

Rezim Indeks Desa Membangun sebagai Media Politik Pengaturan Pembangunan di Kebumen

Eko Prasetyo¹

¹Program Pasca Sarjana Ilmu Politik FISIP, Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto,
e-mail: kampak_13@ymail.com

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji penerapan Indeks Desa Membangun (IDM) sebagai instrumen pengukur pembangunan desa di Kabupaten Kebumen berdasarkan Permendesa PDTT Nomor 2 Tahun 2016. Studi ini menyoroti bagaimana IDM, yang dirancang sebagai standar nasional yang seragam, diterapkan pada desa-desa dengan karakteristik sosial budaya dan kebutuhan pembangunan yang sangat beragam. Hasil analisis menunjukkan bahwa penerapan IDM sering kali mengabaikan kondisi unik di tiap desa, khususnya dalam hal kebutuhan layanan publik yang tidak selalu menjadi kewenangan desa. Hal ini mengakibatkan hambatan dalam perencanaan kegiatan pembangunan dan alokasi sumber daya yang kurang berdampak sesuai dengan prioritas lokal. Lebih jauh, penelitian ini juga mengungkap bagaimana IDM berfungsi sebagai mekanisme governmentality yang mengatur dan membatasi kebebasan desa dalam mengambil keputusan pembangunan. Mekanisme ini memaksa desa untuk mengikuti agenda pembangunan yang bersifat sentralistik, sehingga ruang otonomi desa menjadi terbatas. Dengan demikian, penerapan IDM di Kabupaten Kebumen mencerminkan ketegangan antara standar nasional yang seragam dengan realitas sosial politik desa yang kompleks dan beragam.

Kata kunci: Indeks Desa Membangun, Governmentality, Pembangunan Desa.

ABSTRACT

This research examines the implementation of the Indeks Desa Membangun (IDM) as an instrument to measure village development in Kebumen Regency based on Permendesa PDTT Nomor 2 Tahun 2016. The study highlights how the IDM, designed as a uniform national standard, is applied to villages with highly diverse socio-cultural characteristics and development needs. The analysis shows that the application of the IDM often neglects the unique conditions of each village, especially regarding public service needs that are not always within the village's authority. This leads to obstacles in planning development activities and results in resource allocation that does not effectively address local priorities. Furthermore, this study reveals how the IDM functions as a mechanism of governmentality that regulates and restricts village autonomy in making development decisions. This mechanism forces villages to follow a centralistic development agenda, thereby limiting their autonomy space. Thus, the implementation of the IDM in Kebumen Regency reflects the tension between a uniform national standard and the complex, diverse socio-political realities of villages.

Keywords: Indeks Desa Membangun, Governmentality, Village Development.

PENDAHULUAN

Pembangunan desa merupakan elemen penting dalam pembangunan nasional Indonesia. Sebagai unit pemerintahan terkecil, desa memegang peran vital dalam meningkatkan kesejahteraan serta pembangunan ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Desa No. 6 Tahun 2014, pemerintah mendorong desa menjadi subjek pembangunan mandiri dan berkelanjutan melalui dana desa dan berbagai kebijakan, termasuk penggunaan Indeks Desa Membangun (IDM) sebagai alat pengukuran dan kategorisasi desa berdasarkan ketahanan sosial, ekonomi, dan ekologi (Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, 2015).

Namun, pelaksanaan IDM menghadirkan sejumlah masalah. Indikator IDM seringkali kurang fleksibel dan tidak mempertimbangkan keberagaman kondisi sosial, budaya, dan ekonomi desa, sehingga desa dengan karakter berbeda bisa dikategorikan serupa (Van Meter & Van

Horn, 1975). Kondisi ini dapat mengaburkan kebutuhan spesifik desa. Selain itu, kategori desa dalam IDM menjadi alat politik yang memberikan kekuasaan kepada pemerintah pusat dan daerah untuk menentukan alokasi sumber daya, menjadikan IDM sebagai instrumen kontrol terhadap desa dan aparatnya (Foucault, M, 1991).

Pendekatan *governmentality* dari Michel Foucault relevan untuk menganalisis rezim kategorisasi IDM yang tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga sebagai instrumen kekuasaan yang memengaruhi praktik pemerintahan desa dan pembangunan lokal secara mendalam (Foucault, M, 1991), (Thomas Lemke, 2022). Kabupaten Kebumen dipilih sebagai studi kasus karena mencakup desa dengan berbagai kategori, dari mandiri hingga sangat tertinggal, yang memungkinkan pemahaman mendalam tentang dinamika implementasi IDM sebagai media politik pengaturan pembangunan.

Adanya dilema antara tujuan pembangunan desa yang memberdayakan masyarakat lokal dan realitas praktik kebijakan yang terkadang lebih mengedepankan mekanisme administratif dan birokrasi pemerintahan yang kaku. Pelaksanaan IDM seringkali kurang melibatkan partisipasi masyarakat desa secara maksimal, sehingga kebijakan yang berpijak pada hasil indeks ini seringkali kurang responsif terhadap aspirasi dan kebutuhan masyarakat setempat (Nurul, et al., 2023). Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai keautentikan pembangunan desa yang sebenarnya.

Dari hasil observasi di beberapa desa Kabupaten Kebumen, terjadi ketidaksesuaian antara rekomendasi IDM dan perencanaan pembangunan desa. Pada desa yang berstatus desa mandiri, Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP) lebih banyak dipengaruhi oleh kepentingan politik kepala desa dan dinamika lokal daripada data IDM atau SDGs Desa (Claudia et al., 2024). Desa mandiri, meskipun memiliki

kewenangan anggaran hingga 10% untuk renovasi kantor desa (Permendesa PDTT No.7 Tahun 2023), sering kali lebih fokus pada pembangunan fisik yang memperkuat citra kepala desa dibanding prioritas kelas utama sesuai IDM.

Penelitian ini bertujuan mengungkap kontradiksi tersebut serta memberikan rekomendasi kebijakan yang mengutamakan keakuratan pengukuran, transparansi, dan partisipasi masyarakat. Dengan demikian, pembangunan desa dapat berjalan lebih adil dan efektif, responsif terhadap kebutuhan nyata, dan tidak sekadar alat politik semata.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus untuk mengkaji secara mendalam rezim kategorisasi desa melalui IDM di Kabupaten Kebumen, terutama pada desa dengan status mandiri yaitu, di Desa Kutawinangun (Kecamatan Kutowinangun), Desa Seboro (Kecamatan

Sadang), Desa Tepakyang (Kecamatan Adimulyo), dan Desa Wiromartan (Kecamatan Mirit). Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam (Moleong, L. J, 2005) dengan aparat desa, pejabat daerah, tokoh masyarakat, observasi partisipatif (Sugiyono, 2020), Forum Konsultasi Publik (Habermas, J, 1984) sebagai ruang dialog antarstakeholder, serta analisis dokumen resmi (Bowen, G. A., 2009) seperti RKP Desa dan hasil rumusan IDM pada <https://idm.kemendesa.go.id/rekomendasi>. Informan dipilih secara purposive berdasarkan peran strategis agar data yang diperoleh relevan dan representatif (Patton, M. Q. , 2002).

Analisis data dilakukan dengan pendekatan *governmentality* untuk memahami bagaimana rezim IDM berfungsi sebagai alat kontrol dan pengaturan administratif-politik. Metode kualitatif ini dipilih karena mampu membuka makna tersembunyi serta dinamika sosial-politik kompleks dalam

konteks lokal, sekaligus memberikan ruang interpretasi dan refleksi yang mendalam (Charmaz, K, 2014). Studi kasus memungkinkan analisis holistik dan menyeluruh terhadap fenomena yang terjadi (Yin, 2014) sehingga sangat relevan untuk penelitian ini.

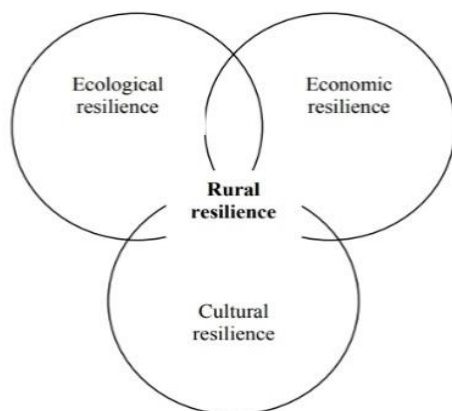
HASIL DAN PEMBAHASAN

Indeks Desa Membangun (IDM)

Indeks Desa Membangun (IDM) merupakan instrumen komposit yang dikembangkan pemerintah Indonesia untuk mengukur kemajuan dan kemandirian desa secara menyeluruh dalam kerangka pembangunan berkelanjutan. IDM mengintegrasikan tiga aspek utama, yaitu Indeks Ketahanan Sosial, Indeks Ketahanan Ekonomi, dan Indeks Ketahanan Lingkungan, yang mencakup indikator sosial, ekonomi, dan lingkungan desa. Indeks Ketahanan Sosial mencakup aspek modal sosial, layanan kesehatan, pendidikan, dan fasilitas dasar, sedangkan Indeks Ketahanan Ekonomi meliputi

keragaman produksi dan akses ke lembaga keuangan. Indeks Ketahanan Lingkungan menilai kondisi lingkungan dan kesiapsiagaan terhadap bencana.

Nilai kombinasi ketiga indeks tersebut menentukan skor IDM yang mengkategorikan status desa menjadi lima kelas: Desa Sangat Tertinggal, Desa Tertinggal, Desa Berkembang, Desa Maju, dan Desa Mandiri. Klasifikasi ini menjadi dasar pengambilan kebijakan pembangunan dan alokasi dana sesuai kebutuhan dan potensi desa (Permendesa 2 Tahun 2016).



Gambar 1. *Diagram rural resilience*. Sumber : <https://trejha.com/article/post-war-rural-resilience-as-a-development-strategy-in-theory-and-practice/>

Konsep IDM berkaitan erat dengan konsep rural resilience, yang menempatkan desa sebagai sistem sosial-ekologi yang dapat beradaptasi dan pulih dari berbagai tekanan, baik dari perubahan sosial, ekonomi, maupun bencana alam (Holling, 1973), sehingga itu pembangunan desa tidak hanya fokus pada aspek fisik dan ekonomi, tapi juga memperhatikan aspek sosial dan lingkungan secara terpadu untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan.

Penjelasan dan analisis IDM ini didasarkan pada sejumlah studi jurnal yang kredibel dan akademis. Implementasi IDM dalam mendorong perkembangan dan kemandirian desa yang tertuang dalam Buku Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015–2019 serta peraturan kementerian terkait (A. Aziz Sanapiah, Satyadi Nugroho, 2019). Indikator dan peran IDM dalam mengatasi desa tertinggal serta meningkatkan desa mandiri sesuai Permendesa Nomor 2 Tahun 2016 ; (Muhtarom, at al, 2018). IDM adalah sarana strategis untuk mengembangkan

potensi desa yang mengintegrasikan dimensi sosial, ekonomi, dan lingkungan (Sukarno, 2020).

IDM Sebagai Alat Kekuasaan Negara

Indeks Desa Membangun berfungsi sebagai alat kekuasaan negara neoliberal dengan mengadopsi logika pasar, pengukuran kuantitatif, dan kontrol teknokratis dalam tata kelola desa (Sutoro Eko, 2025). IDM digunakan negara untuk mengatur desa melalui klasifikasi berdasar data sistematis yang menjadi dasar pengawasan dan pengendalian dana serta pelaksanaan pembangunan desa. Mekanisme ini mendorong desa untuk menaati standar nasional, mengutamakan efisiensi dan akuntabilitas, serta menempatkan desa dalam rezim neoliberal yang mengedepankan kinerja terukur dan harmonisasi dengan kebijakan pusat. Dengan pendekatan ini, negara menggunakan IDM sebagai instrumen dominasi yang menggantikan kontrol langsung dengan pengawasan berbasis data yang ketat, memasukkan desa ke dalam

sistem pasar pemerintahan yang terstandarisasi dan terkontrol.

Manfaat IDM terletak pada kemampuannya memfasilitasi transparansi dan akuntabilitas, menyediakan data komprehensif untuk perencanaan dan evaluasi pembangunan desa, sehingga intervensi kebijakan dan penyaluran dana dapat lebih tepat sasaran dan responsif terhadap kebutuhan desa. IDM juga mendorong partisipasi masyarakat dan meningkatkan pengelolaan sumber daya desa secara berkelanjutan dengan menggabungkan indikator ketahanan sosial, ekonomi, dan ekologi.

Namun praktik IDM menimbulkan kontradiksi serius dengan otonomi desa. Meskipun desa secara formal diberi kewenangan mengelola pembangunan, dalam realitas, desa harus menyesuaikan diri dengan standar dan indikator IDM yang bersifat normatif dan kuantitatif. Hal ini

membatasi kebebasan desa dalam menentukan prioritas pembangunan berbasis kebutuhan lokal, menciptakan ketergantungan pada pengukuran yang ditetapkan oleh negara serta stigma sosial bagi desa yang dinilai berstatus rendah.

Dalam pengukuran IDM, desa diklasifikasikan dalam lima status kemajuan dan kemandirian desa, yaitu Desa Sangat Tertinggal dengan skor IDM di bawah 0,491; Desa Tertinggal dengan skor antara 0,491 hingga kurang dari 0,599; Desa Berkembang dengan skor antara 0,599 sampai kurang dari 0,707; Desa Maju dengan skor antara 0,707 hingga kurang dari 0,815; dan Desa Mandiri yang memiliki skor di atas 0,815. (Permendesa PDTT Nomor 2 Tahun 2016). Klasifikasi ini tidak hanya menjadi dasar alokasi dana dan prioritas pembangunan, tapi juga memperkuat hierarki sosial ekonomi desa dalam rangka pengaturan negara, di mana desa dengan skor rendah menghadapi berbagai keterbatasan dalam hal akses

sumber daya dan peluang untuk meningkatkan kapasitasnya.

Dengan demikian, IDM merupakan instrumen kekuasaan negara yang mengatur desa dalam kerangka perencanaan dan pengukuran performa desa, sekaligus menyediakan landasan data bagi pembangunan desa yang terkoordinasi. Konsekuensinya, otonomi desa (kemandirian desa) dalam praktek mengalami pembatasan yang signifikan, menciptakan ketimpangan dan hierarki antar desa, namun tetap membuka peluang bagi perbaikan pengelolaan dan pembangunan yang lebih tepat sasaran serta berkelanjutan jika dikelola secara inklusif dan sensitif terhadap konteks lokal.

Dalam paradigma *governmentality*, negara tidak benar-benar melepaskan kendali, melainkan mengatur dan melakukan deregulasi selektif yang justru memfokuskan kontrol melalui data (Foucault, M, 1991) dan indikator yang disajikan oleh IDM. Ini memungkinkan pengawasan ketat tanpa kehadiran

langsung, menggunakan “teknologi pemerintahan” berbasis data untuk memastikan desa mengikuti aturan dan target pembangunan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Dengan demikian, IDM bukan hanya alat pengukuran, tetapi juga instrumen kekuasaan yang mempertahankan dominasi negara dengan cara yang terdisiplin dan terstandarisasi, memaksa desa beradaptasi yang mengutamakan efisiensi, akuntabilitas, dan integrasi pasar.

Manfaat IDM memang signifikan dari sisi transparansi, akuntabilitas, dan penyediaan data untuk perencanaan pembangunan desa. Namun, IDM juga menimbulkan kontradiksi terhadap otonomi desa karena desa harus tunduk pada logika negara dan klasifikasi yang mengurangi kebebasan desa dalam menentukan agenda pembangunan sendiri. Dampaknya, desa memiliki kewenangan formal tetapi terbatas secara substantif karena harus memenuhi indikator yang bersifat normatif dan kuantitatif. Klasifikasi

IDM ini juga berpotensi menciptakan ketimpangan pembangunan antar desa dan stigma sosial bagi desa dengan skor rendah, sehingga memperkuat hierarki sosial dan ekonomi desa secara struktural.

Sehingga IDM berperan sebagai alat kekuasaan negara dengan mengganti kontrol langsung dengan pengawasan berbasis data, menegakkan standar kinerja yang mewujudkan dominasi negara melalui mekanisme dalam pembangunan desa, sekaligus menghadirkan tantangan serius bagi otonomi dan kemandirian desa dalam pengelolaan pembangunan lokal.

Dari perspektif kritik pembangunan ala Tania Murray Li, Indeks Desa Membangun (IDM) sebagai instrumen teknokratis pembangunan desa dapat dipahami sebagai wujud governmentality yang membawa risiko memerangkap desa dalam logika kontrol dan standarisasi birokrasi negara (Li, Tania Murray, 2012). IDM memang dimaksudkan sebagai alat ukur obyektif yang membantu pemerintah pusat dan daerah dalam mengelola dan

mengarahkan pembangunan desa berdasarkan data. Namun, kritik Li menyoroti bahwa pendekatan seperti ini sering kali mengabaikan realitas sosial-historis lokal dan dinamika kuasa yang kompleks di desa.

Menurut Li, program pembangunan besar yang melibatkan pembangunan sosial secara teknokratis, seperti IDM, seringkali memperlihatkan desa sebagai objek pembangunan yang harus "diperbaiki" melalui intervensi yang dikendalikan elit teknokrat dan birokrat tanpa memperhatikan relasi kuasa yang tak setara dan konteks lokal desa itu sendiri. Hal ini menyebabkan desentralisasi pembangunan yang ideal berubah menjadi bentuk sentralisasi kekuasaan yang mengekang otonomi desa dan mengabaikan prakarsa komunitas lokal yang bersifat plural dan dinamis. Dengan demikian, ada risiko bahwa IDM sebagai instrumen pembangunan menjadi alat kontrol politik dan sosial yang mendominasi desa, bukan sebagai alat pemberdayaan yang benar-

benar kontekstual dan memberdayakan masyarakat desa secara autentik (Li, Tania Murray, 2012).

Berdasarkan pandangan ini, kontradiksi yang ditemukan dalam praktik IDM di Kabupaten Kebumen di mana banyak indikator penting bukan dalam kewenangan desa, dan rekomendasi IDM tidak terintegrasi dengan baik dalam perencanaan desa dan program OPD sejalan dengan kritik Li tentang teknokratisasi pembangunan desa. IDM bisa saja menjebak desa dalam standar pembangunan yang kaku dan mengabaikan keunikan, kebutuhan, serta kearifan lokal desa yang beragam. Kritik ini menggarisbawahi bahwa pembangunan desa harus mengedepankan dialog antara program teknis dan konteks sosial lokal agar pembangunan benar-benar inklusif, berkeadilan, dan berkelanjutan. (Sutoro Eko, 2025)

IDM Sebagai Politik Data

Dari perspektif lembaga pusat, teori governmentality Michel Foucault (1991), Indeks Desa Membangun (IDM) merupakan bagian dari teknik kekuasaan negara yang halus dan strategis untuk mengatur perilaku dan keputusan lokal agar selaras dengan kebijakan pembangunan nasional. IDM memfungsikan data sebagai alat pengendalian dan pengawasan desa dalam tata kelola pemerintahan nasional tanpa perlu intervensi langsung (Foucault, M, 1991). Dengan pendekatan ini, negara menciptakan cara berpikir dan bertindak yang dikontrol secara tidak langsung melalui pengumpulan data, standardisasi pengukuran, serta penggunaannya dalam menentukan kebijakan dan alokasi sumber daya pembangunan (Graham Burchell, 1991).

Namun, terdapat kontradiksi dalam pelaksanaan IDM. Banyak indikator dalam kuisioner IDM yang sebenarnya berada di luar kewenangan desa, seperti pelayanan kesehatan yang tanggung jawab pemerintah daerah, kepesertaan BPJS yang dikelola

lembaga pusat, serta penyediaan pendidikan formal yang bukan domain desa. Ketidaksesuaian ini menimbulkan ketidakadilan karena desa dinilai berdasarkan aspek yang tidak sepenuhnya dapat dikelola oleh desa itu sendiri. Misalnya, Desa Kutowinangun yang tidak dapat memperbaiki akses jalan menuju fasilitas kesehatan karena itu adalah tanggung jawab kabupaten (Kemendesa PDTT, 2016; Eko, 2025).

Secara spesifik, indikator sosial seperti ketersediaan tenaga kesehatan di puskesmas, tingkat kepesertaan BPJS, akses pendidikan nonformal seperti PKBM, serta penanganan anak berkebutuhan khusus dan PMKS adalah kewenangan pemerintah kabupaten/provinsi, bukan desa. Begitu pula aspek ekonomi seperti pusat pasar, akses lembaga keuangan formal, distribusi logistik dan kondisi jalan merupakan tanggung jawab pihak yang lebih tinggi daripada desa. Ketidakcocokan dalam indikator ini menyebabkan desa sulit mencapai skor tinggi dalam IDM,

meskipun desa berusaha maksimal mengelola sumber daya dan membangun masyarakatnya.

”kesalahan IDM adalah dimana kuisisioner indikatornya mestinya dibagi menjadi beberapa bagian, jadi jelas pengukurannya, jangan sampai menjebak desa, karena indikator yang menjadi bukan kewenangan desa semestinya tidak dijadikan alat ukur dalam IDM itu sendiri”. (Mutriono, 2025).

Fenomena ini mencerminkan politik data sebagai bentuk governmentality di mana negara menggunakan instrumen

Pengisian kuisisioner IDM harus lengkap tanpa pertanyaan yang terlewat, namun inklusi indikator di luar kewenangan desa ini mempersulit desa memperoleh predikat mandiri. Bahkan desa dengan status sangat tertinggal, berkembang, atau maju terancam kesulitan naik status karena kondisi tersebut. Adanya indikator seperti pelayanan kesehatan daerah, fasilitas pendidikan, dan pusat perdagangan yang bukan dikelola desa menimbulkan

kuantitatif untuk mengontrol desa secara tidak langsung, mengarahkan desa ke standar pembangunan yang mungkin tidak relevan dengan kondisi lokalnya.

Akibatnya, otonomi desa yang diamanatkan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa menjadi terkikis dan desa berperan lebih sebagai objek pengelolaan birokrasi pusat dan daerah. Desa yang aktif menjalankan fungsi pemerintahannya tetap memperoleh skor rendah jika berada di wilayah dengan keterbatasan fasilitas yang bukan tanggung jawabnya (Sutoro Eko, 2025)

ketidakadilan dalam penilaian skor akhir (Kemendesa PDTT, 2016).

Selain itu, indikator keberagaman sosial seperti suku, bahasa, dan agama juga bermasalah pada desa homogen. Misalnya, desa dengan komposisi penduduk mayoritas satu suku dan satu agama alami mendapat skor rendah, padahal kenyataannya mungkin sangat harmonis (Bilaludin, 2025). Hal ini menimbulkan diskriminasi struktural yang tidak adil

terhadap desa dengan keadaan sosial budaya khas.

Kritik juga datang dari praktisi seperti Yusuf Mustiono yang menekankan perlunya pemisahan indikator dalam kuisioner agar tidak menjebak desa, sehingga indikator yang bukan kewenangan desa tidak dijadikan alat ukur penilaian utama IDM ” (Murtiono, 2025).

Keterbatasan integrasi IDM dengan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait dan mitra pembangunan menghambat efektivitas pelaksanaan program pembangunan, sebab data dan kebijakan tidak sinkron dengan program yang dilakukan di lapangan. Misalnya pengelolaan PKBM dan sekolah luar biasa (SLB) yang merupakan tanggung jawab OPD, bukan desa, namun tetap mempengaruhi skor IDM desa (Kemendesa PDTT, 2016).

Dalam pengukuran aspek pendidikan, desa yang secara geografis tidak memiliki fasilitas pendidikan formal dan nonformal secara otomatis mendapat

skor rendah, walaupun hal tersebut berada di bawah tanggung jawab pemerintah kabupaten atau provinsi (UU No. 6 Tahun 2014). Akibatnya, desa terpencil menjadi terjebak dalam penilaian yang tidak adil, yang berdampak negatif pada alokasi sumber daya dan peluang pembangunan desa (Kemendesa PDTT, 2016).

Begitu pula dalam aspek ekonomi, desa tidak dapat mengontrol pasar, lembaga keuangan formal, dan akses distribusi logistik yang merupakan urusan pemerintah kabupaten/kota atau provinsi, sehingga desa tidak mampu memenuhi indikator-indikator tersebut secara maksimal. Hal ini menambah tekanan birokrasi dan memperkuat subordinasi desa dalam sistem pemerintahan nasional yang berorientasi pada standar kuantitatif (Kemendesa PDTT, 2016).

Sehingga, terdapat kebutuhan mendesak untuk meninjau ulang indikator dan mekanisme pengukuran IDM agar lebih relevan dengan kewenangan desa dan keadilan bagi desa sebagai aktor

pembangunan. Ini juga akan membantu mencegah fenomena di mana desa memiliki peran aktif namun tetap terhambat kenaikan status karena indikator eksternal di luar kendali Pemerintah (Sutoro Eko, 2025).

Capaian Indeks Desa Membangun (IDM) Dan Dinamika Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa)

Sesuai surat Direktur Pembangunan Regional Kementerian PPN/Bappenas No. T-04777/Dt.2.2/PP.02.01/03/2024 tanggal 20 Maret 2024 perihal Penyampaian Informasi Mengenai Indikator Persentase Desa Mandiri dalam RPJPD 2025-2045 disampaikan bahwa Arah kebijakan Pembangunan Desa dalam RPJPN 2025-2045 berada dalam Indonesia Emas (IE) 8: Perkotaan dan Perdesaan sebagai Pusat

Pertumbuhan, dengan indikator Persentase Desa Mandiri. Persentase Desa Mandiri merupakan perbandingan antara jumlah desa dengan status pembangunan mandiri dibandingkan dengan total jumlah desa di tingkat nasional maupun provinsi/kabupaten/kota. Status pembangunan desa ditetapkan berdasarkan data capaian pembangunan desa yang bersumber dari Indeks Desa.

Kabupaten Kebumen dengan 449 Desa yang terbagi menjadi beberapa bagian geografis mengalami perkembangan yang cukup pesat dilihat dari status kemandirian desa. Hal ini sejak tahun 2022 Kabupaten Kebumen mengalami peningkatan yang baik dari 1 (satu) desa (2017-2021), 5 (lima) desa (2022), 60 (enam puluh) desa (2023) dan 152 (seratus lima puluh dua) desa (2024).

Tabel 1. Capaian Indeks Desa Membangun
Kabupaten Kebumen Tahun 2017-2024

IDM Status Desa	Tahun							
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Mandiri	1	1	1	1	1	5	60	152
Maju	19	53	69	90	123	194	261	246
Berkembang	253	327	357	348	319	250	128	51
Tertinggal	174	66	22	10	6	-	-	-
Sangat Tertinggal	2	2	-	-	-	-	-	-
Prosentase Desa mandiri (%)	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	1,11	13,36	33,85

Sumber Data: Perda Kabupaten Kebumen 11/2024

Capaian Indeks Desa Membangun (IDM) pada desa-desa di Kecamatan Kutowinangun dan sekitarnya selama periode 2021-2024 menunjukkan perkembangan yang beragam di masing-masing dimensi ketahanan sosial, ekonomi, dan lingkungan. Di Desa Kutowinangun sendiri, meskipun status desa telah mencapai kategori mandiri sejak tahun 2017, terdapat sejumlah skor rendah pada indikator-indikator kunci. Akses ke posyandu tercatat sangat terbatas dengan skor hanya 0,2 akibat infrastruktur jalan yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten, bukan desa. Pendidikan nonformal juga stagnan dengan skor 0,2

sepanjang periode akibat belum terdapatnya fasilitas seperti PKBM yang bukan kewenangan desa dan taman baca yang difasilitasi desa karena pertimbangan dampak buruk masih menjadi dominasi para elit desa.

Akses perdagangan juga terganggu oleh faktor eksternal seperti rusaknya jalan dan banjir yang menyebabkan skor akses sangat rendah, yakni 0,2. Meskipun kesiapsiagaan bencana mendapat skor lebih baik di 0,6, hal tersebut belum mencapai tingkat yang diharapkan. Kondisi ini tercermin pula dalam dokumen RKP Desa di mana prioritas pembangunan lebih menitikberatkan pada pendidikan formal

dan layanan kesehatan yang menjadi kebutuhan dan aspirasi lebih nyata, sementara pengembangan pendidikan nonformal dan modal sosial yang menjadi rekomendasi IDM belum terealisasi optimal.

Sementara itu, di Desa Seboro, kemajuan pesat pada aspek ekonomi dan kesiapsiagaan bencana dengan kenaikan skor indeks ekonomi dari 0,60 ke 0,90 dan kesiapsiagaan bencana dari 0,00 ke 0,80 mengindikasikan adanya keberhasilan strategi pemberdayaan ekonomi dan pengelolaan risiko lingkungan. Namun, aspek sosial masih menghadapi tantangan serius. Skor tenaga kesehatan hanya 0,33 pada awal periode dan kepesertaan BPJS masih rendah di 0,40, selain itu pendidikan nonformal dan modal sosial yang mencakup toleransi dan rasa aman warga masih stagnan pada 0,20. Ini menunjukkan bahwa meskipun secara umum desa meningkat statusnya sebagai mandiri, pembangunan sosial yang inklusif dan kohesif belum tercapai. Rencana

penyusunan RKP Desa harusnya mengakomodasi temuan ini namun dalam praktiknya, prioritas program lebih dipengaruhi aspirasi masyarakat dan kekuasaan lokal yang menyebabkan rekomendasi teknis IDM tidak 100% diikuti.

Desa Tepakyang juga memperlihatkan dinamika di mana aspek ekonomi dan lingkungan mengalami peningkatan signifikan, dengan skor IKE naik dari 0,60 menjadi 0,90 dan IKL stabil tinggi di kisaran 0,80, menandakan perbaikan dalam usaha mikro, perdagangan, serta kesiapsiagaan bencana. Namun, aspek sosial tertinggal dengan tenaga kesehatan yang skor stagnan pada 0,33 hingga tahun 2023 dan baru meningkat menjadi 0,67 pada 2024, sedangkan pendidikan nonformal tetap di angka rendah, 0,20. Perencanaan pembangunan yang dituangkan ke dalam RKP Desa cenderung menyesuaikan kebutuhan praktis dan penguatan infrastruktur fisik yang mendesak dan terlihat langsung oleh

masyarakat, sehingga rekomendasi IDM yang mungkin memerlukan proses jangka panjang dan pendekatan kapasitas komunitas belum sepenuhnya menjadi fokus.

Desa Wiromartan yang berada di pesisir turut mengalami peningkatan status dari maju ke mandiri dengan nilai IDM yang relatif konstan, sekitar 0,8497. Meski aspek ekonomi dan lingkungan desa menunjukkan perkembangan positif, aspek sosial masih menjadi tantangan utama. Dengan skor kesehatan rendah yakni berkisar 0,33 sampai 0,53, fasilitas pendidikan nonformal yang minim (0,20), rendahnya modal sosial dan toleransi beragama (0,2), desa masih perlu banyak intervensi sosial untuk menghasilkan kesejahteraan yang lebih merata. Prioritas pembangunan dalam RKP Desa dengan sendirinya sangat dipengaruhi kebijakan pragmatis dan politik lokal yang seringkali mengesampingkan rekomendasi teknis IDM terkait penguatan aspek sosial (IDM Kebumen, 2024; Sambas, 2023).

"masyarakat tidak menganggap penting apa hasil rumusan IDM, bahkan bukan menjadi hal yang prioritas" (Basuki, 2025)

Secara umum, terdapat ketimpangan mencolok antara data teknis dan rekomendasi IDM dengan realitas penyusunan RKP Desa yang lebih dipengaruhi oleh politik lokal, kapasitas aparat desa, dan keterbatasan sosialisasi hasil IDM ke Organisasi Perangkat Daerah (OPD) serta mitra pembangunan. Hal ini menimbulkan jarak yang membuat pembangunan desa lebih mengakomodasi kepentingan lokal atau kebutuhan sesaat daripada perencanaan strategis jangka panjang berbasis data yang sudah disiapkan oleh IDM.

Untuk menutup jarak ini, penguatan mekanisme penyelarasan IDM dengan pelaksanaan perencanaan partisipatif di desa, peningkatan kapasitas sumber daya aparatur desa, serta perbaikan koordinasi lintas sektor sangat urgent. Strategi ini diharapkan agar RKP Desa tidak hanya menjadi dokumen formalitas administratif

tapi benar-benar menjadi instrumen pembangunan desa yang efektif, berkeadilan, partisipatif, dan berkelanjutan sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat desa dan rekomendasi berbasis data.

Skor rendah dalam Indeks Desa Membangun (IDM) di sejumlah desa di Kabupaten Kebumen terutama disebabkan oleh beberapa faktor struktural dan kultural yang membatasi efektivitas pembangunan desa secara menyeluruh. *Pertama*, keterbatasan infrastruktur menjadi hambatan utama. Misalnya, di Desa Kutowinangun, skor rendah pada akses posyandu (0,2) disebabkan oleh infrastruktur jalan yang rusak dan kurang mendukung akses fisik ke fasilitas tersebut, yang menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten dan bukan desa. Hal ini meluas pada kondisi infrastruktur perdagangan yang terganggu akibat seringnya banjir dan kerusakan jalan, sehingga akses pasar menjadi terbatas dan berdampak pada skor rendah aspek ekonomi (Kemendesa PDTT, 2016).

Kedua, keterbatasan kapasitas layanan sosial, terutama dalam bidang kesehatan dan pendidikan nonformal, menjadi faktor mendasar rendahnya skor ketahanan sosial. Beberapa desa seperti Seboro dan Wiromartan masih memiliki skor tenaga kesehatan rendah (0,33 hingga 0,53), serta tingkat kepesertaan BPJS yang belum optimal. Pendidikan nonformal seperti PKBM dan taman baca juga sangat kurang berkembang, dengan skor stagnan pada 0,2. Situasi ini menunjukkan kurangnya fasilitas dan sumber daya manusia, disamping kendala adat dan budaya seperti kekhawatiran terhadap penyalahgunaan internet yang menghambat pengembangan pendidikan nonformal dan literasi (Muh. Maksum et al., 2024; IDM Kebumen, 2024).

Ketiga, faktor sosial budaya dan modal sosial yang terbatas turut memperberat perolehan skor IDM. Desa seperti Seboro, Wiromartan tantangan dalam hal toleransi keberagaman, hal ini dinilai rendah diakibatkan 100% warga

bersuku Jawa dan beragama Islam. Sementara itu, kendala administratif dan sumber daya manusia desa dalam mengelola layanan dan pembangunan berdampak pada implementasi program yang direkomendasikan. Kondisi ini menuntut intervensi lebih komprehensif yang melibatkan pemerintah daerah dan pusat, serta partisipasi aktif masyarakat untuk membangun modal sosial yang inklusif dan menjaga stabilitas sosial guna mendukung pembangunan berkelanjutan secara holistik.

Dalam pelaksanaan pembangunan desa, penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa) tidak dapat dipisahkan dari konteks pembangunan supra desa, yaitu skala yang melibatkan lintas desa dan intervensi pemerintah kabupaten atau provinsi. Pelaksanaan pembangunan desa yang ideal adalah berbasis pada metode bottom-up, dimana masyarakat berpartisipasi aktif dari tahap perencanaan hingga evaluasi, dengan data IDM sebagai dasar objektif menyusun

prioritas pembangunan. Namun, di lapangan, temuan dokumen RKP Desa mengungkapkan bahwa meski ada rumusan prioritas super prioritas di IDM, desa belum sepenuhnya memasukkan rekomendasi tersebut dalam musyawarah perencanaan dan dokumen RKP Desa.

Hal ini sebagian besar disebabkan kepala desa lebih cenderung untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan janji politik saat pencalonan diri menjadi kepala desa, dalam proses ini kepala desa lebih mengambil peran sebagai penguasa di desa untuk memprioritaskan janji politik dan sesuai yang tertuang pada RPJM Desa, sehingga selama masa jabatannya seluruh masalah yang dituangkan dalam dokumen RPJM Desa bisa selesai. Hal ini senana dengan pernyataan kades Kutowinangun.

"Sebagai Kepala Desa, saya memilih dan mengutamakan kehendak serta prioritas masyarakat yang telah disepakati melalui Musyawarah Desa (Musdes), yang menjadi landasan hukum tertinggi dalam pelaksanaan pemerintahan desa. Semua program yang dilaksanakan tetap

selaras dengan RPJMDes, terutama jika bukan program Inpres. Prioritas pembangunan Desa mengacu pada RPJMDes, dengan penyusunan RKP Desa setiap tahun yang menitikberatkan pada kegiatan di lingkungan desa berdasarkan skala prioritas dan urgensi, seperti mitigasi banjir dan perbaikan fasilitas umum yang mendesak” (Huda, 2025)

Usulan kegiatan dalam Musrenbangdesa lebih banyak didominasi oleh kebutuhan jangka pendek dan hal-hal yang langsung dirasakan oleh masyarakat, seperti perbaikan jalan, penyediaan air bersih, bantuan sosial, dan dukungan ekonomi mikro yang lebih terlihat dan berdampak cepat bagi warga. Sedangkan rekomendasi hasil IDM yang lebih struktural dan jangka panjang sering dianggap tidak prioritas dan bukan menjadi tanggung jawab pemerintah desa secara langsung.

Hambatan utama adalah kurangnya konektivitas dan integrasi rumusan IDM dengan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait di level kabupaten. Rumusan dan data IDM seringkali hanya dijadikan

konsumsi internal PMD atau desa, tanpa tersosialisasi dan terakomodasi secara jelas dalam program kerja dan penganggaran OPD lintas sektor. Padahal, OPD seperti Dinas Kesehatan, Pendidikan, Pertanian, dan Lingkungan Hidup memiliki program yang secara substansial dapat memperkuat capaian IDM. Ketidaktahuan atau minimnya pemahaman OPD tentang IDM, serta belum adanya mekanisme koordinasi lintas sektor, mengakibatkan berbagai program pembangunan desa kurang tepat sasaran dan tidak sinergis

Lebih jauh, dari hasil konsultasi publik Dinas PMD Kabupaten Kebumen pada 31 Oktober 2025 terungkap fakta bahwa rumusan IDM yang diarahkan pada program dan kegiatan OPD terkait justru tidak terintegrasi dengan baik ke dalam kebijakan atau pelaksanaan program OPD tersebut. OPD di tingkat kabupaten banyak yang belum memahami IDM dengan baik sehingga kesempatan sinergi antara kebutuhan desa dan program pemerintah daerah terabaikan. Perangkat desa ikut

kesulitan karena aspirasi berbasis IDM sering tidak mendapat respons. Ini menyebabkan pembangunan desa menjadi terfragmentasi dan kurang efektif, dengan musyawarah desa yang lebih banyak mengajukan kebutuhan praktis langsung tanpa keterkaitan jelas ke rumusan IDM maupun prioritas supra desa yang seharusnya menjadi acuan. (Dinas PMD Kebumen, 2025).

KESIMPULAN

Penerapan Indeks Desa Membangun (IDM) di Kabupaten Kebumen secara tegas memetakan sebuah rezim pemerintahan yang menjadikan data dan standar teknokratis sebagai alat *governance* yang halus. IDM bukan hanya instrumen pengukuran obyektif, tetapi berfungsi sebagai cara negara untuk menata desa sehingga perilaku dan kebijakan lokal selaras dengan agenda dan logika pembangunan nasional. Mekanisme ini mengukuhkan kontrol administratif melalui regulasi normatif yang menuntut ketaatan

dan standarisasi, tanpa intervensi kasar atau dominasi langsung.

Namun, pendekatan *technocratic* seperti IDM terdapat kontradiksi yang mencolok, di mana indikator teknis yang dijadikan ukuran sering mengabaikan konteks sosial kultural dan keragaman kapasitas desa yang nyata. IDM, dalam praktiknya, menjebak desa dalam norma dan indikator yang dipaksakan secara *top-down* oleh birokrasi pusat, mengurangi ruang bagi otonomi dan prakarsa lokal. Hal tersebut menyebabkan keterasingan antara desa dan negara, di mana desa menjadi objek statistik dan kontrol yang harus menyesuaikan diri pada standar yang tidak selalu cocok dengan realitas lapangan dan aspirasi masyarakat. Data di Kebumen mengonfirmasi hal ini, banyak indikator IDM di luar kewenangan desa seperti pendidikan formal dan nonformal (kursus/PKBM), serta infrastruktur ekonomi dan sosial menjadi beban administratif yang sulit ditanggulangi oleh desa.

Lebih jauh, ketidaksesuaian rumusan dan pengelolaan IDM dengan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang bertanggung jawab atas bidang-bidang tersebut mempersempit efektivitas implementasi dan inovasi pembangunan desa. Desa yang berusaha keras mengelola kapasitas dan aspirasinya secara optimal tetap merasa terpenjara dalam standar indikator IDM yang tidak mengakomodasi perbedaan sosial dan budaya lintas desa, bahkan menjadi sumber ketimpangan dan marginalisasi bagi desa yang sumber dayanya terbatas. Narasi ini mengajak refleksi kritis terhadap fungsi IDM sebagai teknologi pemerintahan apakah menjadi instrumen pemberdayaan atau alat represif yang mengaburkan otonomi dan keunikan lokal desa, sehingga pembangunan perlu diartikulasikan ulang agar inklusif, adaptif, dan berkeadilan.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Aziz Sanapiah, Satyadi Nugroho. (2019). Implementasi Indeks Desa Membangun Dalam Mendorong Perkembangan Dan Kemandirian Desa Di Lingkungan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal Dan Transmigrasi Ri. *Journal of Public Policy and Applied Administration*, 50 - 61.
- Basuki, R. (2025). Wawancara IDM.
- Bilaludin, S. S. (den 7 10 2025).
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40.
- Charmaz, K. (2014). *Constructing Grounded Theory*. London: Sage Publications.
- Claudia et al. (8 2024). Relasi Kuasa Pemerintah Desa Dan Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan Desa Di Desa Lamabelawa. *Jurnal Ilmiah Dinamika Sosia*, 219-239.
- Foucault, M. (1991). *Governmentality*. USA: University of Chicago Press.
- Graham Burchell, C. G. (1991). *The Foucault Effect: Studies In Governmentality : With Two Lectures By And An Interview With Michel Foucault*. Chicago United States of America: The University of Chicago Press.
- Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon Press.
- Holling, S. C. (1973). Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review*, 1-23 <https://doi.org/10.1146/annurev.es.04.110173.000245>.
- Huda, F. (2025). Wawancara IDM.
- Kutowinangun, P. (2025). Wawancara IDM.
- Li, Tania Murray. (2012). *The Will to Improve: Perencanaan, Kekuasaan, dan Pembangunan di Indonesia*. (Hery Santoso dan Pujo Semedi). Tangerang: Maejin Kiri.
- Moleong, L. J. (2005). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Muh. Maksum at al. (2024). Moderasi Beragama Sebagai Katalisator Untuk Kohesi Sosial Di Desa Puntukdoro Magetan. *Journal Of Community Development and Disaster Management*, 91-101.
- Muhtarom, at al. (2018). Analisis Indeks Desa Membangun Untuk Mengetahui Pola Perkembangan Pembangunan Desa Di Kecamatan Gadingrejo Kabupaten Pringsewu. *Jurnal Balitbangda Lampung*, 179-190.
- Murtiono, Y. (2025). Wawancara IDM.
- Nurul, et al. (2023). Implementasi Kebijakan Indeks Desa Membangun (IDM) Di Desa Biringala Kecamatan Barombong Kabupaten Gowa. *KIMAP: Kajian Ilmiah Mahasiswa Administrasi Publik*, 831-844.
- Patton, M. Q. . (2002). *Qualitative Research & Evaluation Methods* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. (den 19 10 2015). *Sekretariat Kabinet Republik Indonesia*. Hämtat från <https://setkab.go.id/>: <https://setkab.go.id/kurangi-jumlah-desa-tertinggal-kementerian-desaluncurkan-indeks-desa-membangun/>

- Sugiyono. (2020). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Sukarno, M. (2020). Analisis Pengembangan Potensi Desa Berbasis Indeks Membangun Desa (IDM) (Studi Kasus: Desa Ponggok, Kecamatan Palohharjo, Kabupaten Klaten). *Prosiding Seminar Edusainstech FMIPA UNIMUS*, 533-541.
- Sutoro Eko. (2025). Wawancara IDM dan Governmentality.
- Thomas Lemke. (9 2022). Foucault, Governmentality, and Critique. *Rethinking Marxism*, ss. 14 (3), 49-64.
- Van Meter & Van Horn. (1975). The Policy Implementation Process a Conceptional Framework. i V. M. Horn, *ADMINISTRATION & SOCEITY* (ss. 445-488). USA: Sage Publication Inc.
- Yin. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. London: Sage Publications.