

Analisis Program Padat Karya Tunai Desa di Desa Pasung, Kecamatan Wedi, Klaten melalui Pendekatan *Bottom-Up*

Adzra Fildzah Azzahra, Dr.Didik Gunawan Suharto, S.Sos.,M.Si.

Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Sebelas Maret
email: adzra22@student.uns.ac.id

Abstrak

Program Padat Karya Tunai Desa (PKTD) merupakan kebijakan pembangunan desa yang bertujuan menciptakan kesempatan kerja dan mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya lokal. Penelitian ini menganalisis implementasi PKTD di Desa Pasung, Kecamatan Wedi, Kabupaten Klaten melalui pendekatan bottom-up. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Kerangka analisis menggunakan model implementasi kebijakan bottom-up dari Elmore, Lipsky, Hjern, dan O'Porter, yang menekankan jaringan aktor, jenis kebijakan, kesesuaian dengan harapan lokal, serta prakarsa dan partisipasi masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi PKTD melibatkan pemerintah desa, Tim Pendamping Profesional, kelompok tani, RT/RW, BPD, dan masyarakat. Kegiatan PKTD di Desa Pasung masih terfokus pada pembersihan saluran irigasi dan kebersihan lingkungan sejak tahun 2018. Partisipasi masyarakat lebih dominan pada tahap pelaksanaan, sedangkan pengambilan keputusan strategis masih bertumpu pada pemerintah desa. Keterbatasan anggaran menunjukkan ketidaksinambungan dengan status PKTD sebagai program prioritas. Dengan demikian, implementasi PKTD di Desa Pasung telah melibatkan aktor lokal, namun masih memerlukan penguatan partisipasi substantif dan dukungan anggaran yang lebih proporsional.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan; Program Padat Karya Tunai Desa; Pendekatan Bottom-Up; Aktor Lokal

Abstract

The Village Cash-for-Work Program (PKTD) is a village development policy aimed at creating employment opportunities and optimizing the use of local resources. This study analyzes the implementation of PKTD in Pasung Village, Wedi District, Klaten Regency using a bottom-up approach. A descriptive qualitative method was employed, with data collected through interviews, observation, and documentation. The analytical framework is based on the bottom-up policy implementation model by Elmore, Lipsky, Hjern, and O'Porter, emphasizing actor networks, policy type, conformity with local expectations, and community initiative and participation. Findings show that PKTD implementation involves the village government, Professional Assistance Team, farmer groups, RT/RW, BPD, and local communities. PKTD activities in Pasung Village have remained focused on irrigation channel cleaning and environmental sanitation since 2018. Community participation is more dominant at the implementation stage, while strategic decision-making remains with the village government. Budget limitations indicate a mismatch with PKTD's status as a priority program. Therefore, PKTD implementation in Pasung Village still requires stronger substantive community participation and more proportional budget support.

Keywords: Policy Implementation; Village Cash-for-Work Program; Bottom-Up Approach; Local Actors

Pendahuluan

Pembangunan nasional merupakan upaya berkelanjutan pemerintah untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat. Dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2025-2029, pemerintah menetapkan prioritas nasional mengatasi ketimpangan antarwilayah dengan memperkuat pembangunan dari desa dan dari bawah sebagai fondasi pemerataan ekonomi nasional (Bappenas, 2025). Hal ini sejalan dengan visi Indonesia Emas 2045 yang mengarahkan pembangunan tidak hanya di perkotaan, tetapi juga di wilayah perdesaan melalui penciptaan lapangan kerja, penguatan ekonomi lokal, dan pemberdayaan masyarakat desa.

Data Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa hingga Maret 2025, jumlah penduduk miskin Indonesia mencapai 23,85 juta jiwa atau sekitar 8,47 persen dari total penduduk. Tingkat kemiskinan di perkotaan tercatat 6,73 persen, sedangkan di perdesaan masih berada di angka 11,03 persen (BPS, 2025). Kesenjangan ini mempertegas bahwa pembangunan desa yang berorientasi pada pemberdayaan masyarakat menjadi sangat krusial.

Sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, paradigma pembangunan desa bergeser dari yang bersifat top-down menuju bottom-up, dengan menempatkan masyarakat sebagai aktor utama. Dalam kerangka tersebut, pemerintah meluncurkan Program Padat Karya Tunai Desa (PKTD) sebagai kebijakan prioritas sejak tahun 2018, yang diatur dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 19 Tahun 2017. Program ini dirancang untuk memberdayakan masyarakat melalui kegiatan produktif berbasis sumber daya lokal, menyerap tenaga kerja dari kalangan miskin dan rentan, meningkatkan daya beli masyarakat, serta mempercepat pembangunan infrastruktur dasar (Kemendesa PDTT, 2021).

Dalam kajian implementasi kebijakan publik, DeLeon dan DeLeon (2002) menjelaskan bahwa studi implementasi telah mengalami pergeseran signifikan dari pendekatan top-down yang menekankan kepatuhan terhadap instruksi dari atas, menuju pendekatan bottom-up yang menekankan pada dinamika aktor lokal, partisipasi masyarakat, dan adaptasi kebijakan terhadap konteks lokal. Pendekatan bottom-up dipelopori oleh Elmore (1979), Lipsky (1971), serta Hjern dan Porter (1981), yang memandang implementasi sebagai proses sosial yang melibatkan interaksi berbagai aktor di tingkat lokal.

Namun dalam praktiknya, implementasi PKTD di tingkat desa seringkali menghadapi berbagai permasalahan, seperti ketidaksesuaian antara perencanaan dan kebutuhan masyarakat, rendahnya kualitas partisipasi masyarakat, serta dominasi aktor tertentu dalam proses pengambilan keputusan (Sutaryo, 2018; Prasetyo & Rahman, 2020). Hal ini mendorong penelitian ini untuk menganalisis implementasi PKTD di Desa Pasung, Kecamatan Wedi, Kabupaten Klaten melalui pendekatan bottom-up, sehingga

dapat memberikan pemahaman komprehensif mengenai keberhasilan maupun kendala yang dihadapi.

Metode

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif, yang bertujuan untuk memperoleh pemahaman mendalam mengenai dinamika implementasi PKTD di Desa Pasung. Lokasi penelitian adalah Desa Pasung, Kecamatan Wedi, Kabupaten Klaten, yang dipilih karena merupakan desa pertanian yang telah melaksanakan PKTD sejak tahun 2018 dengan fokus kegiatan yang konsisten pada pembersihan saluran irigasi.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam, observasi partisipatif, dan dokumentasi. Wawancara dilakukan terhadap informan yang dipilih secara purposive sampling, meliputi perangkat desa (Kepala Desa, Sekretaris Desa, Kaur Umum dan Perencanaan, Kasi Kesejahteraan), Tim Pendamping Profesional (TPP), pengurus kelompok tani, pengurus RT/RW, serta masyarakat penerima manfaat PKTD. Validitas data dijamin melalui triangulasi sumber dan triangulasi metode.

Kerangka analisis yang digunakan adalah model implementasi kebijakan bottom-up dari Elmore, Lipsky, Hjern, dan O'Porter, dengan empat dimensi analisis, yaitu: (1) identifikasi jaringan aktor kebijakan, (2) jenis kebijakan, (3) kesesuaian kebijakan dengan harapan lokal, dan (4) prakarsa dan partisipasi masyarakat. Teknik analisis data menggunakan model interaktif Miles dan Huberman yang meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

Hasil dan Pembahasan

Gambaran Umum Pelaksanaan PKTD di Desa Pasung

Desa Pasung merupakan desa dengan luas 249,97 hektar yang terletak di Kecamatan Wedi, Kabupaten Klaten, dan berbatasan langsung dengan beberapa desa di sekitarnya. Sebagai desa yang didominasi oleh sektor pertanian, keberadaan saluran irigasi menjadi infrastruktur vital bagi penghidupan masyarakat. Program PKTD telah dilaksanakan di Desa Pasung sejak tahun 2018 dengan fokus kegiatan yang konsisten pada pembersihan saluran irigasi dan kebersihan lingkungan.

Berdasarkan data anggaran, alokasi PKTD dalam APBDes Desa Pasung menunjukkan variasi dari tahun ke tahun, namun secara umum masih relatif kecil dibandingkan total Dana Desa yang diterima. Pada tahun 2025, anggaran PKTD tercatat sekitar Rp15 juta dari total Dana Desa sebesar Rp908 juta. Kondisi ini menunjukkan adanya ketidaksinambungan antara status PKTD sebagai program prioritas secara regulatif dengan realisasi penganggaran di tingkat desa.

Identifikasi Jaringan Aktor Kebijakan

Implementasi PKTD di Desa Pasung melibatkan berbagai aktor yang memiliki peran berbeda dalam setiap tahapan kebijakan. Pemerintah pusat berperan menentukan arah kebijakan dan skema Dana Desa, sehingga desa tidak sepenuhnya otonom dalam menentukan bentuk kegiatan. Pemerintah desa menjadi aktor dominan dalam proses perencanaan, penganggaran, dan pengendalian program. Kelompok tani tampil sebagai aktor paling dominan pada tahap pelaksanaan karena memiliki struktur organisasi, pertemuan rutin, dan keterkaitan langsung dengan kegiatan irigasi dan pertanian desa.

Temuan ini selaras dengan argumen Elmore (1979) bahwa titik-titik kritis dalam jaringan implementasi tidak selalu berada pada aktor yang secara formal bertanggung jawab, melainkan pada aktor yang memiliki kedekatan paling langsung dengan permasalahan di lapangan. RT/RW berperan sebagai penghubung informasi dan mobilisasi tenaga kerja, sedangkan masyarakat umum lebih banyak diposisikan sebagai tenaga kerja tambahan dibanding sebagai aktor pengambil keputusan. Kondisi ini menunjukkan bahwa hubungan antaraktor masih bersifat hierarkis dan belum mencerminkan pola partisipasi yang setara.

Jenis Kebijakan

PKTD merupakan kebijakan padat karya berbasis Dana Desa yang berorientasi pada pemberdayaan masyarakat melalui pemberian kerja dan upah langsung. Secara normatif, kebijakan ini dirancang dengan sifat fleksibel karena kegiatan dapat disesuaikan dengan kebutuhan lokal seperti kondisi irigasi, penanganan banjir, dan kebersihan lingkungan. Mekanisme pelaksanaan dilakukan secara swakelola dengan mensyaratkan setidaknya 30 persen alokasi untuk upah pekerja.

Namun dalam implementasinya, pelaksanaan program masih sangat bergantung pada arahan pemerintah desa. Partisipasi masyarakat lebih dominan pada tahap pelaksanaan fisik, belum pada pengambilan keputusan strategis. PKTD juga lebih menghasilkan tambahan penghasilan sementara dibanding pemberdayaan ekonomi jangka panjang. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun desain kebijakan memberikan ruang fleksibilitas, praktik implementasinya menunjukkan kombinasi antara partisipasi masyarakat dan dominasi pemerintah desa, belum mencapai model bottom-up yang murni.

Kesesuaian Kebijakan dengan Harapan Lokal

Secara umum, masyarakat Desa Pasung menilai PKTD sesuai dengan kebutuhan dasar mereka, terutama dalam hal kelancaran saluran irigasi, kebersihan lingkungan, dan penyediaan pekerjaan sementara. Program ini dinilai responsif terhadap kondisi lokal seperti musim kemarau dan ancaman banjir. Manfaat langsung program lebih banyak dirasakan oleh kelompok tani dan masyarakat sekitar wilayah irigasi, sedangkan

masyarakat di luar kelompok tani lebih banyak memperoleh manfaat tidak langsung berupa lingkungan yang lebih bersih.

Meski demikian, terdapat aspirasi masyarakat terhadap variasi kegiatan yang lebih produktif, seperti pembuatan pupuk organik dan pengembangan usaha desa. Aspirasi tersebut belum dapat terealisasi karena keterbatasan anggaran dan kendala teknis. Dampak ekonomi program yang bersifat subsisten dan jangka pendek menunjukkan bahwa kesesuaian kebijakan baru tercapai pada pemenuhan kebutuhan praktis masyarakat, belum pada tujuan pemberdayaan yang lebih luas dan berkelanjutan.

Prakarsa dan Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat dalam PKTD sudah berjalan, namun lebih dominan berasal dari kelompok tani yang memiliki forum rutin dan keterkaitan langsung dengan kegiatan irigasi. Masyarakat umum cenderung hanya terlibat pada tahap pelaksanaan kegiatan tanpa peran strategis dalam perencanaan dan pengambilan keputusan. Pemerintah desa mengakui kebutuhan dan pengetahuan lokal masyarakat sebagai dasar penentuan kegiatan PKTD, namun prakarsa utama program tetap berasal dari pemerintah pusat dan pemerintah desa, bukan dari masyarakat secara mandiri.

Di sisi lain, partisipasi fisik masyarakat sangat tinggi, tercermin dari antusiasme, kedisiplinan, dan budaya gotong royong yang kuat saat pelaksanaan kegiatan berlangsung. Masyarakat masih cenderung mengikuti arahan koordinator dan belum menunjukkan prakarsa teknis yang mandiri. Kondisi ini selaras dengan pandangan Lipsky (1980) bahwa *street-level bureaucrats* memiliki peran kritis dalam implementasi, namun partisipasi substantif masyarakat sebagai kelompok sasaran masih perlu diperkuat agar implementasi benar-benar mencerminkan prinsip *bottom-up*.

Penutup

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis, implementasi PKTD di Desa Pasung telah melibatkan berbagai aktor lokal dan menyesuaikan kegiatan dengan kebutuhan masyarakat, namun pelaksanaannya belum sepenuhnya mencerminkan prinsip *bottom-up* secara ideal. Pemerintah desa masih menjadi aktor dominan dalam aspek pengambilan keputusan dan penentuan prioritas kegiatan, sedangkan masyarakat lebih banyak berpartisipasi pada tahap pelaksanaan kegiatan. Kegiatan PKTD yang masih terfokus pada pembersihan saluran irigasi sejak tahun 2018 menunjukkan keterbatasan prakarsa masyarakat dalam menentukan variasi kegiatan yang lebih produktif dan berkelanjutan.

Keterbatasan anggaran PKTD yang tidak proporsional dengan statusnya sebagai program prioritas juga menjadi kendala utama yang perlu mendapat perhatian serius dari pemangku kebijakan. Dengan demikian, implementasi PKTD di Desa Pasung telah mengarah pada pendekatan *bottom-up* melalui keterlibatan aktor lokal dan kesesuaian dengan kebutuhan praktis masyarakat, namun masih memerlukan penguatan partisipasi

substantif, perluasan variasi kegiatan yang lebih produktif, dan dukungan anggaran yang lebih proporsional agar tujuan pemberdayaan masyarakat desa dapat tercapai secara lebih optimal dan berkelanjutan.

Saran yang diajukan: pertama, pemerintah desa perlu memperluas ruang partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan PKTD. Kedua, pelaksanaan PKTD perlu diarahkan pada kegiatan yang lebih produktif dan berkelanjutan seperti pengolahan hasil pertanian dan pembuatan pupuk organik. Ketiga, pemerintah pusat dan daerah perlu memberikan fleksibilitas yang lebih besar kepada desa dalam mengembangkan bentuk kegiatan sesuai kebutuhan lokal disertai evaluasi efektivitas penggunaan Dana Desa untuk PKTD.

Referensi

- Badan Pusat Statistik. (2025). *Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2025*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Bappenas. (2025). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2025–2029*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas.
- Barrett, S. (2004). Implementation studies: Time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, 82(2), 249–262.
- Budiasa, A. A. G. R., Raka, A. A. G., & Mardika, I. M. (2019). Implementasi kebijakan Padat Karya Tunai (PKT) pada masyarakat miskin di Desa Lebih, Gianyar. *Public Inspiration: Jurnal Administrasi Publik*, 4(2), 71–82.
- DeLeon, P., & DeLeon, L. (2002). What ever happened to policy implementation? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 467–492.
- Effendi, G. N., Purnomo, E. P., & Malawani, A. D. (2020). Cash for work? Extreme poverty solutions based on sustainable development. *JEJAK: Jurnal Ekonomi dan Kebijakan*, 13(2), 381–394.
- Elmore, R. F. (1979). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601–616.
- Hjern, B., & Porter, D. O. (1981). Implementation structures: A new unit of administrative analysis. *Organization Studies*, 2(3), 211–227.
- Jayadiputera, T. E. A., Sumartono, Nuh, M., & Sujarwoto. (2023). Poverty alleviation through the cash for work program: A case study on the implementation of good enough governance in Nanga Pamolontian Village and Mekar Mulya Village of Lamandau Regency, Central Kalimantan. In *Proceedings of ICoPAG 2022* (pp. 401–416). Atlantis Press.
- Kemendesa PDTT. (2021). *Panduan Umum Program Padat Karya Tunai Desa*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Novanto, H. E., & Wibawani, S. (2023). Implementasi Program Padat Karya Tunai Desa. *Jurnal Kebijakan Publik*, 14(2), 179–188.

- Purwanto, E. A., & Sulistyastuti, D. R. (2012). Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia. Yogyakarta: Gava Media.
- Subarsono, A. G. (2015). Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Summaryatiningsih, S., & Hardjono. (2023). Community empowerment model through village cash for work program during the Covid-19 pandemic. *Komunitas*, 15(1), 108–123.
- Wahab, S. A. (2010). Analisis Kebijakan Publik. Jakarta: Bumi Aksara.