membahas dan menyepakati kegiatan yang akan dilaksanakan. Forum ini idealnya berfungsi sebagai ruang deliberatif untuk mempertemukan berbagai kepentingan yang berbeda dalam satu kesepakatan bersama. Namun keputusan untuk menampung semua usulan tanpa adanya dialog mendalam mengenai skala prioritas mengubah fungsi forum tersebut menjadi sekadar pemenuhan kegiatan administratif semata. Pola ini meminimalkan

terjadinya musyawarah yang substansial, sehingga penentuan prioritas yang sesungguhnya tidak terjadi pada tingkat desa, melainkan bergeser ke tahapan berikutnya.

Tahapan krusial dalam alur penetapan prioritas ini terjadi ketika seluruh usulan dari tingkat desa dibawa ke rapat tingkat kecamatan. Pada tahap ini proses pengambilan keputusan dilakukan secara tertutup oleh pihak Kecamatan, Kepala Desa, dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) tanpa melibatkan keterwakilan masyarakat umum. Fenomena ini merepresentasikan konsep dominasi elite dalam pengambilan keputusan, di mana proses penentuan kebijakan lebih banyak dipengaruhi oleh kelompok kecil yang memiliki posisi strategis. Pihak kecamatan, Kepala Desa, dan BPD bertindak sebagai *governing elite* yang memiliki kekuasaan formal untuk mengendalikan agenda dan menentukan prioritas akhir. Kondisi ini mengonfirmasi teori Robert Michels mengenai *Iron Law of Oligarchy* (Hukum Besi Oligarki), yang menyatakan bahwa kekuasaan dalam suatu organisasi pada akhirnya akan terkonsentrasi di tangan segelintir orang yang menduduki posisi kunci. Ketidakhadiran warga dalam rapat final di kecamatan menyebabkan proses penetapan prioritas menjadi tidak transparan, sehingga masyarakat tidak dapat mengetahui dasar pertimbangan diterimanya atau ditolaknya suatu usulan.

Pola penetapan prioritas pembangunan yang kurang transparan dan didominasi oleh kelompok elite ini pada akhirnya dapat memengaruhi hubungan antara pemerintah desa dan masyarakat. Sadu Wasistiono menyatakan bahwa proses pembangunan yang demokratis melalui pelibatan masyarakat sangat penting untuk meningkatkan transparansi dan memperkuat kepercayaan publik (Wright et al., 2019). Ketika keputusan akhir diambil sepihak di tingkat atas, tujuan Musrenbangdes untuk meningkatkan rasa memiliki (*sense of ownership*) masyarakat terhadap program pembangunan menjadi sulit tercapai. Warga desa dapat kehilangan motivasi untuk berpartisipasi dalam perencanaan di masa mendatang karena merasa usulan mereka tidak dikawal secara terbuka hingga tahap akhir. Oleh karena itu, dominasi elite lokal dan birokrasi dalam Musrenbangdes di Desa Bandar Khalipa ini menjadi faktor utama yang menghambat terciptanya sistem perencanaan pembangunan desa yang partisipatif, transparan, dan akuntabel.

Bentuk dominasi elite lokal dalam penetapan prioritas pembangunan pada Musrenbangdes

Bentuk dominasi elite lokal dalam penetapan prioritas pembangunan pada Musrenbangdes di Desa Bandar Khalipa dapat terlihat dari masih terbatasnya partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan desa. Dalam pelaksanaannya, tidak semua warga memiliki kesempatan untuk mengikuti Musrenbangdes, baik karena kurangnya

informasi mengenai kegiatan tersebut, kesibukan dalam pekerjaan sehari-hari, maupun karena keterlibatan peserta yang cenderung terbatas pada kelompok tertentu. Akibatnya, banyak aspirasi masyarakat yang tidak tersampaikan atau tidak terwakili dalam forum musyawarah.

Kondisi tersebut memberikan peluang yang lebih besar bagi elite lokal, seperti kepala desa, perangkat desa, maupun tokoh masyarakat yang memiliki pengaruh sosial dan politik, untuk memainkan peran dominan dalam menentukan arah pembangunan. Kelompok ini memiliki akses yang lebih luas untuk mengajukan usulan, memengaruhi proses diskusi, serta menentukan program-program yang dianggap penting untuk diprioritaskan. Sebaliknya, masyarakat yang tidak hadir dalam Musrenbangdes memiliki kesempatan yang lebih kecil untuk menyuarakan kebutuhan dan kepentingannya.

Dominasi elite menjadi semakin nyata apabila keputusan yang dihasilkan lebih banyak mencerminkan kepentingan pihak-pihak yang terlibat dalam musyawarah dibandingkan kebutuhan masyarakat desa secara menyeluruh. Dalam keadaan seperti ini, program pembangunan yang dipilih berpotensi lebih menguntungkan kelompok atau wilayah tertentu yang memiliki kedekatan dengan elite desa. Akibatnya, kebutuhan masyarakat yang tidak terlibat dalam proses musyawarah dapat kurang mendapat perhatian.

Dominasi elite lokal dalam penetapan prioritas pembangunan di Desa Bandar Khalipa tampak dari besarnya pengaruh kelompok tertentu dalam proses Musrenbangdes, terutama ketika tingkat partisipasi masyarakat masih rendah. Kondisi tersebut menyebabkan sebagian warga kurang terwakili dalam pengambilan keputusan sehingga hasil pembangunan yang ditetapkan belum tentu mencerminkan kebutuhan seluruh masyarakat desa. Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan prinsip partisipasi dan keterwakilan masyarakat dalam perencanaan pembangunan desa masih perlu ditingkatkan.

Dampak dominasi elite lokal terhadap partisipasi masyarakat dalam Musrenbangdes

Dampak dominasi elite lokal terhadap partisipasi masyarakat dalam Musrenbangdes di Desa Bandar Khalipa terlihat jelas dari bagaimana usulan masyarakat diproses dan ditentukan hasil akhirnya. Berdasarkan hasil penelitian, forum Musrenbangdes pada dasarnya telah berfungsi sebagai wadah untuk menampung aspirasi masyarakat, di mana sebagian besar usulan yang masuk didominasi oleh tuntutan terkait pembangunan infrastruktur dan fisik desa. Secara prosedural, seluruh usulan yang disampaikan oleh warga dari tingkat dusun diakomodasi dan ditampung oleh pemerintah desa. Namun, dinamika yang terjadi dalam forum musyawarah menunjukkan bahwa akomodasi tersebut tidak serta-merta menjamin keterlibatan masyarakat yang setara dalam menentukan arah kebijakan desa.

Setelah seluruh usulan ditampung, tahapan krusial berikutnya adalah melakukan musyawarah kembali untuk menentukan program yang menjadi prioritas desa. Pada fase inilah keterlibatan tokoh-tokoh yang berpengaruh di desa seperti tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh adat, serta perangkat desa memiliki peran yang sangat dominan. Dominasi elite lokal ini memengaruhi hasil akhir keputusan, di mana pandangan, kepentingan, dan argumen para tokoh tersebut cenderung lebih didengar dan dijadikan acuan utama dalam menentukan prioritas pembangunan. Akibatnya, arah pembangunan desa lebih banyak diwarnai oleh persepsi kaum elite mengenai apa yang "dibutuhkan" desa, bukan berdasarkan partisipasi murni warga akar rumput secara horizontal.

Dinamika ketergantungan keputusan pada tokoh berpengaruh ini terkonfirmasi melalui hasil wawancara yang dilakukan dengan salah satu informan di Desa Bandar Khalipa. Informan menjelaskan bagaimana proses penampungan usulan dijalankan dan bagaimana peran para tokoh dalam memengaruhi keputusan akhir.

Selain faktor dominasi figur, dampak terhadap partisipasi masyarakat juga diperparah oleh adanya keterbatasan anggaran (*budgetary constraints*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa kendati banyak program yang berhasil terlaksana, terdapat pula sejumlah usulan masyarakat yang akhirnya tidak dapat direalisasikan karena keterbatasan dana yang dimiliki oleh desa. Ketika anggaran desa terbatas, proses penentuan usulan mana yang harus "dipangkas" atau "didahulukan" kembali menjadi wilayah otoritas elite lokal dan pemerintah desa.

Kondisi ini menciptakan dampak psikologis dan perilaku pada partisipasi masyarakat ke depan. Tidak adanya transparansi mengenai alasan mengapa suatu usulan warga ditolak atau ditunda akibat batasan anggaran, dikombinasikan dengan kuatnya pengaruh para tokoh dalam menentukan program pengganti, memicu apatisme di kalangan warga. Masyarakat cenderung merasa bahwa kehadiran atau usulan mereka tidak memiliki dampak nyata terhadap keputusan akhir, karena realisasi program pada akhirnya tetap bergantung pada konstelasi pengaruh para elite dan ketersediaan anggaran yang tidak mereka ketahui formulasinya.

Situasi di Desa Bandar Khalipa ini sejalan dengan teori dan hasil studi mengenai perilaku elite lokal dalam politik pembangunan desa. Dominasi elite (*elite capture*) sering kali terjadi ketika instrumen partisipatif seperti Musrenbangdes diadopsi secara formal, namun struktur sosial di tingkat lokal masih bersifat paternalistik. Masyarakat yang memiliki modal sosial dan politik rendah cenderung menyerahkan pengambilan keputusan kepada figur yang dianggap lebih berkuasa atau berpengaruh. Akibatnya, Musrenbangdes tidak menjadi ruang

artikulasi kepentingan warga secara emansipatif, melainkan menjadi arena legitimasi formal bagi kepentingan pembangunan yang telah diarahkan oleh para elite desa.

5. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan dapat disimpulkan bahwa proses penetapan prioritas pembangunan dalam Musrenbangdes di Desa Bandar Khalipa belum sepenuhnya mencerminkan prinsip pembangunan partisipatif sebagaimana yang diamanatkan dalam pelaksanaan Musrenbangdes. Meskipun masyarakat diberikan ruang untuk menyampaikan usulan pembangunan melalui musyawarah di tingkat dusun, keterlibatan masyarakat umum masih terbatas dan lebih banyak diwakili oleh tokoh-tokoh tertentu. Selain itu penentuan prioritas pembangunan yang dilakukan pada tingkat kecamatan cenderung berlangsung secara tertutup dan didominasi oleh pihak-pihak yang memiliki kewenangan formal, sehingga masyarakat tidak mengetahui secara jelas dasar pertimbangan dalam penetapan program yang menjadi prioritas pembangunan desa.

Penelitian ini juga menemukan bahwa dominasi elite lokal terlihat dari besarnya pengaruh kepala desa, perangkat desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), serta tokoh-tokoh masyarakat dalam menentukan arah pembangunan. Kelompok elite tersebut memiliki akses yang lebih besar terhadap informasi, forum pengambilan keputusan, dan proses perumusan kebijakan dibandingkan masyarakat biasa. Akibatnya aspirasi masyarakat yang tidak terlibat secara langsung dalam forum musyawarah memiliki peluang yang lebih kecil untuk memengaruhi keputusan akhir, sehingga prinsip keterwakilan masyarakat dalam perencanaan pembangunan belum terlaksana secara optimal.

Dominasi elite lokal memberikan dampak terhadap tingkat partisipasi masyarakat dalam Musrenbangdes. Ketika keputusan pembangunan lebih banyak ditentukan oleh kelompok tertentu dan proses penetapannya kurang transparan, masyarakat cenderung merasa bahwa usulan yang mereka sampaikan tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap hasil akhir. Kondisi ini berpotensi menurunkan kepercayaan dan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan desa pada masa mendatang. Oleh karena itu diperlukan upaya untuk memperkuat transparansi, memperluas keterlibatan masyarakat, serta memastikan bahwa setiap tahapan Musrenbangdes dilaksanakan secara terbuka dan inklusif agar pembangunan desa benar-benar mencerminkan kebutuhan seluruh masyarakat Desa Bandar Khalipa.

DAFTAR REFERENSI

- Alhamid, T., & Anufia, B. (2019). *Resume: Instrumen pengumpulan data*. Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN). <https://doi.org/10.31227/osf.io/e56xs>
- Andhika, L. R. (2017). Perbandingan konsep tata kelola pemerintah: Sound governance, dynamic governance, dan open government. *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik*, 8(2), 87–102. <https://doi.org/10.22212/jekp.v8i2.867>
- Ariadi, A. (2019). Perencanaan pembangunan desa. *Meraja Jurnal*, 2(2), 135–147.
- Chalik, A. (2017). *Pertarungan elite dalam politik lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Costaner, L., & Harofy, M. A. (2020). Pemilihan skala prioritas pembangunan sarana dan prasarana desa dengan metode analytical hierarchy process. *Jurnal SEMASTER*, 1(1), 112–120.
- Fadli, R. M. (2021). Memahami desain metode penelitian. *Humanika: Kajian Ilmiah Mata Kuliah Umum*, 21(1), 33–54. <https://doi.org/10.21831/hum.v21i1.38075>
- Halimah, M., & Karyana, A. (2012). Skala prioritas perencanaan pembangunan dalam musrenbang kecamatan. *Jurnal Manajemen Publik*, 1(1), 74–87. <https://doi.org/10.24198/jmpp.v1i1.13544>
- Herdiana, D. (2020). Urgensi revisi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa perihal pembangunan desa. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 50(1), 245–266. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol50.no1.2493>
- Jauhariah, & Syamsudin, M. (2023). Perencanaan pembangunan. *OKUS: Publikasi Ilmiah untuk Mahasiswa, Staf Pengajar dan Alumni Universitas Kapuas Sintang*, 21(1), 213–219. <https://doi.org/10.51826/fokus.v21i1.737>
- Poespitohadi, W., & Tree Fe, F. E. (2023). Partisipasi masyarakat dalam musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) di desa. *Binapatria*, 18(1), 43–50. <https://doi.org/10.24853/penta.1.2.143-154>
- Putra, P., Gutama, B., & Widiyahseno, B. (2020). Inklusi sosial dalam pembangunan desa. *Jurnal Reformasi*, 10(1), 70–80. <https://doi.org/10.33366/rfr.v10i1.1834>
- Rahmat, B. (2023). Peranan elit lokal dalam perumusan kebijakan tentang BUMDes Mandalakrya di Des Cirawak Kecamatan Jatiwaras Kabupaten Tasikmalaya. *Jurnal Pendidikan Tambusai*, 7(2), 11048–11053.
- Rasadi, A., Hidayat, B., & Ophiyandri, T. (2020). Persepsi masyarakat mengenai prioritas pembangunan infrastruktur desa berbasis mitigasi bencana (Studi Kasus Nagari / Desa Inderapura Selatan). *Jurnal Manajemen Aset Infrastruktur dan Fasilitas*, 4(4), 335–342. <https://doi.org/10.12962/j26151847.v4i4.7911>
- Sulung, U., & Muspawi, M. (2024). Memahami sumber data penelitian: Primer, sekunder dan tersier. *Jurnal Edu Research*, 110–116.
- Surianto, S., Dahlan, & Nurhaedah. (2024). Analisis perencanaan pengelolaan keuangan desa Masiku Kecamatan Towuti Kabupaten Luwu Timur. *Jurnal Ilmiah Manajemen dan Bisnis*, 1(1), 9–21.
- Surokim. (2016). *Riset komunikasi: Strategi praktis bagi peneliti pemula*. Maddura: Pusat Kajian Komunikasi Publik.

- Wright, C., Dan, M., & Power, T. (2019). Charles Wright Mills dan teori power elite: Membaca konteks dan pemetaan teori sosiologi politik tentang kelas elite kekuasaan. *Jurnal Sosiologi Pendidikan Humanis*, 4(2), 73–83. <https://doi.org/10.17977/um021v4i2p73-83>
- Yunas, N. S., Ramadlan, M. F. S., Damayanti, R., & Wahyudi, T. H. (2024). Penguatan inklusi sosial dalam mendorong pembangunan desa yang berkelanjutan. *Jurnal Surya Abdimas*, 8(1), 93–105. <https://doi.org/10.37729/abdimas.v8i1.3441>
- Zulmashyur, & Avianto, B. (2019). Group dynamics and cronyism in village development planning participation. *International Journal for Education and Vocational Studies*, 1(7), 777–786. <https://doi.org/10.29103/ijevs.v1i7.1801>