



Evaluasi Efektivitas Program Rumah Padat Karya dalam Upaya Penanggulangan Kemiskinan Berkelanjutan di Kota Surabaya

Aisyah Nur Fadila¹, Norma Ellya Roziana², Rayshya Chauilya Nadina Putri³, Marini Muharwati⁴, Rayhan Naufarezi⁵, Tauran⁶, Wilda Sumarsyah⁷

^{1,2,3,4,5,6,7} Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Universitas Negeri Surabaya, Indonesia

24040674245@mhs.unesa.ac.id¹,

24040674212@mhs.unesa.ac.id²,

24040674218@mhs.unesa.ac.id³,

22040674207@mhs.unesa.ac.id⁴,

24040674232@mhs.unesa.ac.id⁵,

tauran@unesa.ac.id⁶

wildasumarsyah@unesa.ac.id⁷

Alamat: Kampus Unesa 1, Jl. Ketintang, Gayungan, Surabaya, Jawa Timur, Indonesia

Korespondensi penulis: 24040674245@mhs.unesa.ac.id

Abstract. *The Rumah Padat Karya Program in Surabaya City is one of the local government policies to reduce poverty through job creation and empowerment of low-income communities (MBR). This study aims to evaluate the effectiveness of the Rumah Padat Karya Program in reducing poverty rates in Surabaya and to assess its alignment with the Sustainable Development Goals (SDGs), particularly Goal 1 (No Poverty), Goal 8 (Decent Work and Economic Growth), and Goal 11 (Sustainable Cities and Communities). The study employs a formal evaluation approach with a formative evaluation type, given that the program is still ongoing. Data were collected through interviews, observation, and documentation, and analyzed qualitatively. The evaluation was conducted using William N. Dunn's (2003) criteria, comprising effectiveness, efficiency, adequacy, equity, responsiveness, and appropriateness. The results indicate that the program is fairly effective in reducing poverty and unemployment through local workforce absorption and the productive utilization of previously idle government assets. However, limitations remain, including budget constraints, inter-district facility disparities, weak inter-agency coordination, and suboptimal business mentoring and market access. Therefore, it is necessary to strengthen the mentoring system, equalize facilities, and enhance cross-sector collaboration so that the program can run more optimally and sustainably.*

Keywords: *Policy Evaluation, Community Empowerment, Poverty, Rumah Padat Karya Program, SDGs.*

Abstrak. Program Rumah Padat Karya di Kota Surabaya merupakan salah satu kebijakan pemerintah daerah dalam upaya penanggulangan kemiskinan melalui penyediaan lapangan kerja dan pemberdayaan masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi efektivitas Program Rumah Padat Karya dalam mengurangi angka kemiskinan di Kota Surabaya serta menilai kesesuaiannya dengan tujuan Sustainable Development Goals (SDGs), khususnya tujuan 1 (tanpa kemiskinan), tujuan 8 (pekerjaan layak dan pertumbuhan ekonomi), dan tujuan 11 (kota dan permukiman berkelanjutan). Penelitian menggunakan pendekatan evaluasi formal dengan jenis evaluasi formatif karena program masih berlangsung. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi dengan analisis data kualitatif. Evaluasi dilakukan menggunakan kriteria William N. Dunn (2003) yang meliputi efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Program Rumah Padat Karya cukup efektif dalam menurunkan angka kemiskinan dan pengangguran melalui penyerapan tenaga kerja lokal dan pemanfaatan aset pemerintah yang tidak produktif. Namun, masih terdapat kendala seperti keterbatasan anggaran, ketimpangan fasilitas antarwilayah, lemahnya koordinasi antarinstansi, serta belum optimalnya pendampingan usaha dan akses pasar. Oleh karena itu, diperlukan penguatan sistem pendampingan, pemerataan fasilitas, dan peningkatan kolaborasi lintas sektor agar program dapat berjalan lebih optimal dan berkelanjutan.

Kata kunci: Evaluasi Kebijakan, Pemberdayaan Masyarakat, Kemiskinan, Program Rumah Padat Karya, SDGs.

1. LATAR BELAKANG

Konsep pembangunan berkelanjutan tidak terlepas dengan tujuan-tujuan Sustainable Development Goals. SDGs menekankan keseimbangan antara aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan, termasuk upaya pengentasan kemiskinan, penyediaan pekerjaan layak, serta pembangunan permukiman yang berkelanjutan. Hal ini sejalan dengan kebutuhan kota-kota besar di Indonesia yang menghadapi tantangan urbanisasi dan ketimpangan sosial. (Santoso et al., 2021).

Sebagai salah satu kota metropolitan di Indonesia, Surabaya mengalami pertumbuhan penduduk yang cukup pesat. Kondisi ini berdampak pada adanya keterbatasan pada aset lahan dan modal, khususnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Salah satu upaya pemerintah dalam menjawab permasalahan tersebut adalah melalui program rumah padat karya, yang tidak hanya menyediakan hunian, tetapi juga memberdayakan masyarakat melalui penciptaan lapangan kerja dalam proses pembangunannya. (Mahendra et al., 2024).

Sebagai bentuk respons terhadap permasalahan tersebut, pada tahun 2022, Pemerintah Kota Surabaya mengumumkan program Rumah Padat Karya sebagai inovasi program untuk menekan angka kemiskinan di Kota Surabaya yang masih cukup tinggi. Program ini dirancang tidak hanya untuk menyediakan hunian yang layak bagi masyarakat berpenghasilan rendah, tetapi juga sebagai strategi pemberdayaan ekonomi melalui pelibatan tenaga kerja lokal dalam proses pembangunan. Sasaran utama dari program ini adalah masyarakat berpenghasilan rendah (MBR), pekerja informal, serta warga yang tinggal di kawasan permukiman kumuh atau tidak layak huni. (Hapsari et al., 2023).

Program rumah padat karya memiliki keterkaitan erat dengan beberapa tujuan SDGs, di antaranya tujuan 1 (tanpa kemiskinan), tujuan 8 (pekerjaan layak dan pertumbuhan ekonomi), serta tujuan 11 (kota dan permukiman yang berkelanjutan). Program ini menjadi salah satu upaya untuk mengurangi kemiskinan yang bersifat pemberdayaan, dengan tujuan agar masyarakat miskin dapat mencapai kesejahteraan secara mandiri.

Pelaksanaan program rumah padat karya memiliki landasan hukum yang mendukung, di antaranya PP No. 7 Tahun 2021, PERPRES No. 96 Tahun 2015, PERKABKPM No. 1 Tahun 2022, dan PERDA No. 1 Tahun 2021. Program ini juga sejalan dengan Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan yang menegaskan komitmen pemerintah dalam mencapai target SDGs di Indonesia. Di tingkat daerah, pelaksanaan program didukung melalui kebijakan dan penganggaran daerah yang tercantum dalam APBD Kota Surabaya.

Dari sisi pembiayaan, program rumah padat karya umumnya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Surabaya dan dapat didukung oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) melalui program kementerian terkait seperti Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Selain itu, beberapa kegiatan juga dapat memperoleh dukungan pendanaan dari CSR maupun partisipasi swadaya masyarakat.

Dalam pelaksanaannya, program rumah padat karya melibatkan berbagai stakeholder, antara lain pemerintah daerah sebagai pelaksana utama, masyarakat sebagai penerima manfaat sekaligus pelaksana, serta pihak lain seperti kontraktor lokal, lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan sektor swasta yang dapat berperan dalam pendampingan maupun dukungan teknis. Kolaborasi ini mencerminkan pendekatan multi-stakeholder yang sejalan dengan prinsip SDGs. Namun, implementasi program ini perlu dievaluasi untuk mengetahui sejauh mana efektivitas, efisiensi, dan dampaknya terhadap masyarakat. Evaluasi menjadi penting untuk menilai apakah program rumah padat karya di Surabaya telah berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip SDGs serta mampu menjawab permasalahan yang ada secara berkelanjutan.

2. KAJIAN TEORITIS

Evaluasi kebijakan merupakan tahapan penting dalam siklus kebijakan publik karena berfungsi membantu penyempurnaan pelaksanaan serta perkembangannya suatu kebijakan. Tayibnapi (2000) menjelaskan bahwa evaluasi adalah suatu proses yang sistematis dan berkelanjutan untuk menentukan kualitas (nilai dan arti) dari pada sesuatu, berdasarkan pertimbangan dan kriteria tertentu sebagai dasar pengambilan keputusan. Lebih lanjut, Winarno (2007), evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Sehingga, evaluasi kebijakan dikatakan sebagai suatu kegiatan fungsional di mana kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan mencakup seluruh proses kebijakan.

Dalam pendekatan William N. Dunn (2003), evaluasi formal (*formal evaluation*) adalah evaluasi yang secara eksplisit menilai suatu kebijakan atau program berdasarkan tujuan dan kriteria yang telah ditetapkan secara resmi. Evaluasi ini dapat dilakukan dalam dua bentuk: selama program berlangsung (*formatif*) maupun setelah program selesai (*sumatif*). Dunn (2003) mengemukakan enam kriteria evaluasi kebijakan, yaitu (1) efektivitas, menilai sejauh mana tujuan program tercapai; (2) efisiensi, perbandingan antara sumber daya yang digunakan dengan hasil yang diperoleh; (3) kecukupan, menilai sejauh mana hasil program mampu mengatasi permasalahan; (4) pemerataan, distribusi manfaat yang adil bagi kelompok sasaran; (5) responsivitas, kemampuan program dalam menyerap aspirasi masyarakat; dan (6) ketepatan,

kesesuaian program dengan kebutuhan masyarakat sasaran. Keenam kriteria ini relevan sebagai pisau analisis untuk menilai program rumah padat karya karena tidak hanya melihat hasil akhir, melainkan juga proses, sasaran, dan manfaat kebijakan bagi masyarakat.

Konsep program padat karya merujuk pada kebijakan yang mengutamakan penggunaan tenaga kerja manusia secara intensif dalam proses pembangunan sebagai instrumen penanggulangan kemiskinan dan pengangguran (Izz'ah & Hertati, 2024). Dalam konteks lokal, program Rumah Padat Karya di Kota Surabaya bersifat unik karena mengintegrasikan pemanfaatan aset pemerintah yang tidak produktif dengan penyeraan inklusif Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR), sehingga menghasilkan model pemberdayaan yang bersifat struktural dan berkelanjutan (Mahendra & Rahaju, 2024). Kebijakan ini secara linear berelasi kuat dengan target Sustainable Development Goals (SDGs), khususnya Tujuan 1 (Tanpa Kemiskinan) melalui peningkatan pendapatan rumah tangga, Tujuan 8 (Pekerjaan Layak dan Pertumbuhan Ekonomi) melalui penciptaan lapangan kerja sektor informal, serta Tujuan 11 (Kota dan Permukiman Berkelanjutan) melalui optimalisasi tata ruang kawasan perkotaan (Santoso & Raharjo, 2021).

Penelitian terdahulu yang relevan menunjukkan bahwa Program Rumah Padat Karya memiliki potensi dalam pemberdayaan masyarakat dan pengurangan pengangguran. Hapsari dan Arif (2023) menemukan bahwa program ini dapat memberdayakan masyarakat pra-sejahtera melalui unit usaha berbasis komunitas. Sementara itu, Mahendra dan Rahaju (2024) menunjukkan bahwa implementasi program padat karya di Kecamatan Krembangan dapat menyerap tenaga kerja lokal, meskipun masih menghadapi kendala koordinasi antarinstansi. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa keberhasilan program tidak hanya ditentukan oleh desain kebijakan, tetapi juga oleh kualitas implementasi dan dukungan kelembagaan. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan kerangka evaluasi Dunn (2003) untuk menilai program secara komprehensif.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan evaluasi formal dengan jenis evaluasi formatif, karena Program Rumah Padat Karya di Kota Surabaya masih dalam tahap pelaksanaan. Menurut Dunn (2003), evaluasi formal menilai suatu program berdasarkan tujuan dan kriteria yang telah ditetapkan secara resmi, sehingga memungkinkan peneliti menilai kesesuaian antara pelaksanaan program dengan arah kebijakan yang telah ditentukan. Evaluasi formatif dipilih karena tidak hanya diarahkan pada hasil akhir, tetapi juga pada proses pelaksanaan program di lapangan (Tayibnapis, 2000).

Sumber data dalam penelitian ini terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh secara langsung melalui wawancara mendalam dengan informan yang terdiri dari aparatur pemerintah daerah (Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman, Kecamatan, Kelurahan) serta masyarakat penerima manfaat. Data sekunder diperoleh melalui dokumen resmi, laporan pemerintah, peraturan daerah, dan kajian literatur relevan. Teknik pengumpulan data meliputi wawancara, observasi lapangan, dan dokumentasi. Analisis data menggunakan analisis kualitatif melalui tahap reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan (Sugiyono, 2023).

Evaluasi dilakukan dengan menggunakan enam kriteria William N. Dunn (2003): efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas, dan ketepatan. Pemilihan keenam kriteria ini bertujuan untuk memberikan gambaran yang komprehensif mengenai Program Rumah Padat Karya, baik dari segi hasil, proses, maupun dampaknya terhadap masyarakat.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Hasil Temuan

4.1.1 Kesesuaian Lokasi dan Sasaran

Penentuan lokasi Program Rumah Padat Karya di Kota Surabaya didasarkan pada pemetaan wilayah dengan konsentrasi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) yang tinggi serta pemanfaatan aset-aset milik Pemerintah Kota (Pemkot) yang selama ini mangkrak dan tidak produktif, seperti Bekas Tanah Kas Desa (BTKD), lahan kosong, dan bangunan cagar budaya di berbagai kecamatan yang kemudian dialihfungsikan menjadi pusat ekonomi produktif. Pemanfaatan aset ini sejalan dengan Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 83 Tahun 2023 yang mengamanatkan penggunaan aset daerah untuk mendukung pemberdayaan ekonomi masyarakat lokal.

Penentuan lokasi dipilih secara strategis di tingkat kecamatan yang tidak hanya mempertimbangkan aspek ketersediaan lahan, tetapi juga memastikan aksesibilitas terhadap sebaran MBR di wilayah setempat untuk mendekatkan lapangan kerja dengan domisili warga. Dalam Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2025, Pemerintah Kota Surabaya memastikan bahwa setiap lokasi yang digunakan telah melalui verifikasi status tanah agar tidak menimbulkan sengketa di kemudian hari.

Wilayah yang memiliki kepadatan lalu lintas tinggi dan dekat dengan akses jalan utama cenderung ditempatkan unit usaha jasa seperti bengkel motor dan jasa pencucian kendaraan. Wilayah dengan lahan aset bekas tanah kas desa dan lahan kosong difokuskan pada unit produksi dan budidaya, seperti pabrik paving, pertanian, dan sejenisnya. Di wilayah pusat kota atau lokasi dengan nilai sejarah, Rumah Padat Karya difokuskan pada unit usaha berbasis

kuliner dan pariwisata, seperti pemanfaatan cagar budaya untuk kafe, laundry, pusat kerajinan, dan pemandu wisata.

Penetapan sasaran difokuskan secara spesifik pada penduduk yang terdaftar dalam data Keluarga Miskin dan MBR Kota Surabaya yang masih berada dalam usia produktif, dengan prioritas pada kepala keluarga, pemuda usia produktif yang menganggur, serta warga yang terdampak pemutusan hubungan kerja. Prioritas ini bertujuan untuk memastikan bahwa intervensi pemerintah tidak hanya bersifat bantuan sosial konsumtif, tetapi juga mengarah pada pemberdayaan tenaga kerja lokal. Hingga akhir tahun 2023, puluhan ribu warga miskin telah menjadi sasaran aktif yang terlibat dalam operasional unit usaha Rumah Padat Karya.

4.1.2 Mekanisme Pelaksanaan

Berdasarkan Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2025, mekanisme pelaksanaan Program Padat Karya diawali dengan tahap sosialisasi yang dilakukan oleh Camat dan Lurah kepada Keluarga Miskin dan Pra Sejahtera mengenai tujuan, manfaat, serta persyaratan pendaftaran. Keluarga Miskin dan Pra Sejahtera yang berminat kemudian mendaftar melalui Camat kepada Kepala Perangkat Daerah Koordinator dengan melampirkan persyaratan, antara lain KTP, domisili di daerah, status sebagai Keluarga Miskin atau Pra Sejahtera, berusia antara 18 sampai 60 tahun, serta wajib menyampaikan jenis usaha dan lokasi yang diusulkan.

Setelah pendaftaran diterima, Camat, Lurah, dan Perangkat Daerah Koordinator melakukan verifikasi permohonan kelengkapan dengan mempertimbangkan persyaratan teknis dan kesanggupan pemohon untuk mengikuti program. Verifikasi dapat ditindaklanjuti dengan rapat koordinasi atau survei lokasi guna menyusun konsep kegiatan yang mencakup nama kegiatan, rencana usaha, lokasi, jumlah tenaga kerja yang diintervensi, hingga kebutuhan sarana dan prasarana. Apabila disetujui, peserta menandatangani surat pernyataan bermaterai.

Selanjutnya, peserta membentuk Kelompok Usaha yang dikukuhkan oleh Camat melalui Berita Acara Pengukuhan dan difasilitasi untuk mendapatkan Nomor Induk Berusaha (NIB) serta kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan. Dalam tahap operasional, kegiatan dikoordinasikan oleh Perangkat Daerah Koordinator bersama Kecamatan dengan tetap memperhatikan perlindungan dan keselamatan kerja. Untuk meningkatkan kompetensi SDM, peserta memperoleh kemudahan akses pendidikan, pelatihan, magang, atau pendampingan yang dapat dikerjasamakan dengan perguruan tinggi maupun pihak lainnya.

Pada tahap akhir, monitoring dan evaluasi dilakukan secara sistematis paling sedikit satu kali dalam sebulan melalui pembaruan pada aplikasi padat karya. Laporan tersebut mencakup target dan realisasi anggaran, produksi, pendapatan, hingga kendala lapangan, yang juga

digunakan sebagai dasar penilaian keberlanjutan peserta dengan mempertimbangkan rata-rata pendapatan bersih 12 bulan terakhir.



Sumber: Diolah peneliti berdasarkan Perwali No. 6 Tahun 2025

Gambar 1. Alur Pelaksanaan Program Rumah Padat Karya

4.1.3 Implementasi Program

Implementasi Program Rumah Padat Karya merupakan perwujudan dari kebijakan inovatif Pemerintah Kota Surabaya dalam memanfaatkan aset yang tidak produktif untuk pemberdayaan ekonomi. Program ini secara langsung mengintegrasikan aset pemerintah dengan kebutuhan lapangan kerja lokal, sehingga intervensi yang diberikan tidak hanya bersifat bantuan sosial sementara, tetapi menjadi solusi ekonomi jangka panjang. Mekanisme pelaksanaan program ini berjalan secara sistematis sesuai dengan Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2025.

Tahapan implementasi dimulai dari sosialisasi masif di tingkat kecamatan dan kelurahan untuk menjaring warga yang masuk dalam kategori keluarga miskin atau Pra-Sejahtera. Calon peserta diwajibkan melalui proses verifikasi kelayakan dan persyaratan teknis sebelum akhirnya ditetapkan menjadi kelompok usaha. Legalitas kelompok diperkuat dengan kepemilikan NIB serta jaminan perlindungan kerja melalui BPJS Ketenagakerjaan.

Penyerapan tenaga kerja dari program ini telah membuktikan efektivitasnya dalam mengurangi angka pengangguran di kalangan MBR dan pekerja informal. Implementasi di berbagai unit usaha, seperti jasa pencucian kendaraan, menjahit, hingga pengelolaan kafe, telah berhasil menerima ratusan tenaga kerja yang berasal dari lingkungan sekitar unit usaha tersebut. Model pemberdayaan ini memastikan bahwa masyarakat tidak hanya menjadi penonton dalam pembangunan infrastruktur, tetapi terlibat aktif sebagai penggerak ekonomi yang mendapatkan penghasilan rutin.

Implementasi program juga didukung oleh pendampingan dan peningkatan kompetensi SDM secara berkelanjutan. Masyarakat yang mengikuti program diberikan akses terhadap pelatihan, magang, serta kerja sama dengan pihak ketiga atau perguruan tinggi untuk memastikan kualitas output usaha kompetitif di pasar. Program Rumah Padat Karya dipantau secara ketat melalui sistem monitoring bulanan berbasis aplikasi. Setiap perangkat daerah koordinator wajib melaporkan perkembangan omzet, kendala operasional, hingga rata-rata pendapatan anggota kelompok untuk dievaluasi oleh Wali Kota. Sistem evaluasi formatif ini memungkinkan pemerintah melakukan perbaikan instan dan menentukan keberlanjutan suatu unit usaha berdasarkan kinerja nyata di lapangan.

4.1.4 Kendala Operasional

Program Rumah Padat Karya di Kota Surabaya dapat dikatakan berhasil dalam mengurangi kemiskinan dan menyerap tenaga kerja. Akan tetapi, pelaksanaan program di lapangan masih menghadapi kendala yang menghambat pencapaian efektivitas dan keberlanjutan jangka panjang.

Pertama, keterbatasan anggaran dan ketergantungan fiskal yang bersumber dari APBD menyebabkan distribusi antar kecamatan mengalami ketimpangan dan skala program cenderung terbatas. Kedua, pendampingan usaha, pelatihan, dan akses pasar belum optimal sehingga keterampilan yang didapatkan masyarakat belum sepenuhnya terkonversi menjadi pendapatan berkelanjutan, seperti produk batik dan maggot. Ketiga, hambatan keterlibatan masyarakat dan kapasitas sumber daya manusia: rendahnya minat dan partisipasi masyarakat di sejumlah wilayah, seperti pada unit usaha Viaduct Gubeng, disebabkan oleh kurangnya motivasi kerja dan insentif yang belum cukup layak (Sukma et al., 2025). Keempat, lemahnya sistem monitoring, evaluasi, dan komunikasi menjadi faktor yang menghambat keberlanjutan program. Komunikasi dua arah antara pelaksana, pemerintah, dan kelompok sasaran belum optimal, serta koordinasi lintas OPD belum sepenuhnya terintegrasi, sehingga menimbulkan ketidaksesuaian antara program yang direncanakan secara formal dan realitas lapangan.

4.2 Pembahasan

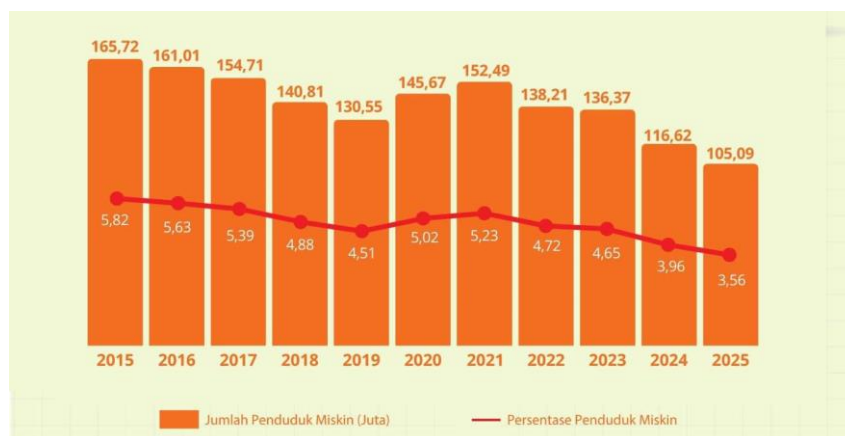
4.2.1 Efektivitas

Efektivitas dalam evaluasi kebijakan menurut William N. Dunn (2003) berfokus pada sejauh mana tujuan program berhasil dicapai. Dalam konteks Program Rumah Padat Karya, efektivitas dapat diukur dari keberhasilan program dalam mengurangi kemiskinan, membuka lapangan kerja, serta meningkatkan pendapatan MBR. Program ini memiliki tujuan yang

spesifik sesuai Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2025, yaitu: (a) memupuk rasa kebersamaan, gotong royong, dan partisipasi masyarakat; (b) mewujudkan peningkatan akses Keluarga Miskin dan Pra Sejahtera kepada pelayanan dasar berbasis pemberdayaan masyarakat; (c) penciptaan lapangan kerja melalui kegiatan padat karya; (d) membangkitkan kegiatan sosial dan ekonomi masyarakat; (e) mengurangi jumlah Keluarga Miskin di daerah; dan (f) meningkatkan pendapatan Keluarga Miskin dan Pra Sejahtera.

Program Rumah Padat Karya di Surabaya terbukti memberikan dampak yang signifikan terhadap penurunan angka kemiskinan maupun angka Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT). Berdasarkan data yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik (BPS), angka kemiskinan Kota Surabaya mengalami penurunan dari 4,72 persen pada tahun 2022 menjadi 3,96 persen pada tahun 2024 dan kembali turun menjadi 3,56 persen pada tahun 2025. Sementara itu, TPT juga menurun dari 7,62 persen pada tahun 2022 menjadi 4,91 persen pada tahun 2024. Efektivitas program juga terlihat dari penurunan angka kemiskinan ekstrem: dari 1,2 persen (2022) menjadi 0,8 persen (2023), dan mencapai 0 persen pada tahun 2024. Pada tahun 2023, program berhasil menyerap 36.194 warga miskin dalam berbagai kegiatan usaha dan produksi. Penurunan tersebut menunjukkan bahwa tujuan program untuk mengurangi jumlah keluarga miskin di daerah telah memenuhi keberhasilan secara kuantitatif

Akan tetapi, efektivitas program Rumah Padat Karya masih menghadapi beberapa kendala. Penelitian terkait Rumah Padat Karya Viaduct Gubeng menunjukkan adanya permasalahan berupa rendahnya motivasi pekerja dan kurangnya forum komunikasi dua arah antara manajemen dan pekerja. Kondisi tersebut menyebabkan aspirasi dan keluhan pekerja kurang tersalurkan secara maksimal sehingga dapat memengaruhi kualitas program (Sukma et al.,2025). Secara keseluruhan, program dinilai efektif karena sudah memenuhi pencapaian tujuan baik secara sosial maupun ekonomi.



Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Surabaya (2025)

Gambar 2. Jumlah dan Presentase Penduduk Miskin di Kota Surabaya

4.2.2 Efisiensi

Efisiensi adalah kriteria yang digunakan untuk menilai perbandingan antara sumber daya yang digunakan dengan hasil yang diperoleh. Dalam konteks ini, efisiensi melihat apakah pelaksanaan program Rumah Padat Karya telah memanfaatkan anggaran, waktu, tenaga kerja, serta pemanfaatan fasilitas pendukung secara optimal untuk mencapai tujuan program. Efisiensi program rumah padat karya di Surabaya dicapai melalui pemanfaatan aset daerah yang tidak terpakai (idle) sebagai lokasi operasional. Hal ini menjadi strategi kunci dalam meminimalkan pemborosan anggaran infrastruktur. Pada tahun 2023, Pemerintah Kota memperkuat program padat karya melalui bantuan usaha dan penyaluran kerja, yang telah menyerap 36.194 tenaga kerja hingga akhir tahun tersebut. Sinergi lintas dinas melalui pemberian NIB secara gratis oleh DPMPTSP dan pelatihan teknis Disnakertrans turut mendukung optimalisasi input. Beberapa unit usaha seperti produksi paving dan kuliner mampu menghasilkan pendapatan antara lima hingga tujuh juta per bulan, bahkan ada MBR yang mengantongi pendapatan hingga enam juta. Selain itu, integrasi program dengan platform e-Peken dan kampung unggulan mendukung pemasaran produk masyarakat secara luas dengan biaya promosi rendah.

Dari sisi penggunaan waktu dan tenaga kerja, program Rumah Padat Karya relatif efisien. Berdasarkan Peraturan Wali Kota Nomor 83 Tahun 2023, siklus operasional dirancang singkat, yaitu dua hingga tiga bulan dalam setiap tahap pelaksanaan. Mayoritas tenaga kerja berasal dari MBR dengan sistem kerja fleksibel, sekitar empat hingga enam jam per hari. Beberapa jenis pekerjaan bahkan dapat dilakukan dari rumah (WFH), seperti unit usaha menjahit yang dilakukan oleh anggota Koperasi Sumber Mulia Barokah. Meskipun demikian, efisiensi masih menghadapi tantangan berupa tumpang tindih koordinasi birokrasi antara DPRKPP dan Disnaker yang menyebabkan proses administrasi lebih lama dan beberapa kegiatan swakelola mengalami keterlambatan waktu dari target dua bulan menjadi sekitar tiga bulan.

Secara keseluruhan, program dinilai cukup efisien karena mampu menghasilkan manfaat ekonomi dan sosial yang signifikan dengan pemanfaatan sumber daya yang relatif optimal, dengan catatan diperlukannya sinkronisasi regulasi operasional antardinas terkait untuk mengurangi beban administratif dan meningkatkan skalabilitas.

4.2.3 Kecukupan

Kecukupan merupakan kriteria evaluasi yang digunakan untuk melihat sejauh mana hasil program mampu mengatasi permasalahan yang ada. Artinya, meskipun program telah berjalan, perlu dilihat apakah hasilnya sudah cukup dalam mengurangi kemiskinan yang terjadi dan

meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin. Setelah adanya Program Rumah Padat Karya ini, kemiskinan turun secara signifikan dalam catatan BPS pada 2015, jumlah penduduk miskin tercatat 165,72 ribu jiwa atau 5,82 persen, dan pada 2025 turun menjadi 105,09 ribu jiwa atau 3,56 persen. Penurunan ini mencerminkan kemampuan program mengatasi kemiskinan struktural melalui penciptaan lapangan kerja dan pemberdayaan ekonomi lokal.

Namun, kecukupan masih terbatas di wilayah padat penduduk. Beberapa kawasan dengan tingkat kemiskinan tinggi masih memiliki keterbatasan terhadap akses lokasi dan fasilitas pendukung usaha. Selain itu, keberlanjutan sebagian usaha masih bergantung pada dukungan pemerintah, baik dalam bentuk pemasaran, pelatihan, kurangnya anggaran permodalan, maupun bantuan operasional. Secara keseluruhan, program dinilai cukup memadai dalam mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin, tetapi masih memerlukan ekspansi lebih luas untuk intervensi yang komprehensif.

4.2.4 Perataan

Perataan pada program Rumah Padat Karya menilai apakah manfaat yang dirasakan selama program berlangsung telah dirasakan secara merata oleh kelompok sasaran. Pada tahun 2023–2025, program Rumah Padat Karya Kota Surabaya menunjukkan adanya upaya sistematis pemerintah dalam mendistribusikan manfaat program secara luas. Pemerataan program ini diukur dari sejauh mana program Rumah Padat Karya mampu menyentuh berbagai lapisan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) yang terdaftar dalam data kemiskinan. Penyebaran lokasi Rumah Padat Karya yang memanfaatkan aset lahan kosong milik pemerintah kota di berbagai kecamatan telah membuka akses lapangan kerja bagi warga lokal, sehingga manfaat ekonomi tidak hanya terpusat di wilayah kota saja, tetapi juga tetap menjangkau wilayah pinggiran.

Program Rumah Padat Karya ini tidak hanya memprioritaskan kepala keluarga sebagai pencari nafkah utama, tetapi juga memberikan ruang bagi perempuan dan pemuda dari keluarga prasejahtera untuk terlibat dalam berbagai sektor usaha. Hal ini menunjukkan bahwa prinsip keadilan dalam aksesibilitas peluang kerja telah diterapkan, yang memungkinkan setiap anggota keluarga MBR memiliki kesempatan yang sama untuk meningkatkan taraf hidup tanpa adanya diskriminasi gender maupun usia produktif.

Meskipun akses masuk program telah dijalankan secara merata, masih terdapat perbedaan kualitas pelatihan dan fasilitas di setiap titik Rumah Padat Karya yang menciptakan kesenjangan output ekonomi antar unit usaha. Masyarakat di wilayah dengan infrastruktur pendukung yang lebih lengkap cenderung merasakan manfaat finansial yang lebih stabil

dibandingkan dengan masyarakat yang berada di titik Rumah Padat Karya dengan akses pasar terbatas. Oleh karena itu, pemerataan kualitas pelatihan dan pendampingan manajerial menjadi krusial agar seluruh masyarakat memiliki daya saing yang setara dalam mengelola unit usaha mereka.

Keberlanjutan program ini sangat bergantung pada kemampuan pemerintah untuk terus melakukan pemerataan akses pasar dan integrasi teknologi bagi seluruh unit Rumah Padat Karya. Jika konsistensi dalam distribusi manfaat ini terus terjaga, Rumah Padat Karya bukan sekadar menjadi solusi sementara untuk mengurangi kemiskinan, melainkan menjadi fondasi bagi terciptanya keadilan sosial yang inklusif dan berkelanjutan bagi seluruh masyarakat Surabaya yang berada dalam garis kerentanan ekonomi.

4.2.5 Responsivitas

Kriteria responsivitas ini digunakan untuk mengukur sejauh mana sebuah kebijakan mampu menyerap aspirasi, menjawab kebutuhan nyata, serta memberikan manfaat yang dirasakan langsung oleh masyarakat sebagai target sasaran. Pada tahun 2023 - 2025 program Rumah Padat Karya menunjukkan tingkat kepekaan Pemerintah Kota terhadap kebutuhan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Berdasarkan Peraturan Wali Kota Nomor 83 Tahun 2023, program Rumah Padat Karya dirancang sebagai respon atas perlunya pemulihan ekonomi daerah dan penciptaan lapangan kerja pasca pandemi. Pemerintah Kota Surabaya secara tanggap mengidentifikasi bahwa kebutuhan mendasar masyarakat bukan sekadar bantuan sosial tunai, tetapi ketersediaan lapangan kerja yang mudah di akses di lingkungan tempat tinggal masyarakat.

Manfaat nyata dari program ini terlihat dari penurunan angka kemiskinan secara signifikan, seperti di Kecamatan Gubeng yang mencatat penurunan dari 4.191 Kartu Keluarga pada tahun 2023 menjadi 616 Kartu Keluarga pada tahun 2025. Tanggapan masyarakat terhadap operasional Rumah Padat Karya ini mayoritas bersifat positif, terutama karena keberhasilan unit usaha dalam menghasilkan omzet besar dan menyediakan pelatihan keterampilan yang meningkatkan daya saing pekerja. Namun, masih terdapat tantangan pada aspek keberlanjutan motivasi akibat skema insentif yang perlu dioptimalkan agar tetap kompetitif bagi para pekerja. Oleh karena itu, sebagai bentuk respon cepat terhadap dinamika tersebut, Pemerintah Kota melakukan penyempurnaan kebijakan melalui Perwali Nomor 6 Tahun 2025 guna memperkuat tata kelola program.

Meskipun Pemerintah Kota sudah melakukan penyempurnaan dan cepat tanggap, masih terdapat tantangan dalam hal kecepatan adaptasi program terhadap dinamika pasar yang

fluktuatif. Meskipun pemerintah kota sangat responsif dalam penyediaan sarana, tetap diperlukan respons yang lebih cepat dalam aspek pendampingan pemasaran digital dan inovasi produk agar unit usaha Rumah Padat Karya tetap kompetitif. Kemudian, Program Rumah Padat Karya ini telah menunjukkan adanya responsivitas yang baik dengan menempatkan kebutuhan masyarakat sebagai tujuan utama pelaksanaan program, sekaligus menjadi model penanggulangan kemiskinan yang inklusif dan partisipatif di Kota Surabaya.

4.2.6 Ketepatan

Kriteria ketepatan merupakan parameter krusial untuk mengukur sejauh mana sebuah program selaras dengan kebutuhan aktual masyarakat sasaran serta mampu menjawab akar permasalahan yang dihadapi. Penilaian ini dilakukan untuk memastikan bahwa instrumen kebijakan tidak hanya mencapai target kuantitatif saja, tetapi juga memiliki relevansi kualitatif terhadap kondisi sosial dan ekonomi penerima manfaat. Program Rumah Padat Karya telah secara akurat menyoar kelompok Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dan keluarga miskin sebagai penerima manfaat utama. Sesuai dengan Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 83 Tahun 2023, program ini dirancang untuk memberikan kepastian hukum dalam pemberdayaan warga miskin melalui partisipasi langsung dalam pembangunan daerah.

Ketepatan sasaran ini menjadi kunci utama dalam keberhasilan program Rumah Padat Karya yang terbukti dari pemanfaatan data keluarga miskin yang terintegrasi, sehingga intervensi ekonomi yang diberikan sudah benar-benar menjangkau masyarakat yang membutuhkan lapangan kerja untuk meningkatkan taraf hidupnya. Keberhasilan kriteria ketepatan ini terlihat secara nyata pada indikator makroekonomi Kota Surabaya, di mana program Rumah Padat Karya berkontribusi secara signifikan terhadap penurunan drastis Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) dan angka kemiskinan, yang menunjukkan bahwa melalui penyerapan ratusan tenaga kerja dari keluarga MBR di unit-unit seperti kafe, sentra menjahit, hingga tempat cuci mobil. Hal ini dapat dibuktikan bahwa jenis usaha yang dikembangkan dalam Rumah Padat Karya telah disesuaikan dengan kemampuan praktis masyarakat, sehingga masyarakat dapat langsung produktif tanpa hambatan teknis yang tinggi.

Oleh karena itu, Program Rumah Padat Karya telah memenuhi kriteria ketepatan melalui sinkronisasi yang efektif antara regulasi daerah, pemanfaatan sumber daya aset, dan kebutuhan riil masyarakat akan pendapatan berkelanjutan. Ketepatan dalam pemilihan lokasi yang tersebar di berbagai kecamatan memastikan aksesibilitas yang merata bagi warga miskin di seluruh penjuru kota. Dengan demikian, program Rumah Padat Karya bukan hanya sekadar kebijakan jangka pendek, melainkan model penanggulangan kemiskinan yang tepat dan

responsif terhadap dinamika sosial ekonomi masyarakat Surabaya menuju kemandirian yang berkelanjutan.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan evaluasi menggunakan kriteria William N. Dunn (2003), Program Rumah Padat Karya di Kota Surabaya dapat dinilai cukup efektif dalam mengurangi angka kemiskinan dan pengangguran. Secara efektivitas, program berhasil menurunkan angka kemiskinan dari 4,72 persen (2022) menjadi 3,56 persen (2025) dan TPT dari 7,62 persen menjadi 4,91 persen, serta menihilkan kemiskinan ekstrem pada 2024. Dari sisi efisiensi, pemanfaatan aset idle dan sinergi lintas dinas berhasil menekan biaya operasional dengan hasil pendapatan yang signifikan bagi MBR. Dari segi kecukupan, program mampu mengurangi kemiskinan struktural meskipun belum menjangkau seluruh wilayah secara merata. Pemerataan akses telah berjalan, namun masih terdapat kesenjangan kualitas fasilitas antar unit. Program menunjukkan responsivitas yang baik terhadap kebutuhan masyarakat dengan dibuktikan adanya penyempurnaan regulasi melalui Perwali No. 6 Tahun 2025 dan ketepatan sasaran terbukti dari sinkronisasi data kemiskinan dengan intervensi program.

Untuk meningkatkan efektivitas dan keberlanjutan program, disarankan: (1) meningkatkan anggaran dan pemerataan fasilitas di seluruh kecamatan; (2) memperkuat pelatihan keterampilan, pendampingan usaha, dan pemasaran digital secara berkelanjutan; (3) mengoptimalkan koordinasi antar perangkat daerah dan memperjelas mekanisme pelaksanaan guna meminimalisasi hambatan birokrasi; (4) meningkatkan sistem monitoring dan evaluasi berbasis data secara berkala; dan (5) memperluas kolaborasi dengan perguruan tinggi, sektor swasta, dan lembaga lainnya untuk mendukung inovasi usaha, akses permodalan, dan pengembangan pasar. Keterbatasan penelitian ini terletak pada cakupan wilayah yang belum mencakup seluruh kecamatan di Surabaya. Penelitian selanjutnya disarankan melakukan analisis komparatif antar kecamatan guna mengidentifikasi faktor keberhasilan dan kegagalan yang lebih spesifik.

DAFTAR REFERENSI

- Santoso, M. B., & Raharjo, S. T. (2021). Diskursus corporate social responsibility (CSR) dalam mewujudkan Sustainable Development Goals (SDGs). *Share: Social Work Journal*, 11(2), 100-121. <https://doi.org/10.24198/share.v11i2.37076>
- Mahendra, D. A., & Rahaju, T. (2024). Implementasi Program Padat Karya Di Kecamatan Krembangan Kota Surabaya. *JISP (Jurnal Inovasi Sektor Publik)*, 4(2), 14-29. <https://doi.org/10.38156/jisp.v4i2.253>
- Hapsari, F. W., & Arif, L. (2023). Pemberdayaan Masyarakat Miskin Melalui Program Rumah Padat Karya. *Societas: Jurnal Ilmu Administrasi Dan Sosial*, 12(2), 316-325.

- Amaliyah Sabiilillah, N., & Agustin, D. N. (2025). Dinamika pelaksanaan program padat karya Surabaya dalam upaya penanggulangan kemiskinan dan pengangguran Kecamatan Genteng. *Jurnal Inovasi Sektor Publik*, 5(2), 116–130. <https://doi.org/10.38156/jisp.v5i2.347>
- Nur Cholifah, M., & Sulistyowati, A. (2025). Institutional analysis and development pada program Rumah Padat Karya di Tandes, Lakarsantri, dan Sambikerep Surabaya. *Jurnal Inovasi Sektor Publik*, 5(1), 1–11. <https://doi.org/10.38156/jisp.v5i1.279>
- Wandan Sari, Y., & Meirinawati. (2024). Strategi program padat karya oleh Dinas Sumber Daya Air dan Bina Marga Kota Surabaya (Studi proyek padat karya paving Tambaksari Surabaya). *Publika*, 12(3), 292–307. <https://doi.org/10.26740/publika.v12n1.p292-307>
- Sukma, D. A., Zamba, M. T., Arsadi, S. D. W. R., Salsabila, D. A., & Anisykurlillah, R. (2025). Evaluasi program Rumah Padat Karya Viaduct by Gubeng sebagai model pemberdayaan masyarakat di Kecamatan Gubeng Kota Surabaya. *Jurnal Publik*, 19(1), 27–43. <https://doi.org/10.1234/jurnalpublik.2025.27>
- Rahmawati, S., Margaretha, M., Andera, P., Arbain, F. N. K., & Reviandani, O. (2025). Implementasi program padat karya dalam menurunkan angka kemiskinan di Kecamatan Pabean Cantian Kota Surabaya. *Nusantara: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial*, 12(7), 3047–3055. <http://dx.doi.org/10.31604/jips.v12i7.2025.3047-3055>
- Rohma, N. F., & Azizah, S. (2024). Penguatan program padat karya produksi U-Ditch sebagai strategi peningkatan kesejahteraan masyarakat berpenghasilan rendah di Kelurahan Tambak Wedi, Kecamatan Kenjeran, Kota Surabaya. *Jurnal PUBLIQUE*, 5(2), 200–222. <https://doi.org/10.15642/publique.2024.5.2.200-222>
- ‘Izzah, Z., & Hertati, D. (2024). Implementasi Program Padat Karya dalam Pengurangan Pengangguran di Kota Surabaya: Sebuah Analisis Berdasarkan Model David C. Korten. *NeoRespublica: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 6(1), 91-100. <https://doi.org/10.52423/neores.v6i1.316>
- Fadhilah, A., & Edo Wahyudi, K. (2023). Pemberdayaan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) Melalui Program Rumah Padat Karya Dukuh Sutorejo. *NeoRespublica : Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 5(1), 198–210. <https://doi.org/10.52423/neores.v5i1.112>
- Dega Wahyu, & Prastyawan, A. (2025). Implementasi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan (Studi Kasus Rumah Padat Karya di Kelurahan Bringin, Kota Surabaya). *Jurnal Inovasi Administrasi Negara Terapan*, 3(3). Retrieved from <https://journal.unesa.ac.id/index.php/innovant/article/view/43564>
- Dunn, W. N. (2003). *Pengantar analisis kebijakan publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Sugiyono. (2023). *Metode penelitian kualitatif, kuantitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Tayibnapi, F. Y. (2000). *Evaluasi program*. Jakarta: Rineka Cipta.

- Pemerintah Kota Surabaya. (2025). *Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2025*. Diakses dari <https://peraturan.bpk.go.id/Details/317120/perwali-kota-surabaya-no-6-tahun-2025>
- Pemerintah Kota Surabaya. (2023). *Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 83 Tahun 2023*. Diakses dari <https://peraturan.bpk.go.id/Details/271974/perwali-kota-surabaya-no-83-tahun-2023>
- Lentera Bandung. (2022). Rumah padat karya Surabaya serap ratusan tenaga kerja dari keluarga MBR. Diakses dari: <https://lenterabandung.com/post/item/103104/Rumah-Padat-Karya-Surabaya-Serap-Ratusan-Tenaga-Kerja-dari-Keluarga-MBR>
- Kominfo Jawa Timur. (2024). Surabaya integrasikan program padat karya dengan kampung unggulan, dorong ekonomi kreatif. Diakses dari: <https://kominfo.jatimprov.go.id/berita/surabaya-integrasikan-program-padat-karya-dengan-kampung-unggulan-dorong-ekonomi-kreatif>
- Jawa Pos. (2024). Program padat karya sumbang penurunan pengangguran dan kemiskinan di Surabaya. Diakses dari: <https://www.jawapos.com/surabaya-raya/2412090046/program-padat-karya-sumbang-penurunan-pengangguran-dan-kemiskinan-di-surabaya?page=all>
- Detikkota. (2025, 2 Oktober). BPS: Angka kemiskinan Surabaya turun jadi 105 ribu jiwa per Maret 2025. Diakses dari: <https://detikkota.com/bps-angka-kemiskinan-surabaya-turun-jadi-105-ribu-jiwa-per-maret-2025/>