

**IMPLEMENTASI PERWALI KOTA SURABAYA NOMOR 93 TAHUN 2023
TENTANG PELAYANAN PEMAKAIAN RUMAH SUSUN
(Studi Pada Rusun Sombo Surabaya)**

Helen Nincia Setiawan

Program Studi Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya
helen.nincia@gmail.com

Supri Hartono

Program Studi Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya
suprihartono@untag-sby.ac.id

Hasan Ismail

Program Studi Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya
hasanismail@untag-sby.ac.id

ABSTRACT

This study aims to analyze the implementation of Surabaya Mayor Regulation Number 93 of 2023 concerning Flat Usage Services, with a case study in Rusunawa Sombo Surabaya. The problem raised is the inconsistency between the policy, namely the low-income community (MBR), and the reality in the field which still shows the existence of residents who are not in the MBR category. This study uses a qualitative descriptive approach, with data collection techniques through in-depth interviews, field observations, and documentation. The results of the study show that although the organizational structure and operational procedures have been implemented, the implementation of the policy still faces various obstacles such as verification that has not been fully reached by residents, inconsistencies in residents, lack of digital literacy, and limited supervision and facilities. Thus, the implementation of this Mayoral Regulation has been running but is not yet fully effective, and still requires improvements in technical and social implementation in the field.

Keywords: *Policy Implementation, Public Housing, Low-Income Communities*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi Peraturan Walikota Surabaya Nomor 93 Tahun 2023 tentang Pelayanan Pemakaian Rumah Susun, dengan studi kasus di Rusunawa Sombo Surabaya. Permasalahan yang diangkat adalah ketidaksesuaian antara sasaran kebijakan, yaitu masyarakat berpenghasilan rendah (MBR), dengan realita di lapangan yang masih memperlihatkan adanya

penghuni yang bukan kategori MBR. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif, dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi lapangan, dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun struktur organisasi dan prosedur operasional telah diterapkan, pelaksanaan kebijakan masih menghadapi berbagai kendala seperti birokrasi verifikasi yang belum sepenuhnya dijangkau oleh warga, ketidaksesuaian penghuni, kurangnya literasi digital, serta keterbatasan pengawasan dan fasilitas. Dengan demikian, implementasi Perwali ini telah berjalan namun belum sepenuhnya efektif, dan masih memerlukan penyempurnaan dalam pelaksanaan teknis dan sosial di lapangan.

Kata Kunci: *Implementasi Kebijakan, Rusunawa, Masyarakat Berpenghasilan Rendah*

A. PENDAHULUAN

Berdasarkan proyeksi jumlah penduduk Surabaya yang terus meningkat dari tahun 2023 hingga 2032, kebutuhan akan hunian juga semakin besar. Menurut BPS, pada tahun 2023, jumlah penduduk Surabaya tercatat 2.997.547 jiwa dan diperkirakan mencapai 3.179.667 jiwa pada 2032. Kenaikan jumlah penduduk ini akan menciptakan permintaan tinggi terhadap hunian, yang tentunya akan mempengaruhi pasar properti. Dengan banyaknya penduduk yang membutuhkan tempat tinggal, permintaan terhadap lahan dan hunian akan meningkat. Hal ini bisa menyebabkan lonjakan harga tanah di Surabaya, karena tanah menjadi komoditas yang semakin terbatas. Seiring dengan meningkatnya kebutuhan hunian, harga tanah di kawasan yang strategis dan berkembang akan semakin mahal.

Permasalahan hunian di kota besar seperti Surabaya cukup kompleks, ditambah harga tanah dan properti yang tinggi. Rumah susun menjadi salah satu alternatif yang ditawarkan untuk masyarakat berpenghasilan rendah. Pemerintah membangun program rumah susun dengan harga terjangkau sebagai solusi hunian sekaligus menangani kawasan kumuh. Namun, keterbatasan unit dan seleksi ketat membuat tidak semua warga bisa mengaksesnya. Banyak pemohon yang dicoret karena tidak termasuk kategori MBR. Sementara itu, hunian yang layak menjadi kebutuhan dasar manusia yang sangat penting karena berdampak langsung terhadap kualitas hidup.

Pihak DPRKPP Surabaya menyatakan bahwa permohonan warga untuk tinggal di rusun akan ditinjau, dengan syarat utama hanya untuk warga miskin (gakin) yang belum punya rumah. Saat ini, antrean sangat panjang dan aturan semakin ketat agar rusun tepat sasaran. Warga yang sudah tidak tergolong miskin harus keluar dari rusun. Aturan baru dalam Perwali No. 93/2023 menjelaskan lebih rinci siapa saja yang berhak menempati rusun, yaitu warga berpenghasilan rendah dan tergolong keluarga miskin. Namun, dalam kenyataannya, belum semua warga yang berhak bisa menempati rusun sesuai aturan. Hal ini menimbulkan pertanyaan apakah pembagian rusun belum merata atau ada kendala dari pihak pemerintah.

B. KAJIAN TEORITIS

Kebijakan Publik

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran. Carl J. Federick sebagaimana dikutip oleh Leo Agustino (2008:7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, di mana terdapat hambatan dan kesempatan terhadap pelaksanaan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Solichin Abdul Wahab (2008:40–50) menyebutkan bahwa istilah kebijakan masih menjadi perdebatan dan memberikan beberapa pedoman untuk memahaminya, antara lain: kebijakan berbeda dari keputusan, mencakup perilaku atau harapan, dapat berupa tindakan maupun ketiadaan tindakan, memiliki tujuan baik eksplisit maupun implisit, serta muncul dari suatu proses yang berlangsung dalam waktu yang panjang. Kebijakan juga mencerminkan hubungan antar dan intraorganisasi serta dirumuskan secara subjektif.

James E. Anderson (dalam Islamy, 2009:17) menyatakan bahwa kebijakan adalah “a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern”. Pendekatan ini menekankan bahwa kebijakan publik merupakan pola tindakan yang nyata, bukan hanya rencana atau niat. Richard Rose dalam Budi Winarno (2007:17) juga menegaskan bahwa kebijakan harus dilihat sebagai serangkaian kegiatan yang saling berkaitan dan berdampak pada masyarakat, bukan sekadar keputusan tunggal.

Dari berbagai pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan tindakan atau keputusan yang dilakukan oleh pemerintah atau kelompok tertentu untuk mengatasi masalah tertentu dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan, baik secara eksplisit maupun implisit.

Implementasi Kebijakan Publik

Van Meter dan Van Horn (dalam Budi Winarno, 2008:146-147) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

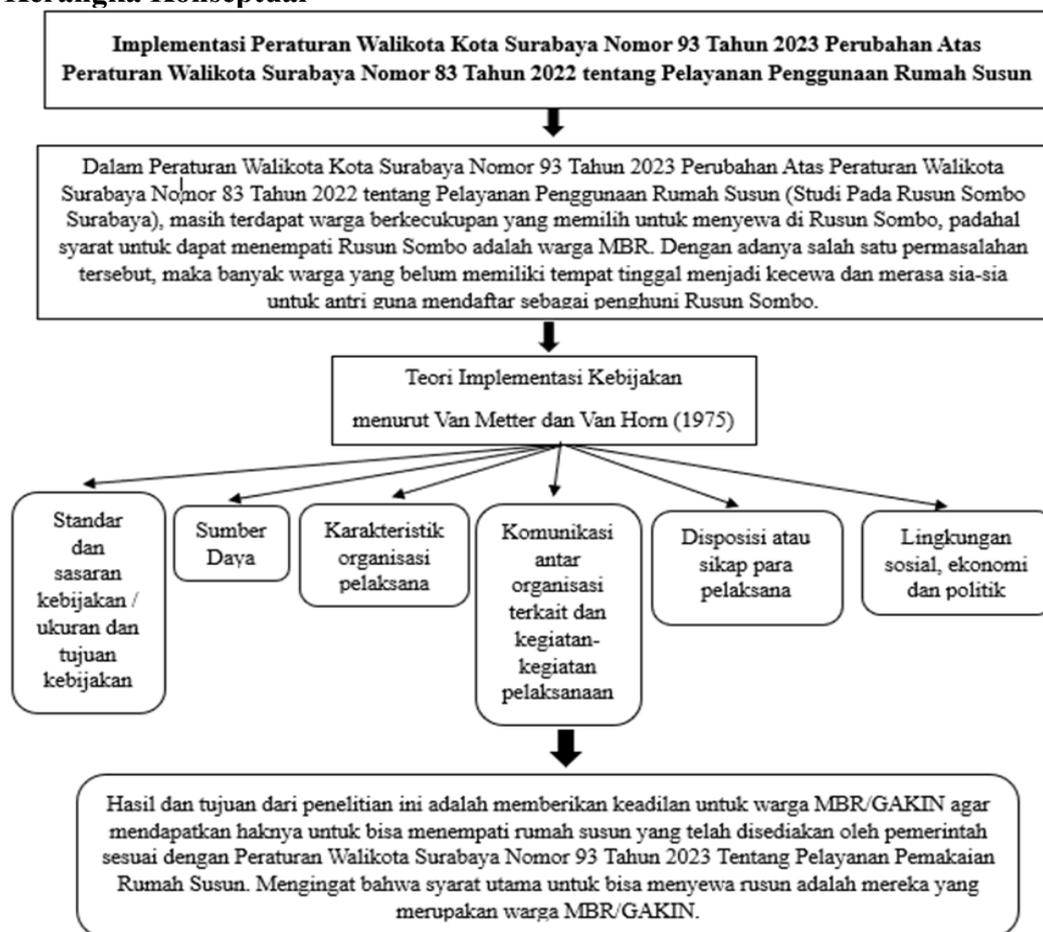
Teori implementasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori dari Van Meter dan Van Horn. Teori ini menyatakan bahwa keberhasilan suatu implementasi kebijakan dipengaruhi oleh enam variabel utama, yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antarorganisasi terkait, disposisi atau sikap pelaksana, dan kondisi sosial, ekonomi, dan politik. Keenam variabel ini berinteraksi secara dinamis dalam menentukan keberhasilan suatu kebijakan.

Kebijakan Tentang Rusunawa

Kebijakan tentang Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) merupakan bentuk intervensi pemerintah untuk menyediakan hunian yang layak bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Di Kota Surabaya, kebijakan ini diatur dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 93 Tahun 2023 tentang Pelayanan Pemakaian Rumah Susun. Peraturan ini bertujuan memberikan pedoman pengelolaan rumah susun, mulai dari kepemilikan, pemanfaatan ruang, hingga hak dan kewajiban penghuni.

Tujuan utama dari kebijakan ini adalah untuk memberikan hunian yang terjangkau dan layak bagi warga miskin yang belum memiliki tempat tinggal, serta mengurangi kawasan kumuh di kota. Dalam praktiknya, Rusunawa seperti di Sombo merupakan bagian dari program *urban renewal* yang dirancang untuk merelokasi warga dari kawasan padat dan kumuh ke tempat tinggal yang lebih layak.

Kerangka Konseptual



Sumber: Olahan Penulis, 2025

C. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penulis adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif, karena penelitian ini memperhatikan fenomena lapangan

untuk mengungkapkan apa yang terjadi yang diperoleh dari pengamatan dan hasil wawancara sehingga menghasilkan data yang disimpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan dalam bentuk angka-angka.

2. Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini adalah menganalisis implementasi Perwali Kota Surabaya Nomor 93 Tahun 2023 Perubahan Atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 83 Tahun 2022 Tentang Pelayanan Pemakaian Rumah Susun, dengan studi pada Rusun Sombo Surabaya, menggunakan kerangka teori Van Meter dan Van Horn. Penelitian ini berfokus pada berbagai aspek yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, seperti standar dan sasaran kebijakan, ketersediaan sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, pola komunikasi antarorganisasi, kondisi sosial, ekonomi, dan politik, serta sikap dan kinerja para pelaksana kebijakan.

3. Lokasi Penelitian

Rusun sombo yang akan menjadi lokasi penelitian berlokasi di Jalan Sombo, Kelurahan Simolawang, Kecamatan Simokerto, Kota Surabaya.

4. Sumber Data

Menurut Edi Riadi (2016:48) Sumber data adalah segala sesuatu yang dapat memberikan informasi mengenai data yaitu.

1) Data Primer

Data primer merupakan adalah data informasi yang diperoleh tangan pertama yang dikumpulkan secara langsung dari sumbernya. Sumber data yang digunakan adalah sumber primer yaitu informasi yang bersumber dari pengamatan langsung lokasi penelitian dengan cara observasi dan wawancara.

2) Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang didapatkan secara tidak langsung dari objek penelitian. Data sekunder yang diperoleh adalah dari sebuah situs internet, ataupun dari sebuah referensi yang sama dengan apa yang sedang diteliti oleh penulis. Berupa penelitian terdahulu, Data Pemeliharaan, Data Penghuni, Data Dampak di Rusunawa Sambo Surabaya, Dokumentasi Kebijakan terkait Rusunawa.

5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk pengumpulan data pencarian data, maka diperlukan adanya pengumpulan data dengan menggunakan metode sebagai berikut, antara lain:

1. Wawancara

Wawancara adalah proses komunikasi atau interaksi untuk mengumpulkan informasi dengan cara tanya jawab antara peneliti dengan informan atau subjek penelitian. Pada teknik ini peneliti melakukan tahap wawancara kepada narasumber yang dianggapnya kompeten dan memiliki banyak informasi.

2. Observasi

Observasi merupakan pengumpulan data yang dilakukan melalui kegiatan pengamatan dan pencatatan secara langsung terhadap objek penelitian. Observasi juga memungkinkan peneliti untuk mengamati sendiri kemudian mencatat hal-hal yang berkaitan dengan fokus penelitian.

3. Dokumentasi

Data dari teknik dokumentasi meliputi gambar, foto, dan catatan hal penting. Keunggulan teknik ini adalah peneliti dapat mengetahui data-data terdahulu. Teknik ini sangat bermanfaat karena dapat dilakukan tanpa objek peneliti.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

Sasaran dan Standar Kebijakan

Standar implementasi Perwali Surabaya No. 93 Tahun 2023 di Rusunawa Sombo meliputi beberapa aspek penting, seperti ketepatan sasaran penghuni, kepatuhan terhadap kriteria pengecualian, pemahaman terhadap prosedur, serta akses informasi yang merata. Idealnya, penghuni rusun merupakan keluarga miskin (gakin) atau masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Namun pada praktiknya, standar dan sasaran tersebut belum sepenuhnya terpenuhi. Warga lama mendominasi hunian meskipun secara ekonomi tidak lagi tergolong gakin, dan proses verifikasi masih menghadapi tantangan teknis maupun sosial. Literasi digital yang kurang di kalangan sebagian warga juga menghambat distribusi informasi yang merata. Selain itu, terdapat ketimpangan dalam proses penertiban dan penempatan penghuni, serta lemahnya pengawasan di lapangan. Oleh karena itu, meskipun arah kebijakan sudah selaras dengan tujuan penyediaan hunian layak, implementasinya masih memerlukan penguatan dalam aspek pendampingan sosial, keadilan verifikasi, dan pemerataan informasi untuk memastikan seluruh indikator kebijakan dapat terpenuhi secara optimal.

Sumber Daya

Keberhasilan implementasi kebijakan hunian rumah susun di Kota Surabaya sangat bergantung pada ketersediaan dan optimalisasi sumber daya yang dimiliki. Pemerintah Kota Surabaya telah menyediakan tenaga profesional melalui UPTD Rusun untuk menangani administrasi, pelayanan, dan pengawasan. Selain itu, pemanfaatan teknologi digital seperti sistem e-Rusun membantu mempercepat proses pendaftaran dan monitoring. Sumber daya anggaran tentunya juga sudah memadai, seperti pemeliharaan rusun, serta anggaran untuk harga sewa unit juga sudah tercatat dengan rinci. Sumber daya sarana prasarana juga sudah mencukupi, seperti adanya kantor UPTD lengkap dengan peralatan computer, monitoring CCTV, pos keamanan, masjid, mushola, tempat jemuran umum, lapangan dan taman, parkir motor, Gedung serba guna. Hal ini menunjukkan bahwa aspek sumber daya, baik manusia, keuangan, sarana prasarana, maupun teknologi, telah diperhatikan guna menunjang efektivitas pelaksanaan Perwali.

Karakteristik Organisasi Pelaksana

Berdasarkan teori implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn, karakteristik organisasi pelaksana yang ideal mencakup struktur birokrasi yang jelas, kewenangan yang terdistribusi, serta adanya prosedur dan norma yang konsisten. Bahwa pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan oleh para pelaksana telah dilakukan sesuai dengan prosedur operasional standar yang berlaku. Mereka tetap menindaklanjuti dan menegur pelanggaran-pelanggaran yang ada di rusun tersebut. Namun pada kenyataannya, masih ada pelanggar yang kurang memperhatikan teguran-teguran dari petugas dan staff keamanan rusun.

Komunikasi Antar Organisasi Terkait dan Aktivitas Pelaksanaan

Petugas menyampaikan informasi secara persuasif sebelum penertiban, serta menyediakan saluran aduan untuk menampung keluhan penghuni. Koordinasi antar instansi juga rutin dilakukan untuk memastikan keselarasan tindakan. Pengelolaan administrasi rumah susun sudah berjalan dengan sistem yang cukup teratur dan didukung oleh teknologi digital, seperti sistem e-rusun dan pembayaran non-tunai. Meskipun akses aplikasi e-rusun terbatas hanya untuk staf pengelola, warga tetap dapat melapor dan mendapatkan bantuan melalui petugas keamanan. Sosialisasi dan pendampingan bagi warga yang kesulitan menggunakan teknologi juga aktif dilakukan oleh pengelola. Kendala utama yang dihadapi adalah kedisiplinan warga, namun upaya koordinasi dengan kelurahan dan penegakan aturan terus dijalankan secara tegas namun bijak. Secara keseluruhan, layanan komunikasi serta administrasi dan pengawasan di rusun sudah berjalan cukup efektif dengan dukungan komunikasi antar pihak terkait.

Kondisi Sosial, Politik dan Ekonomi

Menurut Van Meter dan Van Horn, lingkungan yang kondusif akan memperlancar pelaksanaan kebijakan, sedangkan lingkungan yang tidak mendukung dapat menjadi hambatan besar. Di samping itu, sikap dan komitmen para pelaksana kebijakan juga memainkan peran penting; pelaksana yang berkomitmen dan positif akan menjalankan kebijakan secara optimal, sementara sikap skeptis atau apatis dapat menyebabkan pelaksanaan tidak maksimal, meskipun fasilitas dan prosedur telah tersedia. Kondisi sosial dan ekonomi di Rusun Sombo menunjukkan adanya dinamika dalam penerimaan warga terhadap kebijakan, di mana sebagian mendukung aturan dan petugas, sementara lainnya bersikap pasif atau menolak. Meskipun demikian, mayoritas warga menginginkan lingkungan yang aman dan nyaman. Sementara kondisi ekonomi warga tersebut adalah bagaimana para warga mengatur pengeluaran mereka setiap harinya, karena untuk setiap warga penghuni rusun sombo adalah mereka yang berkebutuhan rendah.

Sikap Para Pelaksana (Disposisi)

Disposisi pelaksana mencakup pemahaman, penerimaan, dan komitmen terhadap kebijakan. Berdasarkan teori Van Meter dan Van Horn, sikap pelaksana yang baik ditandai dengan penerimaan terhadap tujuan kebijakan serta kesungguhan dalam pelaksanaannya. Petugas aktif membantu warga, terutama yang kesulitan teknologi. Pelaporan keluhan mudah dilakukan lewat grup dengan bantuan petugas keamanan. Pengawasan terhadap aturan dilakukan dengan tegas tapi bijak, termasuk penanganan parkir liar dan aktivitas berdagang. Untuk penghuni yang melebihi ketentuan anggota keluarga, ada solusi fleksibel seperti penambahan bangunan. Secara umum, pengelolaan rusun berjalan efektif dengan komunikasi yang baik antara warga, petugas, dan pengelola.

E. PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan penelitian mengenai implementasi Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 93 Tahun 2023 tentang Pelayanan Pemakaian Rumah Susun di Rusun Sombo, dapat disimpulkan bahwa kebijakan ini secara umum telah

memberikan kerangka tata kelola yang lebih terstruktur. Pada aspek struktur kebijakan, aturan ini telah mencakup ketentuan hak dan kewajiban penghuni serta prosedur pelayanan, namun pelaksanaannya belum sepenuhnya konsisten, terutama dalam ketertiban administratif dan pemeliharaan fasilitas. Dari sisi komunikasi, sosialisasi kebijakan belum menjangkau seluruh penghuni secara merata, sehingga terjadi kesenjangan pemahaman. Terkait sumber daya, cukup memadai dengan tercukupinya sarana prasarana dan personel yang siap siaga. Selain itu, disposisi petugas pengelola pelaksana adalah sangat baik dalam menampung keluhan dari warga. Adapun struktur birokrasi kerap mengalami tumpang tindih, yang menyebabkan koordinasi antarunit menjadi kurang efisien. Meskipun demikian, Perwali ini tetap menunjukkan kontribusi positif, khususnya dalam meningkatkan kepastian hukum penghuni serta memperbaiki sistem layanan administrasi dan perelokasian perkampungan kumuh menjadi rumah susun siap huni.

Saran

Untuk meningkatkan kualitas implementasi Perwali Nomor 93 Tahun 2023 di Rusun Sombo, penulis menyarankan beberapa hal diantaranya yaitu peningkatan pemahaman aturan, karena banyak warga belum memahami aturan yang berlaku di rusun. Oleh karena itu, perlu dilakukan sosialisasi yang lebih efektif dan rutin agar warga memahami hak dan kewajibannya sebagai penghuni. Lalu untuk lebih menjaga fasilitas dan kebersihan karena tingginya pelanggaran berdampak pada rusaknya fasilitas dan lingkungan yang tidak terawat. Diperlukan pengawasan yang lebih ketat serta keterlibatan aktif warga dalam menjaga kebersihan dan fasilitas umum.

DAFTAR PUSTAKA

- Disdukcapil Surabaya. (2024). Survey Indeks Kepuasan Masyarakat.: <https://disdukcapil.surabaya.go.id/>
- Eva, Forwanti., & Ferry, Setiawan. (2022). IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS OLEH DINAS SOSIAL KOTA PALANGKA RAYA. Jurnal Administrasi Publik, 14.
- Jawa Pos. (2022. Februari, 14). Jawa Pos. Ramai-Ramai Berebut Sisa Hunian Flat Sombo Surabaya: https://www.jawapos.com/surabaya-raja/01369806/ramairamai-berebut-sisa-hunian-flat-sombo-surabaya#google_vignette
- Jawa Pos. (2022. Juni, 6). Pemkot Surabaya Siapkan Rp 3 Miliar untuk Rehab Rusunawa Sombo. Pemkot Surabaya Siapkan Rp 3 Miliar untuk Rehab Rusunawa Sombo: <https://www.jawapos.com/surabaya-raja/01390433/pemkot-surabaya-siapkan-rp-3-miliar-untuk-rehab-rusunawa-sombo>)
- Adinda, Setiyoningrum., & Saleh Moh. (2023). KEBERADAAN RUMAH SUSUN SEWA (RUSUNAWA) DI KOTA SURABAYA UNTUK PENGENTASAN KEMISKINAN. JURNAL HUKUM, 13.