Iqtishaduna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Hukum Ekonomi Syariah
Volume 8 Nomor 1 Oktober 2026
ISSN (Online): 2714-6917
Halaman 6368-6379

KEADILAN DISTRIBUTIF DALAM PROGRAM PADAT KARYA KOTA SURABAYA: PERSPEKTIF MAQASHID SYARIAH

Dimas Aditya Widarma[1], Mochammad Andre Agustino[2]
UIN Sunan Ampel Surabaya[1], UIN Sunan Ampel Surabaya[2]
Email: dimaswidarma06@gmail.com[1],Mochammad.andre@uinsa.ac.id[2]

Abstrak
Program Padat Karya merupakan salah satu kebijakan Pemerintah Kota Surabaya yang bertujuan membuka kesempatan kerja, meningkatkan pendapatan, dan mengurangi kemiskinan, khususnya bagi keluarga miskin dan pra-sejahtera. Namun, keberhasilan program tidak hanya ditentukan oleh jumlah tenaga kerja yang terserap, tetapi juga oleh ketepatan sasaran, pemerataan akses, distribusi manfaat, dan keberlanjutan kesejahteraan masyarakat. Penelitian ini bertujuan menganalisis keadilan distributif dalam Program Padat Karya Kota Surabaya melalui perspektif Maqashid Syariah. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi literatur (library research) melalui kajian jurnal ilmiah, buku, regulasi pemerintah, laporan resmi, dan data statistik yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Program Padat Karya memiliki keterkaitan dengan prinsip keadilan distributif karena memberikan kesempatan kerja, pendapatan, dan pemberdayaan ekonomi kepada masyarakat sasaran. Dalam perspektif Maqashid Syariah, program tersebut sejalan dengan hifẓ al-nafs, hifẓ al-māl, dan pencapaian maslahah. Namun, masih terdapat tantangan dalam keberlanjutan usaha dan pendapatan. Oleh karena itu, diperlukan peningkatan ketepatan sasaran, pemerataan kesempatan, transparansi, pendampingan, serta keberlanjutan program agar manfaat ekonomi dapat dirasakan secara lebih adil dan berkelanjutan.
Kata Kunci: Keadilan Distibutif, Program Padat karya, Maqasid Syariah, Kesejateraan Masyarakat

Abstract
The Labor-Intensive Program is one of the Surabaya City Government's policies aimed at creating employment opportunities, increasing income, and reducing poverty, particularly among poor and pre-prosperous families. However, the success of the program is not only determined by the number of workers employed, but also by targeting accuracy, equal access, benefit distribution, and the sustainability of community welfare. This study aims to analyze distributive justice in the Surabaya City Labor-Intensive Program from the perspective of Maqashid Sharia. The study employs a qualitative approach using a literature study method by examining relevant scientific journals, books, government regulations, official reports, and statistical data. The findings indicate that the Labor-Intensive Program is related to the principle of distributive justice by providing employment opportunities, income, and economic empowerment to targeted communities. From the perspective of Maqashid Sharia, the program is consistent with hifẓ al-nafs, hifẓ al-māl, and the achievement of maslahah. However, challenges remain regarding the sustainability of businesses and community income. Therefore, improvements in targeting accuracy, equal access, transparency, assistance, and program sustainability are needed to ensure a fairer and more sustainable distribution of economic benefits.

Iqtishaduna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Hukum Ekonomi Syariah
Volume 8 Nomor 1 Oktober 2026
ISSN (Online): 2714-6917
Halaman 6368-6379

***Keywords**: Distributive Justice, Labor-Intensive Program, Maqashid Sharia, Community Welfare.*

A. Pendahuluan

Kemiskinan dan pengangguran masih menjadi salah satu permasalahan penting dalam pembangunan daerah karena berkaitan langsung dengan kemampuan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidup dan memperoleh kesejahteraan. Pembangunan ekonomi pada dasarnya tidak hanya ditujukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, tetapi juga harus mampu memastikan bahwa manfaat pembangunan dapat dirasakan secara merata oleh seluruh lapisan masyarakat. Ketika pertumbuhan ekonomi tidak diikuti dengan pemerataan kesempatan dan distribusi manfaat, maka masih dapat muncul kesenjangan ekonomi di tengah masyarakat. Dalam perspektif ekonomi Islam, kondisi tersebut menjadi perhatian karena aktivitas ekonomi tidak semata-mata diarahkan pada pencapaian keuntungan, tetapi juga harus berorientasi pada keadilan (al-adl), pemerataan, dan kemaslahatan masyarakat.[1]

Kota Surabaya sebagai salah satu pusat pertumbuhan ekonomi di Jawa Timur juga menghadapi persoalan terkait kemiskinan dan pemerataan kesejahteraan. Data Badan Pusat Statistik Kota-kota Surabaya menunjukkan bahwa persentase penduduk miskin mengalami penurunan dari 5,23% pada tahun 2021 menjadi 3,56% pada tahun 2025. Jumlah penduduk miskin juga mengalami penurunan dari sekitar 152,49 ribu jiwa pada tahun 2021 menjadi 105,09 ribu jiwa pada tahun 2025. Meskipun menunjukkan perkembangan yang positif, angka tersebut menunjukkan bahwa masih terdapat lebih dari seratus ribu penduduk yang berada dalam kondisi miskin. Pada saat yang sama, garis kemiskinan meningkat dari Rp611.466 per kapita per bulan pada tahun 2021 menjadi Rp775.597 pada tahun 2025. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penurunan angka kemiskinan belum dapat dimaknai sebagai hilangnya seluruh persoalan kesejahteraan masyarakat, karena masyarakat tetap menghadapi kebutuhan hidup yang semakin meningkat.[2]

Salah satu upaya Pemerintah Kota Surabaya dalam menghadapi persoalan tersebut adalah melalui Program Padat Karya. Program ini merupakan kebijakan yang diarahkan untuk menciptakan kesempatan kerja, meningkatkan pendapatan masyarakat, serta mempercepat penanggulangan kemiskinan. Program Padat Karya memiliki karakteristik yang berbeda dengan bantuan sosial yang bersifat konsumtif karena masyarakat diberikan kesempatan untuk memperoleh penghasilan melalui kegiatan produktif. Melalui pendekatan tersebut, masyarakat tidak hanya ditempatkan sebagai penerima manfaat, tetapi juga sebagai pelaku yang terlibat dalam kegiatan ekonomi dan pembangunan daerah.[3]Secara regulatif, Program Padat Karya diatur melalui Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 83 Tahun 2023 dan kemudian diperbarui melalui Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2025. Kebijakan tersebut menempatkan keluarga miskin dan pra-sejahtera sebagai kelompok yang perlu memperoleh akses terhadap kesempatan kerja, peningkatan pendapatan, serta

[1] The Inter, "M. Umer Chapra, The Islamic Vision of Development in the Light of Maqasid al-Shariah," n.d.
[2] badan pusat statistik (BPS) kota Surabaya, "Persentase Penduduk Miskin Maret 2025 turun menjadi 3,56 persen.," badan pusat statistik kota surabaya, 2025, https://surabayakota.bps.go.id/id/pressrelease/2025/09/22/359/persentase-penduduk-miskin-maret-2025-turun-menjadi-3-56-persen-.html.
[3] pemerintah kota Surabaya, "Surabaya Catat Penurunan Drastis TPT dan Kemiskinan Berkat Program Padat Karya," pemerintah kota surabaya, 2024, https://surabaya.go.id/id/berita/23199/surabaya-catat-penurunan-drastis-tpt-dan-kemiskinan-berkat-program-padat-karya.

pemberdayaan ekonomi.[4]

Pelaksanaan Program Padat Karya menunjukkan adanya upaya pemerintah dalam memperluas kesempatan ekonomi bagi masyarakat yang membutuhkan. Pemerintah Kota Surabaya melaporkan bahwa hingga akhir tahun 2023 Program Padat Karya telah menyerap sekitar 36.194 tenaga kerja. Selain itu, pada tahun 2024 terdapat berbagai lokasi usaha padat karya yang bergerak dalam bidang jahit, laundry, kuliner, produksi paving, pertanian, perikanan, bengkel, dan bidang usaha lainnya. Pada tahun 2025, Program Padat Karya dilaksanakan di 125 lokasi yang tersebar di 26 kecamatan dengan 23 kategori usaha dan menyerap 1.715 tenaga kerja, yang sebagian besar berasal dari keluarga miskin. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa program telah menjadi salah satu instrumen pemerintah daerah dalam mendistribusikan kesempatan kerja dan manfaat ekonomi kepada masyarakat.

Namun demikian, keberhasilan Program Padat Karya tidak seharusnya hanya dilihat berdasarkan jumlah tenaga kerja yang terserap atau jumlah lokasi usaha yang terbentuk. Dari perspektif keadilan distributif, suatu kebijakan dapat dikatakan adil apabila manfaat, kesempatan, dan sumber daya yang diberikan mampu menjangkau kelompok masyarakat yang menjadi sasaran secara tepat dan proporsional. Dengan demikian, persoalan yang perlu diperhatikan adalah apakah masyarakat yang paling membutuhkan benar-benar memperoleh manfaat program, apakah kesempatan kerja telah didistribusikan secara merata, dan apakah manfaat ekonomi yang diperoleh dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan. Hal tersebut menjadi penting karena distribusi yang hanya menghasilkan manfaat dalam jangka pendek belum tentu mampu menciptakan perubahan kondisi ekonomi masyarakat dalam jangka panjang.

Secara ideal, Program Padat Karya seharusnya mampu menjadi instrumen pemberdayaan yang tidak hanya menyediakan pekerjaan sementara, tetapi juga meningkatkan kemampuan ekonomi masyarakat sehingga mereka dapat memperoleh penghasilan secara lebih stabil. Program seharusnya mampu memberikan kesempatan yang adil kepada keluarga miskin dan pra-sejahtera, meningkatkan pendapatan, memperkuat kapasitas usaha, serta menciptakan manfaat ekonomi yang dapat dipertahankan. Prinsip tersebut sesuai dengan konsep keadilan distributif yang menekankan bahwa kelompok yang kurang beruntung perlu memperoleh perhatian dan manfaat yang lebih besar dalam distribusi sumber daya. Rawls menjelaskan bahwa ketimpangan dapat dibenarkan apabila memberikan manfaat terbesar bagi kelompok yang paling kurang beruntung.[5]Dalam konteks Program Padat Karya, prinsip tersebut dapat digunakan untuk melihat apakah kebijakan pemerintah benar-benar memberikan manfaat kepada kelompok masyarakat yang menjadi sasaran utama.

Sementara itu, kondisi nyata menunjukkan bahwa pelaksanaan Program Padat Karya masih menghadapi sejumlah persoalan. Meskipun program telah memberikan kesempatan kerja dan pendapatan kepada masyarakat, keberlanjutan manfaat ekonomi belum sepenuhnya terjamin. Pemerintah Kota Surabaya masih mencatat adanya tantangan berupa keberlanjutan usaha, kapasitas manajerial peserta, serta kondisi sebagian pekerja dari keluarga miskin. Penelitian mengenai pelaksanaan Program Padat Karya juga menunjukkan bahwa beberapa kegiatan usaha dapat mengalami penurunan pendapatan setelah program berjalan. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa pemberian kesempatan kerja pada saat program berlangsung

[4] Eri Cahyadi, "Peraturan Walikota Nomor 6 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 83 Tahun 2023 tentang Program Padat Karya di Kota Surabaya.," JDIH pemerintah kota surabaya, 2024, https://jdih.surabaya.go.id/peraturan/4610.
[5] John Rawls, "A Theory of Justice: Revised Edition," 1999.

belum secara otomatis menjamin keberlanjutan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat.[6]

Kesenjangan antara kondisi nyata dan kondisi ideal tersebut menjadi persoalan penting dalam menilai keadilan distributif Program Padat Karya. Apabila program hanya dinilai berdasarkan jumlah masyarakat yang memperoleh pekerjaan, maka aspek pemerataan dan keberlanjutan manfaat belum sepenuhnya dapat diketahui. Keadilan distributif perlu dilihat secara lebih luas, mencakup ketepatan sasaran penerima, pemerataan kesempatan kerja, distribusi pendapatan dan manfaat ekonomi, serta kemampuan program dalam menciptakan pemberdayaan yang berkelanjutan. Dengan demikian, analisis terhadap Program Padat Karya perlu mempertimbangkan tidak hanya aspek administratif dan ekonomi, tetapi juga aspek keadilan sosial dan kemaslahatan masyarakat.

Dalam perspektif ekonomi Islam, konsep keadilan distributif memiliki hubungan erat dengan Maqashid Syariah. Maqashid Syariah merupakan kerangka yang menempatkan kemaslahatan manusia sebagai salah satu tujuan utama syariat. Al-Syatibi menjelaskan bahwa syariat bertujuan menjaga kemaslahatan manusia melalui perlindungan terhadap agama (hifẓ al-dīn), jiwa (hifẓ al-nafs), akal (hifẓ al-aql), keturunan (hifẓ al-nasl), dan harta (hifẓ al-māl).[7]Dalam konteks Program Padat Karya, dimensi hifẓ al-nafs dan hifẓ al-māl menjadi sangat relevan. Pemberian kesempatan kerja dapat dikaitkan dengan perlindungan jiwa karena pekerjaan dan pendapatan dapat membantu masyarakat memenuhi kebutuhan hidup, sedangkan peningkatan kemampuan memperoleh pendapatan secara produktif berkaitan dengan perlindungan dan pengembangan harta.[8]

Maqashid Syariah juga memberikan perspektif bahwa keberhasilan suatu kebijakan ekonomi tidak cukup diukur dari pencapaian output, tetapi juga dari kemaslahatan yang dihasilkan bagi masyarakat. Program yang mampu membuka lapangan pekerjaan, meningkatkan pendapatan, mengurangi kesulitan ekonomi, dan memperkuat kemampuan masyarakat dapat dipandang memiliki nilai kemaslahatan. Sebaliknya, apabila manfaat program hanya bersifat sementara atau tidak mampu menjangkau masyarakat yang paling membutuhkan, maka pencapaian tujuan keadilan dan kemaslahatan perlu dikaji kembali. Oleh karena itu, perspektif Maqashid Syariah dapat digunakan untuk memperluas analisis terhadap Program Padat Karya, khususnya dalam melihat hubungan antara distribusi

Manfaat ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Sejumlah penelitian terdahulu telah membahas Program Padat Karya Kota Surabaya dari berbagai sudut pandang. Mahendra dan Rahaju membahas implementasi Program Padat Karya di Kecamatan Krembangan, sedangkan Sabiilillah dan Agustin mengkaji dinamika pelaksanaan Program Padat Karya dalam upaya penanggulangan kemiskinan dan pengangguran di Kecamatan Genteng. Penelitian Siswanto dan Prastyawan juga membahas implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan melalui Rumah Padat Karya di Kelurahan Bringin Kota Surabaya.[9] Penelitian-penelitian tersebut memberikan gambaran mengenai implementasi kebijakan, faktor pendukung dan penghambat, serta kontribusi program terhadap pemberdayaan masyarakat. Namun, kajian yang secara khusus menghubungkan Program Padat Karya dengan keadilan distributif dan Maqashid Syariah masih relatif terbatas.

---

[6] Surabaya, "Surabaya Catat Penurunan Drastis TPT dan Kemiskinan Berkat Program Padat Karya."
[7] Jesser Auda, "of islamic law," n.d.
[8] Inter, "M. Umer Chapra, The Islamic Vision of Development in the Light of Maqasid al-Shariah."
[9] Dhelsya Algadry Mahendra dan Tjitjik Rahaju, "IMPLEMENTASI PROGRAM PADAT KARYA DI KECAMATAN KREMBANGAN KOTA SURABAYA" 4 (2024): 14–29.

Keterbatasan tersebut menunjukkan adanya, khususnya dalam mengintegrasikan aspek ketepatan sasaran, pemerataan akses, distribusi manfaat ekonomi, dan keberlanjutan pemberdayaan ke dalam analisis Program Padat Karya melalui perspektif Maqashid Syariah. Penelitian sebelumnya cenderung menitikberatkan pada aspek implementasi program dan pemberdayaan masyarakat, sementara kajian yang menilai apakah distribusi manfaat program telah sesuai dengan prinsip keadilan ekonomi Islam masih belum banyak ditemukan. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya mengisi kesenjangan tersebut dengan menganalisis Program Padat Karya bukan hanya sebagai kebijakan penanggulangan kemiskinan, tetapi sebagai instrumen distribusi kesempatan dan manfaat ekonomi yang perlu dinilai berdasarkan prinsip keadilan distributif dan kemaslahatan.

Berdasarkan uraian tersebut, permasalahan utama dalam penelitian ini adalah adanya kesenjangan antara tujuan Program Padat Karya sebagai instrumen pemerataan dan pemberdayaan ekonomi dengan tantangan dalam ketepatan sasaran, pemerataan kesempatan, serta keberlanjutan manfaat yang diterima masyarakat. Permasalahan tersebut kemudian dianalisis melalui perspektif Maqashid Syariah untuk melihat sejauh mana pelaksanaan program dapat mendukung hifẓ al-nafs, hifẓ al-māl, dan pencapaian maslahah. Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis keadilan distributif dalam Program Padat Karya Kota Surabaya melalui perspektif Maqashid Syariah, khususnya dalam aspek ketepatan sasaran, pemerataan akses, distribusi manfaat ekonomi, dan keberlanjutan pemberdayaan masyarakat.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi literatur (library research). Metode ini dipilih karena penelitian berfokus pada analisis keadilan distributif dalam Program Padat Karya Kota Surabaya melalui perspektif Maqashid Syariah berdasarkan berbagai sumber tertulis yang relevan. Data penelitian merupakan data sekunder yang diperoleh dari jurnal ilmiah, buku, peraturan pemerintah, laporan resmi Pemerintah Kota Surabaya, serta data statistik yang berkaitan dengan Program Padat Karya, kemiskinan, keadilan distributif, ekonomi Islam, dan Maqashid Syariah. Pemilihan sumber dilakukan berdasarkan relevansi dengan fokus penelitian dan kredibilitas sumber yang digunakan. Pendekatan studi literatur memungkinkan peneliti mengidentifikasi berbagai konsep, temuan penelitian terdahulu, serta kebijakan yang berkaitan dengan objek penelitian.[10]

Analisis data dilakukan secara deskriptif-kualitatif dengan melalui tahapan identifikasi, pengkajian, perbandingan, dan sintesis terhadap informasi yang diperoleh dari berbagai literatur. Data yang telah dikumpulkan kemudian dikelompokkan berdasarkan tema penelitian, yaitu ketepatan sasaran, pemerataan kesempatan kerja, distribusi manfaat ekonomi, dan keberlanjutan pemberdayaan masyarakat. Selanjutnya, temuan tersebut dianalisis menggunakan perspektif Maqashid Syariah, terutama konsep hifẓ al-nafs, hifẓ al-māl, dan maslahah, untuk menilai sejauh mana Program Padat Karya mampu mewujudkan keadilan distributif dan kemaslahatan bagi masyarakat. Dengan demikian, penelitian ini tidak melakukan pengumpulan data primer melalui wawancara atau observasi, melainkan mengandalkan kajian dan analisis terhadap sumber-sumber sekunder yang relevan dengan permasalahan penelitian.[11]

---

[10] 2018). John W. Creswell dan J. David Creswell, Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches, 5th ed. (Los Angeles: SAGE Publications, "Table of Contents PART I - Preliminary Considerations," n.d.

[11] Auda, "of islamic law."

Iqtishaduna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Hukum Ekonomi Syariah
Volume 8 Nomor 1 Oktober 2026
ISSN (Online): 2714-6917
Halaman 6368-6379

C. Hasil dan Pembahasan

1. Implementasi Program Padat Karya dalam Mendorong Pemerataan Ekonomi

Berdasarkan hasil kajian literatur, Program Padat Karya merupakan salah satu kebijakan Pemerintah Kota Surabaya yang diarahkan untuk memperluas kesempatan kerja dan meningkatkan pendapatan masyarakat, khususnya kelompok masyarakat miskin dan keluarga pra-sejahtera. Kebijakan ini tidak hanya berorientasi pada pemberian bantuan secara konsumtif, tetapi diarahkan pada pemberdayaan masyarakat melalui keterlibatan mereka dalam kegiatan ekonomi dan penciptaan lapangan pekerjaan. Program Padat Karya diatur melalui Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 83 Tahun 2023 dan kemudian diperbarui melalui Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2025.[12]

Pelaksanaan Program Padat Karya menunjukkan adanya upaya pemerintah untuk menjadikan kebijakan pengentasan kemiskinan tidak hanya berupa bantuan sosial, tetapi juga menciptakan sumber pendapatan bagi masyarakat. Berdasarkan data yang dikaji, pada tahun 2023 Program Padat Karya telah menyerap sebanyak 36.194 tenaga kerja. Selanjutnya, pada tahun 2024 program tersebut dilaksanakan pada 102 lokasi dengan berbagai bidang usaha, sedangkan pada tahun 2025 jumlahnya meningkat menjadi 125 lokasi yang tersebar di 26 kecamatan dan mencakup 23 jenis usaha. Pada tahun 2025 tercatat sebanyak 1.715 pekerja terlibat dalam program tersebut, dengan 1.572 pekerja berasal dari keluarga miskin.[13]

Temuan tersebut menunjukkan bahwa Program Padat Karya memiliki peran dalam membuka akses ekonomi bagi masyarakat yang sebelumnya memiliki keterbatasan dalam memperoleh pekerjaan dan pendapatan. Dengan memberikan kesempatan kepada kelompok masyarakat miskin untuk terlibat secara langsung dalam kegiatan produktif, pemerintah berusaha mengurangi ketimpangan akses terhadap sumber-sumber ekonomi. Hal tersebut menjadi penting karena keberhasilan pembangunan tidak hanya ditentukan oleh pertumbuhan ekonomi secara agregat, tetapi juga oleh sejauh mana manfaat pembangunan dapat dirasakan oleh kelompok masyarakat yang berada dalam kondisi ekonomi paling rentan.[14]

2. Program Padat Karya dan Keadilan Distributif

Keadilan distributif dalam perspektif ekonomi berkaitan dengan bagaimana sumber daya, kesempatan, manfaat, dan beban pembangunan didistribusikan secara adil kepada masyarakat. Keadilan distributif tidak selalu berarti bahwa setiap individu memperoleh bagian yang sama, tetapi lebih menekankan pada pemberian manfaat sesuai dengan kebutuhan, kondisi, hak, dan kesempatan masyarakat. Dalam konteks Program Padat Karya, prinsip tersebut dapat dilihat dari orientasi kebijakan yang memprioritaskan masyarakat miskin dan kelompok yang membutuhkan akses terhadap pekerjaan dan pendapatan.[15]

Hasil kajian menunjukkan bahwa Program Padat Karya memiliki keterkaitan dengan prinsip keadilan distributif karena pemerintah tidak hanya memberikan bantuan kepada masyarakat, tetapi menyediakan kesempatan bagi masyarakat untuk memperoleh penghasilan melalui aktivitas produktif. Pendekatan tersebut menunjukkan adanya pergeseran dari pola bantuan yang bersifat konsumtif menuju pemberdayaan ekonomi masyarakat. Dengan demikian, masyarakat tidak hanya diposisikan sebagai penerima manfaat, tetapi juga sebagai

[12] Cahyadi, "Peraturan Walikota Nomor 6 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 83 Tahun 2023 tentang Program Padat Karya di Kota Surabaya."
[13] dinas komunikasi dan informatika Dan, "Surabaya Integrasikan Program Padat Karya dengan Kampung Unggulan, Dorong Ekonomi Kreatif," pemrintah kota surabaya, 2024.
[14] 1971). John Rawls, A Theory of Justice (Cambridge: Harvard University Press, *No Title*, n.d.
[15] Cahyadi, "Peraturan Walikota Nomor 6 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 83 Tahun 2023 tentang Program Padat Karya di Kota Surabaya."

pelaku dalam kegiatan ekonomi.[16]

Keadilan distributif dalam program ini juga dapat dilihat dari upaya pemerintah dalam mengarahkan manfaat program kepada kelompok yang membutuhkan. Data tahun 2025 menunjukkan bahwa dari 1.715 pekerja yang terlibat, sebanyak 1.572 pekerja berasal dari keluarga miskin. Kondisi tersebut menunjukkan adanya upaya untuk memprioritaskan kelompok masyarakat yang memiliki keterbatasan ekonomi.[17] Namun demikian, keadilan distributif tidak cukup hanya diukur berdasarkan jumlah masyarakat yang memperoleh pekerjaan. Aspek ketepatan sasaran, pemerataan kesempatan, peningkatan pendapatan, dan keberlanjutan manfaat juga harus menjadi bagian dari penilaian.

Hal ini sejalan dengan pemikiran John Rawls mengenai keadilan yang menempatkan kelompok yang paling kurang beruntung sebagai perhatian penting dalam distribusi manfaat sosial dan ekonomi. Dalam konteks tersebut, keberadaan Program Padat Karya dapat dipandang sebagai instrumen kebijakan yang berupaya memberikan keuntungan ekonomi kepada kelompok masyarakat yang berada dalam kondisi kurang menguntungkan. Akan tetapi, implementasinya tetap perlu dievaluasi agar manfaat yang diberikan tidak hanya bersifat sementara, tetapi mampu meningkatkan kondisi ekonomi masyarakat dalam jangka panjang.[18]

3. Program Padat Karya dalam Perspektif Maqashid Syariah

Dalam perspektif Maqashid Syariah, suatu kebijakan ekonomi pada dasarnya harus diarahkan untuk mewujudkan kemaslahatan dan mencegah kemudaratan bagi masyarakat. Maqashid Syariah memberikan kerangka untuk menilai apakah suatu kebijakan telah memberikan perlindungan dan manfaat terhadap kehidupan manusia. Dalam penelitian ini, aspek yang paling relevan dengan Program Padat Karya adalah hifẓ al-nafs (perlindungan jiwa) dan hifẓ al-māl (perlindungan harta).[19]

Dari perspektif hifẓ al-nafs, penciptaan kesempatan kerja melalui Program Padat Karya dapat dikaitkan dengan upaya memenuhi kebutuhan dasar masyarakat. Pekerjaan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memperoleh pendapatan yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup, seperti pangan, tempat tinggal, pendidikan, dan kebutuhan dasar lainnya. Oleh karena itu, kebijakan yang memberikan akses pekerjaan kepada masyarakat miskin memiliki keterkaitan dengan perlindungan kehidupan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.[20]

Sementara itu, dari perspektif hifẓ al-māl, Program Padat Karya memiliki relevansi melalui upaya meningkatkan kemampuan masyarakat dalam memperoleh dan mempertahankan pendapatan. Masyarakat memperoleh kesempatan untuk terlibat dalam kegiatan ekonomi sehingga dapat menghasilkan pendapatan melalui aktivitas yang produktif. Dengan demikian, program tersebut tidak hanya membantu masyarakat memenuhi kebutuhan jangka pendek, tetapi juga berpotensi meningkatkan kapasitas ekonomi mereka.[21]

Program Padat Karya juga dapat dianalisis melalui konsep maslahah. Suatu kebijakan dikatakan memberikan kemaslahatan apabila manfaatnya dapat dirasakan masyarakat dan

[16] pemerintah kota Surabaya, "Surabaya Berhasil Tekan Kemiskinan, Persentase Turun Jadi 3,56 Persen di 2025," pemerintah kota surabaya, 2025, https://www.surabaya.go.id/id/berita/24257/surabaya-berhasil-tekan-kemiskinan-persentase-turun-jadi-3-56-persen-di-2025.
[17] Rawls, "A Theory of Justice: Revised Edition."
[18] Auda, "of islamic law."
[19] Inter, "M. Umer Chapra, The Islamic Vision of Development in the Light of Maqasid al-Shariah."
[20] Auda, "of islamic law."
[21] Auda.

Iqtishaduna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Hukum Ekonomi Syariah
Volume 8 Nomor 1 Oktober 2026
ISSN (Online): 2714-6917
Halaman 6368-6379

mampu mengurangi kondisi yang merugikan. Dalam hal ini, penciptaan lapangan kerja dan peningkatan pendapatan merupakan bentuk manfaat ekonomi yang dapat membantu mengurangi kerentanan masyarakat miskin. Oleh karena itu, pelaksanaan Program Padat Karya memiliki kesesuaian dengan tujuan Maqashid Syariah selama manfaat tersebut benar-benar diarahkan kepada masyarakat yang membutuhkan dan dapat dipertahankan secara berkelanjutan.[22]

4. Tantangan dalam Mewujudkan Keadilan Distributif

Meskipun Program Padat Karya menunjukkan keterkaitan dengan keadilan distributif dan Maqashid Syariah, hasil kajian menunjukkan bahwa masih terdapat sejumlah tantangan dalam pelaksanaannya. Salah satu persoalan yang muncul adalah keberlanjutan usaha setelah masyarakat memperoleh kesempatan kerja melalui program tersebut. Pemberian kesempatan kerja pada tahap awal belum secara otomatis menjamin bahwa masyarakat mampu mempertahankan kegiatan usaha dan meningkatkan pendapatan dalam jangka panjang.

Selain keberlanjutan usaha, kemampuan manajerial dan kesiapan masyarakat juga menjadi faktor yang perlu diperhatikan. Hasil kajian menunjukkan adanya persoalan berkaitan dengan kapasitas pengelolaan usaha dan kondisi pekerja. Beberapa usaha yang sebelumnya berjalan dengan baik mengalami penurunan pendapatan seiring berjalannya waktu. Salah satu contoh yang ditemukan dalam kajian adalah usaha paving yang mengalami penurunan pendapatan karena tidak adanya target produksi yang jelas.[23]

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keadilan distributif tidak cukup diwujudkan melalui pembagian kesempatan kerja pada tahap awal. Keadilan juga membutuhkan keberlanjutan manfaat ekonomi. Apabila masyarakat telah memperoleh pekerjaan tetapi pendapatan tidak dapat dipertahankan atau usaha mengalami penurunan, maka tujuan pemerataan kesejahteraan belum sepenuhnya tercapai. Oleh sebab itu, diperlukan pendampingan, peningkatan kemampuan manajerial, penguatan pemasaran, serta evaluasi terhadap keberlanjutan setiap unit usaha.[24]

5. Implikasi terhadap Keadilan Ekonomi dan Kemaslahatan Masyarakat

Secara keseluruhan, hasil penelitian menunjukkan bahwa Program Padat Karya Kota Surabaya memiliki potensi sebagai instrumen kebijakan publik untuk mewujudkan keadilan distributif. Program tersebut memberikan kesempatan kerja dan pendapatan kepada masyarakat, khususnya kelompok miskin, sehingga dapat memperluas akses terhadap sumber daya ekonomi. Hal ini sejalan dengan prinsip ekonomi Islam yang menempatkan keadilan dan kemaslahatan sebagai tujuan penting dalam aktivitas ekonomi.[25]

Namun, keberhasilan program perlu dipahami secara lebih luas daripada sekadar jumlah tenaga kerja yang terserap. Keberhasilan juga harus dilihat dari ketepatan sasaran penerima manfaat, pemerataan akses, peningkatan pendapatan, kemampuan masyarakat mengembangkan usaha, dan keberlanjutan manfaat ekonomi. Oleh karena itu, penguatan pendampingan dan evaluasi menjadi penting agar Program Padat Karya tidak berhenti pada penciptaan lapangan kerja sementara, tetapi dapat menjadi sarana pemberdayaan ekonomi

[22] no. 2 (2025): 116–126. Sabiilillah dan Agustin, "Dinamika Pelaksanaan Program Padat Karya Surabaya dalam Pemberdayaan Masyarakat Kecamatan Genteng," Jurnal Ilmu Sosial dan Pemerintahan 5, "No Title" 5 (2025): 116–26.
[23] Mahendra dan Rahaju, "IMPLEMENTASI PROGRAM PADAT KARYA DI KECAMATAN KREMBANGAN KOTA SURABAYA."
[24] Auda, "of islamic law."
[25] Surabaya, "Surabaya Berhasil Tekan Kemiskinan, Persentase Turun Jadi 3,56 Persen di 2025."

masyarakat secara berkelanjutan.[26]

Dalam perspektif Maqashid Syariah, keberlanjutan tersebut merupakan bagian penting dari upaya mewujudkan maslahah. Perlindungan terhadap jiwa (hifẓ al-nafs) tidak hanya berkaitan dengan terpenuhinya kebutuhan masyarakat dalam jangka pendek, tetapi juga berkaitan dengan kemampuan masyarakat mempertahankan kehidupan yang layak. Demikian pula hifẓ al-māl menuntut adanya upaya untuk menjaga dan mengembangkan kemampuan ekonomi masyarakat. Dengan demikian, semakin kuat Program Padat Karya dalam menciptakan pekerjaan yang produktif, meningkatkan pendapatan, dan mempertahankan keberlanjutan usaha, semakin besar pula kontribusinya terhadap terwujudnya keadilan distributif dan kemaslahatan masyarakat.

Tabel 1. Garis Kemiskinan, Jumlah, dan Persentase Penduduk Miskin di Kota Surabaya, 2021–2025

No	Tahun	Garis Kemiskinan (Rp/kapita/bulan)	Jumlah Penduduk Miskin (Ribu Jiwa)	Persentase Penduduk Miskin
1	2021	611.466	152,49	5,23
2	2022	652.540	138,21	4,72
3	2023	718.370	136,37	4,65
4	2024	742.678	116,62	3,96
5	2025	775.597	105,09	3,56

Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Surabaya (2025)

D. Penutup

Berdasarkan hasil kajian literatur, dapat disimpulkan bahwa Program Padat Karya Kota Surabaya memiliki peran dalam mendorong keadilan distributif melalui penyediaan kesempatan kerja, peningkatan pendapatan, dan pemberdayaan ekonomi, khususnya bagi masyarakat miskin dan keluarga pra-sejahtera. Program ini menunjukkan adanya upaya pemerintah dalam mendistribusikan kesempatan dan manfaat ekonomi kepada kelompok masyarakat yang membutuhkan. Hal tersebut terlihat dari pelaksanaan program yang telah mencakup berbagai lokasi dan bidang usaha serta melibatkan masyarakat dari keluarga miskin. Dengan demikian, Program Padat Karya tidak hanya berfungsi sebagai kebijakan pengentasan kemiskinan, tetapi juga dapat menjadi instrumen pemberdayaan masyarakat melalui kegiatan ekonomi yang produktif.

Ditinjau dari perspektif Maqashid Syariah, Program Padat Karya memiliki kesesuaian dengan prinsip hifẓ al-nafs, hifẓ al-māl, dan maslahah. Penyediaan pekerjaan dan pendapatan dapat mendukung pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat serta perlindungan jiwa, sedangkan keterlibatan dalam kegiatan ekonomi produktif dapat mendukung kemampuan masyarakat dalam memperoleh dan mengembangkan pendapatan. Namun, penerapan prinsip keadilan distributif belum dapat dinilai hanya berdasarkan jumlah tenaga kerja yang terserap. Masih terdapat persoalan mengenai ketepatan sasaran, pemerataan kesempatan, kapasitas pengelolaan usaha, serta keberlanjutan usaha dan pendapatan masyarakat.

[26] Sabiilillah dan Agustin, "Dinamika Pelaksanaan Program Padat Karya Surabaya dalam Pemberdayaan Masyarakat Kecamatan Genteng," Jurnal Ilmu Sosial dan Pemerintahan 5, "No Title."

Iqtishaduna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Hukum Ekonomi Syariah
Volume 8 Nomor 1 Oktober 2026
ISSN (Online): 2714-6917
Halaman 6368-6379

Oleh karena itu, keadilan distributif dalam Program Padat Karya perlu dipahami sebagai proses yang tidak hanya memberikan akses pekerjaan pada masyarakat miskin, tetapi juga memastikan bahwa manfaat ekonomi dapat dipertahankan dan berkembang dalam jangka panjang. Semakin mampu program menciptakan pekerjaan produktif, meningkatkan pendapatan, memperkuat kapasitas usaha, dan menjaga keberlanjutan manfaat ekonomi, semakin besar pula kontribusinya dalam mewujudkan keadilan distributif dan kemaslahatan masyarakat berdasarkan perspektif Maqashid Syariah..

Iqtishaduna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Hukum Ekonomi Syariah
Volume 8 Nomor 1 Oktober 2026
ISSN (Online): 2714-6917
Halaman 6368-6379

DAFTAR PUSTAKA

John Rawls, A Theory of Justice (Cambridge: Harvard University Press, *No Title*, n.d.

John W. Creswell dan J. David Creswell, Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches, 5th ed. (Los Angeles: SAGE Publications, "Table of Contents PART I - Preliminary Considerations," n.d.

Auda, "of islamic law."

_____, "of islamic law."

_____ "of islamic law."

_____. of islamic law

Badan pusat statistik (BPS) kota Surabaya, "Persentase Penduduk Miskin Maret 2025 turun menjadi 3,56 persen.," badan pusat statistik kota surabaya, 2025, https://surabayakota.bps.go.id/id/pressrelease/2025/09/22/359/persentase-penduduk-miskin-maret-2025-turun-menjadi-3-56-persen-.html.

Cahyadi, "Peraturan Walikota Nomor 6 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 83 Tahun 2023 tentang Program Padat Karya di Kota Surabaya."

Cahyadi, "Peraturan Walikota Nomor 6 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 83 Tahun 2023 tentang Program Padat Karya di Kota Surabaya."

Dhelsya Algadry Mahendra dan Tjitjik Rahaju, "IMPLEMENTASI PROGRAM PADAT KARYA DI KECAMATAN KREMBANGAN KOTA SURABAYA" 4 (2024)

Dinas komunikasi dan informatika Dan, "Surabaya Integrasikan Program Padat Karya dengan Kampung Unggulan, Dorong Ekonomi Kreatif," pemrintah kota surabaya, 2024.

Eri Cahyadi, "Peraturan Walikota Nomor 6 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 83 Tahun 2023 tentang Program Padat Karya di Kota Surabaya.," JDIH pemerintah kota surabaya, 2024, https://jdih.surabaya.go.id/peraturan/4610.

"M. Umer Chapra, The Islamic Vision of Development in the Light of Maqasid al-Shariah."

_____, The Islamic Vision of Development in the Light of Maqasid al-Shariah."

Jesser Auda, "of islamic law," n.d.

John Rawls, "A Theory of Justice: Revised Edition," 1999.

pemerintah kota Surabaya, "Surabaya Berhasil Tekan Kemiskinan, Persentase Turun Jadi 3,56 Persen di 2025," pemerintah kota surabaya, 2025, https://www.surabaya.go.id/id/berita/24257/surabaya-berhasil-tekan-kemiskinan-persentase-turun-jadi-3-56-persen-di-2025.

Pemerintah kota Surabaya, "Surabaya Catat Penurunan Drastis TPT dan Kemiskinan Berkat Program Padat Karya," pemerintah kota surabaya, 2024, https://surabaya.go.id/id/berita/23199/surabaya-catat-penurunan-drastis-tpt-dan-kemiskinan-berkat-program-padat-karya.

Rawls, "A Theory of Justice: Revised Edition."

Surabaya, "Surabaya Catat Penurunan Drastis TPT dan Kemiskinan Berkat Program Padat Karya."

M. Umer Chapra, The Islamic Vision of Development in the Light of Maqasid al- Shariah," n.d.

Sabiilillah dan Agustin, "Dinamika Pelaksanaan Program Padat Karya Surabaya dalam Pemberdayaan Masyarakat Kecamatan Genteng," Jurnal Ilmu Sosial dan Pemerintahan 5, "No Title.

Mahendra dan Rahaju, "IMPLEMENTASI PROGRAM PADAT KARYA DI KECAMATAN KREMBANGAN KOTA SURABAYA."

Auda, "of islamic law."

Surabaya, "Surabaya Berhasil Tekan Kemiskinan, Persentase Turun Jadi 3,56 Persen di 2025."

Sabiilillah dan Agustin, "Dinamika Pelaksanaan Program Padat Karya Surabaya dalam Pemberdayaan Masyarakat Kecamatan Genteng," Jurnal Ilmu Sosial dan Pemerintahan 5, "No Title."