

Implementasi Program Kampung Kue Dalam Penyerapan Tenaga Kerja di Kecamatan Rungkut, Surabaya

Muhammad Sifak Nurhidayatullah^{1*}, Muhammad Fauzzul Adhim²,
Vella Elfanny Meisyacharis³, Aisyah Lailatul Isnaini⁴, Alisya Regitta Cahyani⁵

Universitas Negeri Surabaya
Email: 24040674317@mhs.unesa.ac.id

Abstract

This study aims to analyze the implementation of the Kampung Kue Program in terms of local labor absorption in Rungkut District, Surabaya. This program is a form of community-based economic empowerment that emerged in response to the economic crisis following mass layoffs, mobilizing housewives through small-scale cake production businesses. The study employs a descriptive qualitative approach, drawing on Van Meter and Van Horn's policy implementation theory. Data collection was conducted through in-depth interviews with six informants, field observations, and document analysis in April 2026. The research findings indicate that the Kampung Kue Program has been implemented quite effectively across six key variables: program standards and objectives are clearly defined; inter-organizational communication functions well through guidance from the Department of Trade and Industry (Disperdagin) and community association forums; the characteristics and dispositions of program implementers are highly positive and adaptive; and the program has proven capable of engaging nearly all residents in the area through 63 active community associations. However, limited capital and rising raw material prices remain the primary obstacles to expanding production capacity and hiring additional workers. This program makes a tangible contribution to household economic stability and aligns with SDG Goal 8 on decent work and inclusive economic growth.

Keywords: Policy Implementation, Kampung Kue, Employment, MSMEs, Van Meter and Van Horn

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi Program Kampung Kue dalam penyerapan tenaga kerja lokal di Kecamatan Rungkut, Surabaya. Program ini merupakan bentuk pemberdayaan ekonomi berbasis masyarakat yang lahir dari kondisi krisis ekonomi pasca-PHK massal, dengan menggerakkan ibu-ibu rumah tangga melalui usaha produksi kue skala UMKM. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan mengacu pada teori implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam terhadap enam informan, observasi lapangan, dan dokumentasi pada bulan April 2026. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Program Kampung Kue telah berjalan cukup baik ditinjau dari keenam variabel: standar dan tujuan program telah terdefinisi jelas, komunikasi antar organisasi berjalan baik melalui pembinaan Disperdagin dan forum paguyuban, karakteristik dan disposisi pelaksana sangat positif dan adaptif, serta program terbukti mampu menyerap hampir seluruh warga kawasan melalui 63 paguyuban aktif. Namun demikian, keterbatasan modal dan kenaikan harga bahan baku menjadi hambatan utama dalam memperluas kapasitas produksi dan penyerapan tenaga kerja tambahan. Program ini memberikan kontribusi nyata terhadap stabilitas ekonomi rumah tangga dan sejalan dengan SDGs Poin 8 tentang pekerjaan layak dan pertumbuhan ekonomi yang inklusif.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Kampung Kue, Penyerapan Tenaga Kerja, UMKM, Van Meter dan Van Horn

1. Latar Belakang

Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) merupakan bagian penting dari struktur perekonomian Indonesia. Secara nasional, jumlah UMKM saat ini mencapai lebih dari 65 juta unit usaha, dan sektor ini menyumbang sekitar 61–62% terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) nasional serta menyerap sekitar 97% tenaga kerja atau lebih dari 117 juta orang dari total angkatan kerja di Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa UMKM

menjadi motor utama dalam penciptaan lapangan kerja dan pertumbuhan ekonomi masyarakat luas.

Secara khusus di wilayah Kota Surabaya, menurut data terbaru dari Badan Pusat Statistik (BPS), terdapat sekitar kurang lebih 325.000 unit UMKM yang aktif beroperasi. Ini menggambarkan bahwa UMKM tidak hanya dominan secara nasional, tetapi juga berperan nyata dan menjadi penggerak dalam dinamika ekonomi lokal di tingkat kota dan kecamatan, sekaligus berpotensi membuka

peluang kerja bagi masyarakat sekitar lokasi usaha.

Salah satunya di kelurahan Rungkut terdapat kondisi ekonomi yang tidak stabil, kondisi perekonomian keluarga di sana mengalami penurunan karena banyaknya pemutusan hubungan kerja (PHK), mereka terlibat hutang rentenir karena pendapatan suami tidak mampu untuk memenuhi semua keperluan rumah tangga. Dari situ muncul ide dari salah satu warga Rungkut untuk mendirikan Kampung Kue dengan mengajak ibu-ibu di Rungkut Lor untuk memulai bisnis kue, kampung kue sendiri merupakan kampung yang memberdayakan perempuan melalui usaha rumahan yaitu membuat kue (UMKM).

Kecamatan rungkut seharusnya menjadi daerah dengan aktivitas ekonomi yang bisa dibilang cukup berkembang, karena telah didukung oleh kawasan industri, perdagangan, pemukiman, dan juga jasa. Perkembangan jumlah UMKM tidak selalu diiringi dengan peningkatan penyerapan tenaga kerja lokal secara optimal. Beberapa kendala seperti keterbatasan modal, skala usaha yang terbilang kecil, dan rendahnya kapasitas produksi dapat mempengaruhi kemampuan UMKM dalam memperluas usaha dan mengambil tenaga kerja dari lingkungan sekitar. Oleh karena itu, kami sebagai peneliti ingin menganalisis sejauh mana tingkat keberhasilan implementasi program UMKM Kampung Kue dalam penyerapan tenaga kerja, guna stabilitas ekonomi masyarakat Rungkut.

2. Kajian Pustaka

Kebijakan publik merupakan rangkaian konsep yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, serta cara bertindak terkait pemerintahan. Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan maupun tidak dilakukan. Dalam kebijakan publik terdapat beberapa tahapan: agenda setting, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan.

Penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn untuk menganalisis bagaimana pelaksanaan Program Kampung Kue dalam menyerap tenaga kerja lokal di Kecamatan Rungkut. Menurut Van Meter dan Van Horn (1975), implementasi kebijakan adalah proses yang dilakukan untuk mencapai tujuan kebijakan melalui tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok dalam organisasi. Terdapat enam variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu: (1) standar dan tujuan kebijakan; (2) sumber daya; (3) komunikasi antar organisasi;

(4) karakteristik agen pelaksana; (5) kondisi sosial, ekonomi, dan politik; serta (6) disposisi atau sikap pelaksana

3. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan kualitatif dengan jenis deskriptif-kualitatif. Karena penelitian bertujuan untuk memahami secara mendalam fenomena perkembangan UMKM serta dampaknya terhadap penyerapan tenaga kerja di kecamatan Rungkut tidak dapat secara sepenuhnya diukur menggunakan angka statistik saja, oleh karena itu pendekatan kualitatif ini kami pilih.

Menurut Creswell (2014), pendekatan kualitatif tepat digunakan apabila peneliti ingin mengeksplorasi dan memahami makna dari pengalaman individu ataupun kelompok terkait permasalahan sosial yang terjadi. Hal ini tentunya sejalan dengan tujuan penelitian kami yakni untuk menggali persepsi, motivasi, dan juga pengalaman langsung para pelaku UMKM, tenaga kerja lokal, dan stakeholder. Moleong (2017) juga menjelaskan bahwa penelitian kualitatif memiliki maksud memahami fenomena tentang apa yang dialami subjek penelitian secara holistik melalui deskripsi kata-kata dalam konteks khusus yang lebih alamiah.

Pendekatan ini memungkinkan kami sebagai peneliti untuk berinteraksi langsung dengan informan di lingkungan mereka, sehingga data yang diperoleh realitas atau yang sebenarnya. Pendekatan kualitatif juga fleksibel karena memungkinkan pengembangan pertanyaan baru berdasarkan temuan lapangan, sehingga hasil penelitian lebih cenderung responsif terhadap dinamika empiris di Rungkut. Pendekatan ini juga kami lakukan untuk memahami secara mendalam bagaimana implementasi program Kampung Kue dijalankan di lapangan, khususnya apabila di analisis menggunakan model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn.

4. Hasil Penelitian dan Pembahasan Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kampung Kue yang Berlokasi di Kecamatan Rungkur, Kota Surabaya. Kawasan ini pernah mengalami tekanan ekonomi yang cukup berat, terutama pasca krisis moneter yang melanda Indonesia pada akhir 1990-an. Krisis tersebut menyebabkan banyak perusahaan mengalami kebangkrutan sehingga gelombang pemutusan hubungan kerja (PHK) tidak dapat dihindari, dan warga rungkut yang sebagian besar merupakan keluarga dengan kondisi ekonomi menengah ke bawah merasakan dampaknya secara langsung.

Dari kondisi tersebut, lahirlah inisiatif pemberdayaan ekonomi berbasis masyarakat yang kemudian dikenal sebagai Kampung Kue. Program ini diciptakan untuk menggerakkan potensi lokal, khususnya ibu-ibu rumah tangga, agar dapat berkontribusi secara ekonomi melalui usaha pembuatan dan penjualan kue berskala rumahan. Seiring berjalannya waktu, Kampung Kue berkembang menjadi sentra UMKM yang diakui oleh Pemerintah Kota Surabaya dan mendapatkan pembinaan dari Dinas Perdagangan dan Perindustrian (Disperdagin) Kota Surabaya, serta dikelola secara kolektif melalui paguyuban. Saat ini Kampung Kue memiliki kurang lebih 63 paguyuban yang aktif beroperasi di kawasan tersebut. Keberadaan paguyuban-paguyuban inilah yang menjadi tulang punggung pengelolaan usaha sekaligus menjadi media koordinasi antar pelaku UMKM. Program ini juga telah mendapatkan legalitas berupa badan hukum yang semakin memperkuat posisi Kampung Kue sebagai entitas ekonomi yang terorganisir dan diakui secara formal

Analisis Implementasi Berdasarkan Model Van Horn Van Meter

a. Standar dan Tujuan Program

Program Kampung Kue memiliki tujuan yang jelas dan dipahami seluruh pemangku kepentingan, yakni memberdayakan ekonomi masyarakat Rungkut melalui usaha produksi kue berbasis rumahan sekaligus membuka lapangan kerja bagi ibu-ibu rumah tangga. Ibu Choirul selaku pendiri menegaskan bahwa berjualan kue telah menjadi sumber penghasilan utama keluarga. Standar dan tujuan program ini terbukti terinternalisasi oleh seluruh aktor pelaksana sehingga menjadi fondasi yang kuat bagi keberlangsungan implementasi.

b. Sumber Daya

Dari sisi sumber daya manusia (SDM), program ini berhasil menggerakkan partisipasi masif warga melalui pelatihan dari Bogasari dan sosialisasi bisnis rutin. Namun dari sisi finansial, keterbatasan modal dan kenaikan harga bahan baku menjadi hambatan struktural yang membatasi kemampuan pelaku UMKM untuk memperluas skala produksi dan menyerap tenaga kerja tambahan. Kondisi ini menunjukkan situasi dualistik: SDM yang terus berkembang di satu sisi, namun terkendala modal di sisi lain.

c. Komunikasi Antar Organisasi

Komunikasi dalam Program Kampung Kue berjalan dalam dua level. Pada level eksternal, pembinaan aktif dari Disperdagin dan keterlibatan mahasiswa KKN menjadi jembatan antara kebijakan

pemerintah dan praktik lapangan. Pada level internal, forum paguyuban menjadi media komunikasi yang efektif di antara sesama pelaku UMKM, di mana setiap permasalahan dibahas dan diselesaikan secara kolektif.

d. Karakteristik Agen Pelaksana

Pelaku UMKM di Kampung Kue menunjukkan tingkat komitmen yang tinggi, tercermin dari konsistensi berproduksi, aktif mengikuti pelatihan, dan keberanian berinovasi. Perangkat kelurahan memainkan peran fasilitator strategis dengan membantu pelaku UMKM baru dalam memetakan arah usaha. Keterlibatan seluruh warga secara aktif mencerminkan keberhasilan program dalam membangun rasa kepemilikan kolektif yang menjadi faktor psikososial penting bagi keberlanjutan program.

e. Kondisi Sosial, Ekonomi, dan Politik

Konteks sosial-ekonomi masyarakat Rungkut menjadi katalis utama lahirnya Program Kampung Kue. Krisis moneter menciptakan momentum solidaritas sosial organik yang menjadi aset utama keberlanjutan program. Namun, tekanan eksternal berupa persaingan pasar yang semakin ketat di era digitalisasi menjadi tantangan yang harus diantisipasi secara proaktif.

f. Disposisi atau Sikap Pelaksana

Disposisi pelaksana Program Kampung Kue secara umum sangat positif dan adaptif. Para pelaku UMKM secara proaktif memanfaatkan platform media sosial (Facebook, Instagram, TikTok) sebagai sarana promosi digital. Komitmen terhadap kualitas produk dan semangat gotong royong dalam paguyuban mencerminkan disposisi kolaboratif yang memperkuat ketahanan program.

Dampak Program terhadap Penyerapan Tenaga Kerja Lokal

Program Kampung Kue telah memberikan dampak nyata terhadap penyerapan tenaga kerja lokal dari empat dimensi utama. Pertama, perluasan lapangan pekerjaan: hampir seluruh warga kawasan terlibat dalam kegiatan ekonomi produktif melalui 63 paguyuban aktif, baik sebagai pembuat kue, penjual, maupun pendukung produksi dan distribusi. Kedua, sistem pengupahan yang fleksibel: program menerapkan sistem mandiri dan sistem bagi hasil yang memungkinkan berbagai skala partisipasi. Ketiga, penguatan legalitas: kepemilikan badan hukum paguyuban memperkuat posisi tenaga kerja lokal dan memudahkan akses bantuan pemerintah. Keempat, stabilitas ekonomi rumah tangga: program berfungsi sebagai jaring pengaman ekonomi bagi warga yang sebagian besar tidak memiliki sumber penghasilan lain.

Tabel 1. Jumlah Informan Penelitian

No.	Jenis Informan	Jabatan	Jumlah
1.	Tenaga kerja lokal	-	3 orang
2.	Perangkat Kelurahan	Lurah	1 orang
3.	Pendamping UMKM	Ketua Program Kampung Kue	1 orang
4.	Pendamping UMKM	Anggota Paguyuban	1 orang

Tabel 2. Ringkasan Temuan Penelitian Berdasarkan Variabel Van Meter dan Van Horn

No.	Variabel	Temuan Lapangan	Nilai
1.	Standar & Tujuan Program	Memberdayakan ekonomi ibu rumah tangga dan menyerap TK lokal; dipahami semua aktor pelaksana.	Baik
2.	Sumber Daya	SDM dikembangkan via pelatihan Bogasari & sosialisasi bisnis; modal terbatas, harga bahan baku naik.	Cukup
3.	Komunikasi Antar Organisasi	Pembinaan aktif dari Disperdagin, mahasiswa KKN, forum paguyuban efektif.	Baik
4.	Karakteristik Pelaksana	Komitmen tinggi; seluruh warga aktif berpartisipasi; pembinaan anggota baru terstruktur.	Baik
5.	Kondisi Sosial-Ekonomi	Krisis moneter mendorong solidaritas; persaingan pasar digital jadi tekanan baru.	Cukup
6.	Disposisi Pelaksana	Adaptif terhadap digital marketing; berorientasi kualitas; gotong royong terjaga.	Baik
7.	Dampak Penyerapan TK	63 paguyuban aktif; sistem upah fleksibel; badan hukum dimiliki; dampak rantai kerja luas.	Baik

Faktor Pendukung dan Penghambat Van Horn Van Meter

Faktor pendukung keberhasilan program mencakup: (1) solidaritas sosial dan modal sosial yang kuat berbasis gotong royong; (2) dukungan kelembagaan pemerintah yang konsisten dari Disperdagin; (3) kepemimpinan yang visioner dan berkomitmen dari pendiri program; (4) adaptasi digital yang proaktif melalui platform media sosial; dan (5) program pelatihan yang berkelanjutan.

Adapun faktor penghambat meliputi: (1) keterbatasan modal dan akses pembiayaan sebagai hambatan struktural paling dominan; (2) persaingan pasar yang semakin ketat di era digitalisasi ekonomi; (3) rendahnya skala produksi dan kapasitas ekspansi; (4) minimnya kepemilikan legalitas usaha secara individual pada tahap awal; dan (5) fluktuasi pendapatan yang rentan terhadap guncangan eksternal.

5. Kesimpulan

Program Kampung Kue di Kecamatan Rungkut, Surabaya telah berjalan cukup baik dan memberikan dampak positif nyata terhadap penyerapan tenaga kerja lokal dan perekonomian masyarakat. Berdasarkan analisis menggunakan model implementasi Van Meter dan Van Horn, keberhasilan program dipengaruhi oleh kejelasan tujuan, komunikasi yang baik antar pelaku UMKM dan pemerintah, komitmen pelaksana, serta dukungan pelatihan dari Disperdagin dan mitra pelatihan. Solidaritas sosial dan semangat gotong royong masyarakat menjadi kekuatan utama keberlanjutan program. Namun demikian, keterbatasan modal, kenaikan harga bahan baku, dan persaingan pasar digital menjadi hambatan dalam memperluas produksi dan menambah tenaga kerja baru. Para pelaku UMKM merespons dengan adaptasi digital melalui media sosial dan inovasi produk. Secara keseluruhan, Program Kampung Kue membuktikan bahwa UMKM berbasis komunitas memiliki potensi besar dalam mendukung pembangunan ekonomi lokal yang inklusif dan berkelanjutan, sejalan dengan SDGs Poin 8 tentang pekerjaan layak dan pertumbuhan ekonomi.

Daftar Pustaka

- Abdul, A., Fitri, A. H., Sari, A. M., Gistituati, N., & Rusdinal, R. (2022). Stage of Making Public Policy as the Basic of Policy makers. *Jurnal Muara Pendidikan*, 7(1), 148–155.
<https://doi.org/10.52060/mp.v7i1.778>
- Creswell, J. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). Sage Publications Ltd.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook* (3rd ed.). Sage.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488.
<https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- Zainal Muksin, Rahim, A., Andi Hermansyah, None Andriansyah, & Evi Satispi. (2024). Implementation of village road infrastructure development policy using Van Meter and Van Horn models. *Jurnal Inovasi Ilmu Sosial Dan Politik (JISoP)*, 6(1), 37–46.
<https://doi.org/10.33474/jisop.v6>