

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kemiskinan merupakan suatu konsep yang bersifat multidimensi karena dalam mengatasi masalah yang dihadapi bukan saja terbatas pada hal-hal yang berkaitan sebab dan akibat timbulnya kemiskinan tetapi melibatkan juga preferensi, nilai dan politik (Margareni *et al.*, 2016). Kemiskinan bisa bermakna subyektif, tetapi sekaligus juga bermakna obyektif. Secara obyektif masyarakat tidak bisa langsung dikatakan lepas dari kemiskinan, karena pendapatannya sudah berada di atas batas garis kemiskinan, yang oleh sementara ahli diukur menurut standard kebutuhan pokok berdasarkan atas kebutuhan yang mutlak untuk dipenuhi seperti pakaian, makanan dan tempat tinggal. Akan tetapi, apa yang nampak secara obyektif tidak miskin itu bisa saja dirasakan sebagai kemiskinan oleh pelakunya, karena adanya perasaan tidak mampu memenuhi kebutuhan ekonominya, atau bahkan dengan membandingkannya dengan kondisi yang dialami oleh orang lain, yang pendapatannya lebih tinggi darinya (Imron, 2003).

Kemiskinan telah menjadi masalah yang kompleks dan kronis baik pada tingkat nasional maupun regional, sehingga diperlukan strategi yang tepat dan berkelanjutan untuk menanggulangnya. Menurut Badan Pusat Statistik (2020), kemiskinan adalah ketidakmampuan memenuhi standar minimum kebutuhan dasar (*basic needs approach*) yang meliputi kebutuhan makan maupun non makan yang diukur dari sisi pengeluaran. Kemiskinan dapat menjadi indikasi bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat Indonesia masih tergolong rendah. Namun, tidak semua kemiskinan identik dengan ketidaksejahteraan, demikian juga dengan

tingkat pendapatan yang tinggi belum tentu mencerminkan tingkat kesejahteraan yang tinggi pula (Subagio dalam Restiyani, 2019).

Walaupun banyak definisi tentang kemiskinan, namun secara umum dapat dikatakan bahwa istilah kemiskinan selalu menunjuk pada sebuah kondisi yang serba kekurangan. Dalam kaitan itu, kondisi serba kekurangan itu bisa saja diukur secara obyektif, dirasakan secara subyektif, atau secara relatif didasarkan pada perbandingan dengan orang lain, sehingga melahirkan pandangan obyektif, subyektif dan relatif tentang kemiskinan (Nugroho, 1995).

Kemiskinan dapat dikaitkan dengan perkiraan tingkat pendapatan dan kebutuhan yang hanya dibatasi pada kebutuhan pokok atau kebutuhan fisik minimum (KFM) yang memungkinkan seseorang untuk hidup secara layak. Bila pendapatan tidak mencapai kebutuhan minimum, maka orang dapat dikatakan miskin. Dengan demikian, kemiskinan diukur dengan membandingkan tingkat pendapatan orang dengan tingkat pendapatan yang dibutuhkan untuk memperoleh kebutuhan dasarnya yaitu sandang, pangan, dan papan yang dapat menjamin kelangsungan hidupnya (Todaro, 2000).

Dilihat dari sisi ekonomi, kemiskinan sangat mudah dilihat dan menjelma dalam berbagai kebutuhan dasar manusia, seperti pangan, sandang, perumahan dan kesehatan. Kemiskinan dalam dimensi ekonomi itu secara kualitatif dapat dilihat pada kondisi tempat tinggal yang kurang layak dan kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok sesuai dengan standar hidup layak (Ginting dan Rasbin, 2010). Adapun secara kuantitatif, masyarakat dengan penghasilan di bawah Rp 550.458 per kapita masuk kategori tidak mampu untuk per Maret 2023, menurut dasar perhitungan tingkat kemiskinan versi BPS. BPS juga mencatat, rata-rata anggota keluarga dalam rumah tangga miskin mencapai 4,71 orang atau dengan kata lain

batas penghasilan yang dikategorikan keluarga miskin Rp 2.592.657 per rumah tangga miskin perbulan.

Kemiskinan juga merupakan faktor permasalahan ekonomi yang harus dicarikan jalan keluarnya. Dalam negara yang salah urus, tidak ada persoalan yang lebih besar, selain persoalan kemiskinan. Kemiskinan telah membuat jutaan anak-anak tidak bisa mengenyam pendidikan yang berkualitas, kesulitan membiayai kesehatan, kurangnya tabungan dan tidak adanya investasi, kurangnya akses ke pelayanan publik, kurangnya lapangan pekerjaan, kurangnya jaminan sosial dan perlindungan terhadap keluarga, menguatnya arus urbanisasi ke kota, dan yang lebih parah, kemiskinan menyebabkan jutaan rakyat memenuhi kebutuhan pangan, sandang dan papan secara terbatas. Kemiskinan, menyebabkan masyarakat desa rela mengorbankan apa saja demi keselamatan hidup (Scott dalam Prawoto, 2009).

Kemiskinan akan menjadi ancaman serius dimasa mendatang ketika hal tersebut dibiarkan dan tidak mendapat perhatian khusus dari pemerintah (Mardiana & Lihawa, 2019). Sementara itu, terkait jumlah angka kemiskinan di Kota Surabaya tahun 2023 yang mencapai 200 ribu KK versi Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Kemenko PMK) RI, setelah dilakukan kroscek oleh Pemkot, ternyata banyak KK yang berasal dari luar Kota Surabaya serta banyak yang sudah tidak ada di Surabaya. Lalu, data itu sudah berubah karena pemkot memiliki bukti foto rumah beserta aset yang dimiliki warga. Ini yang akan saya sampaikan datanya kepada Pak Menteri, sehingga yang betul membutuhkan dari 200 ribu KK yang masuk desil 1 dan 2 itu akan kita selesaikan di tahun 2023 dan dilihat posisi kecamatan mana yang paling banyak, itu yang akan ditindak lanjuti terlebih dahulu.

Tabel 1. 1 Jumlah Penduduk Miskin di 5 Kecamatan Teratas Kota Surabaya, 2022

No.	Kecamatan	Total Penduduk (Jiwa)	Jumlah Penduduk Miskin (Jiwa)
1.	Tambaksari	215.457	31.036
2.	Wonokromo	145.038	17.115
3.	Sukomanunggal	101.409	15.242
4.	Semampir	173.853	14.782
5.	Gubeng	124.096	12.547
	Surabaya	2.887.223	219.427

Sumber : Dinas Sosial Kota Surabaya, 2022

Berdasarkan dari Tabel 1.1 bahwa pada tahun 2022 Kecamatan Tambaksari memiliki penduduk dengan jumlah sebanyak 215.457 jiwa yang dimana merupakan Kecamatan dengan jumlah penduduk terbanyak di Kota Surabaya dan juga memiliki jumlah penduduk miskin yang cukup besar dengan jumlah 31.036 jiwa atau sebesar 14,4% dari total penduduk Kecamatan Tambaksari dan 14,1% dari jumlah penduduk miskin di Kota Surabaya, sehingga menjadikan Kecamatan Tambaksari sebagai Kecamatan yang membutuhkan perhatian lebih dalam hal penanggulangan permasalahan kemiskinan.

Setijaningrum (2017) dalam penelitiannya, bahwa Pemerintah Kota Surabaya telah mencanangkan banyak program untuk mengurangi kemiskinan. Adapun dua penyebab utama tidak efektifnya program pengurangan kemiskinan adalah yang pertama dikarenakan kurangnya koordinasi antara Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam melaksanakan program serta program yang belum merepresentasikan kebutuhan kelompok miskin akan kehidupan yang bermartabat. Program yang bertujuan untuk mengurangi kemiskinan haruslah mendukung dan memberdayakan masyarakat miskin melalui pembangunan serta peningkatan ekonomi untuk mengembangkan akses masyarakat miskin terhadap

sumber daya pembangunan serta membangun peluang masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Pemerintah Kota Surabaya saat ini sedang fokus pada program pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk mengurangi angka kemiskinan. Salah satu program Pemerintah Kota yang memberikan dampak nyata untuk mengurangi angka kemiskinan di Kota Surabaya adalah Program Padat Karya. Berdasarkan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 119 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Program Padat Karya Pada Urusan Pemerintahan Di Bidang Pekerjaan Umum, Pasal 1 Ayat 12 menyatakan Padat Karya merupakan pekerjaan produktif yang memiliki tujuan untuk memberdayakan masyarakat keluarga miskin melalui pendayagunaan sumber daya alam, pekerja serta teknologi lokal untuk mengentaskan pengangguran dan kemiskinan, meningkatkan penghasilan serta melindungi daya beli masyarakat.

Tabel 1. 2 Nama Rumah Padat Karya Pembuatan Paving

No.	Nama Rumah Padat Karya Pembuatan Paving	Kecamatan
1.	Tambaksari Maju Jaya	Tambaksari
2.	Tambaksari Subur Makmur	Tambaksari
3.	Kenjeran Jaya	Kenjeran Jaya
4.	Kenjeran Barokah	Kenjeran
5.	Sukolilo Berkah Jaya Abadi	Sukolilo
6.	Pakal Sukses Bersama	Pakal
7.	Benowo Maju Jaya	Benowo
8.	Benowo Jaya Abadi	Benowo

Sumber : Dinas Sumber Daya Air dan Bina Marga, 2023

Pelaksanaan program padat karya akan menggunakan lahan aset Pemerintah Kota Surabaya dengan prioritas diberikan kepada pekerja dari keluarga miskin yang belum bekerja. Ira Tursilowati sebagai Direktur Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kota Surabaya, menyatakan

seluruh aset Pemerintah Kota Surabaya berupa tanah tersebar di wilayah kota Surabaya sejumlah 64.496.98,25 Meter Persegi (m^2). Sebanyak 9.555.372 m^2 lahan belum dikembangkan atau 15% dari total bidang tanah milik Pemerintah Kota Surabaya digunakan untuk Program Rumah Padat Karya (Putricia dan Prathama, 2023).

Program Rumah Padat Karya harus dipandang sebagai bantuan dalam bentuk sumber daya produktif yang dapat digunakan untuk mengentaskan kemiskinan secara sistematis, komprehensif dan berkelanjutan. Namun, pengoptimalan memerlukan lebih dari sekedar upaya dan komitmen yang tidak instan. Untuk mencapai hal tersebut, salah satu Program Rumah Padat Karya yang dilaksanakan Pemerintah Kota Surabaya melalui Dinas Sumber Daya Air dan Bina Marga (DSDABM) merupakan pelatihan pembuatan paving. Pemerintah Kota Surabaya memperoleh peringkat 1 dalam penilaian kegiatan Pemerintah Daerah di Bidang Kebinamargaan dalam Penyelenggaraan Jalan Kategori Pemerintah Kota dari Kementerian PUPR (Septiani dan Pertiwi, 2024).

Rosalina (2012) dalam penelitiannya, menyatakan bahwa sebuah kegiatan atau program terdapat ukuran efektivitas di dalamnya, konsep efektivitas sangat penting untuk dilakukan. Konsep efektivitas menekankan pada pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Tingkat efektivitas dapat diukur dengan membandingkan antara rencana atau target yang telah ditentukan dengan hasil yang dicapai. Bila hasil yang dicapai sesuai dengan target, maka usaha atau hasil pekerjaan tersebut itulah yang dikatakan efektif, namun jika tidak tercapai sesuai rencana maka hal itu dikatakan tidak efektif.

Efektivitas merupakan salah satu hal terpenting dalam mengukur keberhasilan sebuah program. Dalam mengukur tingkat efektivitas, dapat dilihat

dari seberapa jauh pencapaian hasil (output) dari tujuan yang telah direncanakan, dikemukakan oleh Martani dan Lubis tahun 1987 bahwa ukuran efektivitas dapat dilihat melalui pendekatan sasaran (*goals approach*) (Jazuli, 2021). Dalam hal ini, pengukuran efektivitas Rumah Padat Karya Pembuatan Paving Kecamatan Tambaksari diukur melalui output yang dihasilkan apakah dapat menunjang atau meningkatkan pendapatan Masyarakat Miskin yang terlibat atau bekerja di tempat tersebut.

Sesuai dengan latar belakang yang sudah dijelaskan di atas, penulis tertarik untuk mengangkat, meneliti dan membahas permasalahan yang menyangkut Rumah Padat Karya menjadi sebuah penelitian skripsi dengan judul “EFEKTIVITAS PROGRAM RUMAH PADAT KARYA TERHADAP PENDAPATAN MASYARAKAT MISKIN (Studi Kasus : Rumah Padat Karya Pembuatan Paving Di Kecamatan Tambaksari Kota Surabaya)”.

1.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah tersebut, dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut.

1. Bagaimana efektivitas program Padat Karya Pembuatan Paving Kecamatan Tambaksari Kota Surabaya?
2. Bagaimana efektivitas pendapatan dari program Rumah Padat Karya Pembuatan Paving Kecamatan Tambaksari terhadap garis kemiskinan?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan Penelitian

1. Untuk Mengetahui efektivitas program Padat Karya Pembuatan Paving Kecamatan Tambaksari Kota Surabaya.

2. Untuk Mengetahui efektivitas pendapatan dari program Rumah Padat Karya Pembuatan Paving Kecamatan Tambaksari terhadap garis kemiskinan.

Manfaat Penelitian

Teoritis

Penelitian ini diharapkan bisa memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan kajian Rumah Padat Karya Pembuatan Paving Kecamatan Tambaksari. Selain itu, kajian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan tentang Efektivitas Rumah Padat Karya Pembuatan Paving Kecamatan Tambaksari di Kota Surabaya.

Praktis

Hasil dari penelitian diharapkan dapat memberikan sumbangan ilmu pengetahuan bagi Universitas Trunojoyo Madura serta dapat memberikan kontribusi mengenai Rumah Padat Karya Pembuatan Paving, khususnya bagi para pihak terkait sehingga dapat menjadi bahan studi dan evaluasi pada masa mendatang.