

BAB I

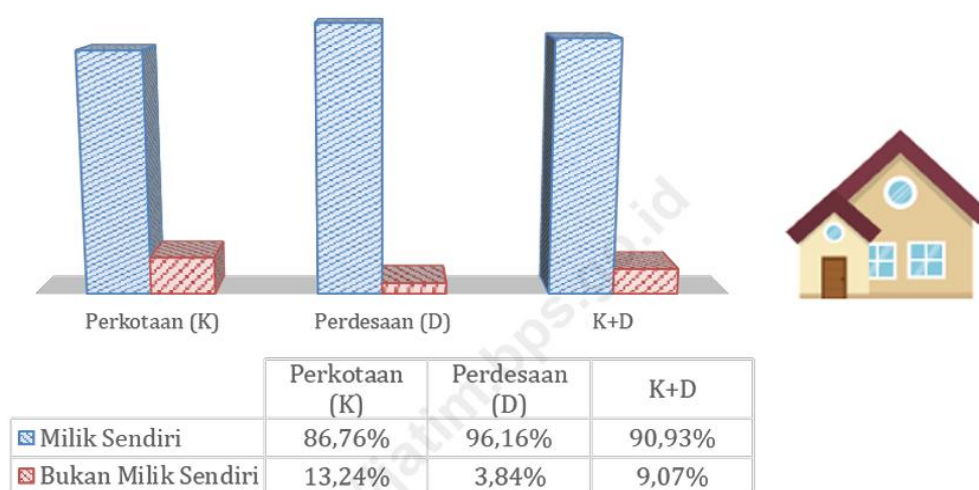
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Penyediaan hunian yang layak dan terjangkau merupakan bagian dari amanat konstitusional sekaligus tanggung jawab penting dari pemerintah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dan mengurangi ketimpangan di wilayah perkotaan dan sekitarnya. Amanat tersebut tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28 H ayat (1) yang menyatakan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Komitmen negara dalam memenuhi kebutuhan dasar ini juga dipertegas melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman yang mengamanatkan bahwa negara memiliki tanggung jawab dalam menyediakan perumahan yang layak, sehat, aman, dan terjangkau bagi masyarakat.

Kondisi di lapangan menunjukkan bahwa pemenuhan kebutuhan hunian bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) masih menghadapi berbagai tantangan. Tingginya biaya hidup, keterbatasan lahan, serta rendahnya kemampuan ekonomi masyarakat menjadi faktor utama yang menyebabkan banyak MBR belum mampu memiliki atau menyediakan hunian yang layak secara mandiri. (Fernanda et al., 2023) mengemukakan bahwa keterbatasan akses terhadap hunian yang aman dan layak masih menjadi persoalan utama bagi MBR di Indonesia, sehingga permasalahan tersebut dapat berdampak pada menurunnya kesejahteraan serta menghambat perkembangan sosial ekonomi masyarakat secara lebih luas. Laporan

data (BPS Provinsi Jawa Timur, 2025a) memperjelas tantangan ini dengan mencatat bahwa persentase penduduk miskin di Jawa Timur mencapai 9.50 persen pada Maret 2025. Meskipun angka tersebut mengalami penurunan sebesar 0,06 persen poin dibandingkan September 2024, jumlah penduduk miskin masih mencapai sekitar 3,876 juta jiwa dengan garis kemiskinan sebesar Rp558.029 per kapita per bulan. Kondisi ini menunjukkan bahwa persoalan keterjangkauan ekonomi masyarakat masih menjadi tantangan serius, sehingga intervensi pemerintah dalam penyediaan perumahan publik tetap sangat dibutuhkan.



Gambar 1.1 Komposisi Rumah Tangga di Jawa Timur Berdasarkan Wilayah dan Status Penguasaan Bangunan Tempat Tinggal Tahun 2024
Sumber : BPS Prov. Jawa Timur, Oktober 2025

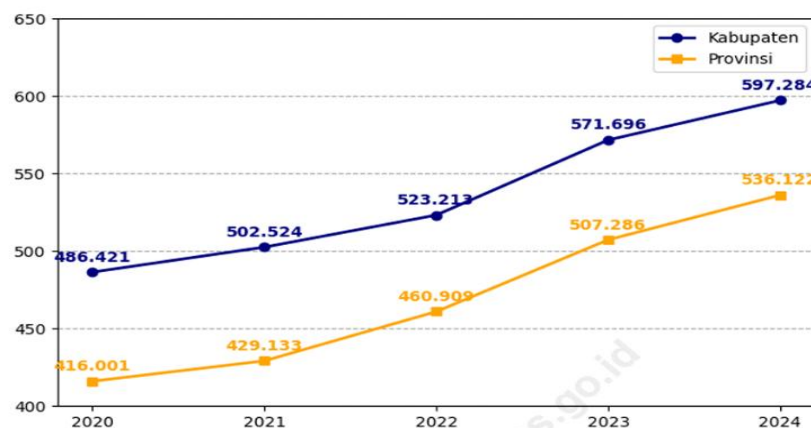
Kondisi tersebut semakin memperkuat bukti mengenai besarnya beban yang dihadapi MBR dalam mengakses hunian yang layak. Data BPS Provinsi Jawa Timur (BPS Provinsi Jawa Timur, 2025b) sebagaimana tersaji pada Gambar 1.1 memperlihatkan bahwa tingkat kepemilikan rumah di wilayah perkotaan masih lebih rendah dibandingkan wilayah perdesaan. Perbedaan capaian tersebut menunjukkan bahwa masyarakat perkotaan masih memiliki ketergantungan yang cukup tinggi terhadap hunian sewa atau tempat tinggal non-milik. Tingginya biaya

hidup dan harga properti di kawasan perkotaan menjadi salah satu faktor yang memengaruhi kondisi tersebut. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa sekitar 13–14 dari setiap 100 rumah tangga di wilayah perkotaan masih belum menempati hunian yang dimiliki sendiri.

Tingginya kebutuhan hunian terjangkau dan layak, utamanya untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR), menunjukkan bahwa penyediaan perumahan masih menjadi isu penting yang memerlukan penanganan secara berkelanjutan. Keterbatasan akses terhadap hunian yang sesuai dengan kemampuan ekonomi masyarakat membuat pemerintah perlu menghadirkan kebijakan perumahan yang lebih terjangkau serta inklusif. Pemerintah pusat melalui (Kementerian Perumahan dan Kawasan Permukiman, 2024) menjalankan berbagai program penyediaan hunian, salah satunya melalui pembangunan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa). Penyediaan hunian vertikal ini solusi untuk menjawab keterbatasan lahan sekaligus membantu masyarakat berpenghasilan rendah memperoleh tempat tinggal dengan biaya yang lebih terjangkau.

Kebijakan mengenai penyelenggaraan perumahan tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman. Pasal 86 dalam peraturan tersebut menjelaskan bahwa pemerintah daerah memiliki peran untuk memfasilitasi penyediaan rumah bagi MBR melalui pembangunan rumah susun umum yang dikelola berdasarkan prinsip kemanfaatan dan keterjangkauan. Penyediaan rusunawa dalam perspektif administrasi publik yang dijelaskan oleh (Nugraha et al., 2022), merupakan manifestasi nyata dari fungsi pemerintah sebagai *provider* (penyedia layanan) dalam kerangka paradigma *New Public Service*. Pemerintah

tidak hanya bertugas membangun infrastruktur fisik, tetapi lembaga tersebut juga bertanggung jawab memastikan keberlanjutan layanan agar fasilitas dapat diakses oleh publik dalam jangka waktu panjang (*sustainability*).



Gambar 1.2 Perbandingan Garis Kemiskinan Provinsi Jatim dengan Kab. Sidoarjo

Sumber : BPS Kab. Sidoarjo, Oktober 2025

Kabupaten Sidoarjo menghadapi tantangan urbanisasi dan pertumbuhan penduduk yang cukup pesat sebagai salah satu daerah penyangga utama kawasan metropolitan Surabaya. Posisi strategis tersebut berdampak langsung pada meningkatnya kebutuhan hunian serta tingginya biaya hidup masyarakat. Urgensi penyediaan hunian vertikal di wilayah tersebut berkaitan erat dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang cukup rentan. Laporan (BPS Kab. Sidoarjo, 2025; BPS Provinsi Jawa Timur, 2025a) mencatat bahwa jumlah penduduk miskin di Kabupaten Sidoarjo mencapai kisaran 109 ribu jiwa pada Maret 2024 dengan 10.90% penduduk menempati rumah bukan milik sendiri. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kebutuhan terhadap hunian yang layak dan terjangkau masih cukup tinggi.

Visualisasi data pada Gambar 1.2 juga memperlihatkan bahwa garis kemiskinan di Kabupaten Sidoarjo berada pada tingkat yang relatif lebih tinggi

dibandingkan rata-rata Provinsi Jawa Timur. Tingginya garis kemiskinan tersebut mencerminkan besarnya biaya hidup yang harus ditanggung masyarakat, sehingga dapat memengaruhi kemampuan ekonomi masyarakat berpenghasilan rendah dalam mengakses perumahan komersial/hunian yang layak. Laju pertumbuhan penduduk Kabupaten Sidoarjo yang mencapai angka 1.55% pada periode 2023–2024 (Badan Pusat Statistik Kabupaten Sidoarjo, 2025) semakin berpotensi menambah tekanan terhadap kebutuhan hunian di daerah. Risiko pembentukan kawasan permukiman kumuh baru juga akan menjadi semakin besar apabila pemerintah tidak segera melakukan intervensi kebijakan penyediaan perumahan/hunian yang memadai.

Pemerintah Kabupaten Sidoarjo melalui Dinas Perumahan, Permukiman, Cipta Karya dan Tata Ruang (P2CKTR) mengelola Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Rusunawa untuk menjawab kebutuhan mendesak tersebut. UPTD Rusunawa tersebut mengelola sejumlah aset rusunawa milik Pemerintah Kabupaten Sidoarjo yang tersebar di beberapa lokasi strategis. Sebaran rusunawa yang dikelola beserta jumlah *twinblok* pada masing-masing lokasi disajikan pada tabel berikut.

Tabel 1.1 Sebaran Rusunawa dan Jumlah Twinblok di Kabupaten Sidoarjo

No	Nama Rusunawa	Jumlah Twinblok
1.	Rusunawa Bulusidokare	3
2.	Rusunawa Pucang	3
3.	Rusunawa Wonocolo	4
4.	Rusunawa Ngelom	5
5.	Rusunawa Tambakkemerakan	1
6.	Rusunawa Tambak Sawah	8
Jumlah Total		24

Sumber : UPTD Rusunawa, Oktober 2025

Tabel 1.1 menunjukkan keberadaan enam rusunawa dengan kapasitas dan skala pengelolaan yang berbeda-beda. Perbedaan jumlah *twinblok* dengan total

keseluruhan 24 *twinblok* ini berimplikasi langsung terhadap jumlah penghuni, potensi penerimaan retribusi, serta tingkat kompleksitas pengelolaan pada masing-masing rusunawa. Keberadaan UPTD Rusunawa ini menjalankan fungsi sosial untuk menyediakan hunian bagi masyarakat sekaligus memegang fungsi administratif yang penting dalam pengelolaan aset daerah. UPTD mengemban tugas teknis operasional untuk mengelola aset daerah secara akuntabel sesuai ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 12 Tahun 2017. Pemerintah menerapkan sistem retribusi sewa sebagai bentuk pemulihan biaya operasional (*cost-recovery*) agar pengelolaan rusunawa dapat berjalan secara berkelanjutan. Kewajiban pembayaran retribusi ini telah diatur secara resmi dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 4 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 14 Tahun 2026 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa turut mengatur kewajiban penghuni secara spesifik di dalam lingkungan hunian. Regulasi terbaru tersebut menjelaskan bahwa setiap penghuni wajib menaati kebijakan, memenuhi tata tertib, serta mematuhi seluruh ketentuan penyelenggaraan rusunawa yang telah ditetapkan pemerintah daerah. Setiap penghuni juga memiliki tanggung jawab operasional untuk menjaga keamanan, ketertiban, kebersihan, serta memelihara sarana dan prasarana fisik bangunan rusunawa. Ketentuan hukum tersebut menunjukkan bahwa pengelolaan rusunawa tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah sebagai pengelola, tetapi juga memerlukan partisipasi aktif dan kepatuhan penghuni agar lingkungan hunian dapat tetap terjaga dengan baik.

Pengelolaan rusunawa oleh pemerintah daerah pada dasarnya tidak hanya berorientasi pada penyediaan hunian secara fisik, tetapi kegiatan tersebut juga berkaitan erat dengan aspek tata kelola keuangan daerah serta tanggung jawab bersama dalam menjaga fasilitas hunian. Pembayaran retribusi sewa oleh penghuni menjadi salah satu sumber penerimaan daerah dari pemanfaatan aset pemerintah yang memiliki peran penting dalam mendukung operasional, pemeliharaan, dan perbaikan sarana prasarana rusunawa agar tetap layak huni dan dapat berfungsi dengan baik. Persoalan operasional pengelolaan rusunawa muncul secara nyata ketika realisasi penerimaan retribusi tidak berjalan optimal. Dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Sidoarjo Tahun 2026 susunan (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Sidoarjo, 2025) juga mengidentifikasi adanya kebutuhan penataan serta pemeliharaan sarana dan prasarana rusunawa sebagai salah satu isu strategis pada sub-urusan perumahan rakyat. Identifikasi masalah tersebut menunjukkan bahwa kemampuan pengelola dalam menjaga kualitas fisik bangunan masih menghadapi keterbatasan yang berkaitan erat dengan aspek pembiayaan. Kondisi di lapangan memperlihatkan bahwa sejumlah fasilitas fisik pada beberapa rusunawa di Kabupaten Sidoarjo memerlukan pembenahan yang cukup serius akibat faktor usia bangunan maupun terbatasnya anggaran pemeliharaan. Kerusakan fasilitas tersebut menjadi gambaran nyata mengenai tantangan pengelolaan rusunawa yang saat ini masih dihadapi pemerintah daerah, sebagaimana terlihat pada dokumentasi kondisi Rusunawa Wonocolo berikut ini.



Gambar 1.3 Kondisi Tembok Pengaman dan Hidran Rusunawa Wonocolo
Sumber : Dokumentasi Penulis, Desember 2025

Gambar 1.3 memperlihatkan beberapa kondisi sarana dan prasarana fisik di Rusunawa Wonocolo yang masih memerlukan perhatian, yaitu tembok sisi utara yang belum dilengkapi sistem pengaman tambahan berupa besi duri atau pengaman sejenis serta perangkat hidran yang belum berfungsi secara optimal akibat kendala pada sistem perpipaan. Kondisi tembok yang relatif terbuka berpotensi memudahkan akses keluar-masuk tidak melalui jalur resmi dan meningkatkan risiko masuknya pihak yang tidak berkepentingan ke dalam kawasan rusunawa. Di sisi lain, tidak berfungsinya hidran menunjukkan adanya kerentanan pada aspek keselamatan bangunan, khususnya dalam upaya penanggulangan kebakaran karena dapat menghambat ketersediaan pasokan air saat keadaan darurat. Meskipun sistem keluar-masuk utama telah menerapkan pengamanan satu pintu melalui pos depan dan belum pernah terjadi insiden kebakaran di lokasi penelitian, kondisi tersebut tetap menunjukkan perlunya peningkatan fasilitas keamanan dan keselamatan bangunan melalui penganggaran serta perbaikan sarana pendukung guna meminimalkan potensi risiko yang dapat terjadi di lingkungan Rusunawa Wonocolo.



Gambar 1.4 Kebocoran Dek Plafon Lantai 5 Blok A yang Membahayakan Akses Tangga

Sumber : Dokumentasi Penulis, Desember 2025

Gambar 1.4 menunjukkan kondisi dek plafon lantai 5 Blok A Rusunawa Wonocolo yang mengalami kebocoran ketika hujan deras terjadi. Air hujan yang merembes dari bagian atap menyebabkan munculnya genangan di area koridor dan mengalir hingga ke arah tangga. Kondisi tersebut berpotensi membahayakan penghuni karena meningkatkan risiko terpeleset saat beraktivitas di sekitar area tersebut. Kerusakan akibat kebocoran tidak hanya terjadi pada satu titik, tetapi telah menyebar ke beberapa bagian unit hunian di lantai 5. Apabila kondisi ini terus dibiarkan, kebocoran atap dapat mengurangi kenyamanan penghuni sekaligus mempercepat penurunan kualitas bangunan dari sisi struktur maupun daya tahan penggunaannya. Dinas terkait memerlukan langkah perbaikan konstruksi secara menyeluruh agar aspek keselamatan, kenyamanan, dan keberlanjutan fungsi bangunan di Rusunawa Wonocolo tetap dapat terjaga dengan baik.

Hubungan antara kepatuhan pembayaran sewa dan kualitas sarana prasarana memunculkan persoalan keadilan yang cukup serius dalam konteks kerusakan fasilitas tersebut. Tingkat kepatuhan penghuni yang rendah dalam membayar sewa menghambat kapasitas pengelola untuk melakukan perbaikan dan pemeliharaan fasilitas sebagaimana terdokumentasikan pada Gambar 1.3 sampai Gambar 1.5.

Penghuni yang sebenarnya patuh dan rutin memenuhi kewajiban terpaksa menghadapi kondisi fasilitas yang kurang optimal akibat gangguan beban operasional dari tunggakan sebagian warga lainnya. Melalui perspektif ilmu Administrasi Publik, persoalan ini dapat dipahami sebagai bagian dari tantangan penyelenggaraan pelayanan publik yang membutuhkan keseimbangan antara hak dan kewajiban masyarakat. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjelaskan bahwa pelayanan publik sebagai kegiatan pemenuhan kebutuhan masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara. (Tariyah, 2022) dari Ombudsman menegaskan bahwa pelayanan publik yang berkualitas tidak hanya bergantung pada peran pemerintah sebagai penyelenggara layanan, tetapi juga membutuhkan partisipasi dan kerja sama masyarakat sebagai pengguna layanan. Keseimbangan antara hak yang diterima dan kewajiban yang harus dipenuhi merupakan faktor penting dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkeadilan, berorientasi pada nilai kemanusiaan, serta memberikan manfaat bagi seluruh pihak yang berkepentingan.

Masyarakat penghuni rusunawa memiliki hak mutlak untuk mendapatkan fasilitas yang layak dan berkualitas sebagai bentuk nyata dari kehadiran negara. Undang-Undang Pelayanan Publik memberikan porsi tegas mengenai kewajiban masyarakat dalam mengimbangi hak tersebut. (Tariyah, 2022) dari Ombudsman menjelaskan bahwa masyarakat berkewajiban untuk mematuhi ketentuan di dalam standar pelayanan serta ikut menjaga terpeliharanya sarana dan prasarana. Pembayaran retribusi sewa rusunawa pada dasarnya bukan hanya persoalan transaksi ekonomi semata, melainkan sebuah bentuk pemenuhan kewajiban warga negara untuk menjamin keberlangsungan layanan publik itu sendiri. Upaya

penegakan kepatuhan pembayaran sewa di rusunawa tidak boleh dipandang secara sempit sebagai langkah pencapaian target pendapatan daerah semata. Penegakan aturan pembayaran juga menjadi bagian penting dalam menjaga prinsip keadilan bagi seluruh penghuni rusunawa terkait distribusi pelayanan. Tindakan penunggakan kewajiban oleh sebagian oknum secara tidak langsung mencederai hak penghuni lain untuk mendapatkan hunian yang layak dan terawat. Tren rekapitulasi piutang secara akumulatif di seluruh Rusunawa Kabupaten Sidoarjo memperlihatkan indikasi ketidakseimbangan antara hak dan kewajiban ini melalui peningkatan angka piutang yang signifikan sebagaimana tersaji berikut.

Tabel 1.2 Data Rekapitulasi Piutang Semua Rusunawa di Kabupaten Sidoarjo
(Periode 2022 – 2024)

No.	Tahun Piutang	Jumlah Piutang
1.	2022	Rp819.340.600
2.	2023	Rp666.686.200
3.	2024	Rp1.297.510.321

Sumber : Laporan Keuangan Pemkab Sidoarjo Tahun Anggaran 2022 - 2024

Data pada Tabel 1.2 menunjukkan adanya peningkatan akumulasi piutang sewa Rusunawa Kabupaten Sidoarjo yang cukup signifikan pada tahun terakhir pengamatan. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa permasalahan tunggakan sewa masih menjadi tantangan dalam pengelolaan rusunawa daerah. Peningkatan piutang tersebut berpotensi mengurangi kemampuan pengelola dalam melakukan pemeliharaan dan perbaikan sarana prasarana rusunawa. Ketika pendapatan sewa tidak dapat dihimpun secara optimal, kualitas pelayanan dan keberlanjutan pengelolaan hunian juga dapat terdampak. Selain itu, tingkat kepatuhan penghuni dalam membayar sewa menunjukkan kondisi yang berbeda pada masing-masing rusunawa. Perbedaan karakteristik penghuni, kondisi sosial ekonomi, serta pola pengelolaan yang diterapkan turut memengaruhi capaian pendapatan maupun

tingkat tunggakan pada setiap lokasi. Variasi kondisi tersebut dapat terlihat melalui perbandingan tingkat piutang pada masing-masing rusunawa sebagaimana disajikan pada tabel berikut.

Tabel 1.3 Perbandingan Piutang Rusunawa Kabupaten Sidoarjo Tahun 2025

No	Nama Rusunawa	Piutang Tahun 2025 (Rp)	Karakteristik Kondisi
1	Rusunawa Pucang	33.698.000	Piutang rendah, kepatuhan relatif tinggi
2	Rusunawa Bulusidokare	49.883.500	Piutang relatif kecil, indikasi tunggakan baru mulai muncul
3	Rusunawa Ngelom	384.266.536	Piutang sangat tinggi, masalah yang mengakar lama dan kronis
4	Rusunawa Wonocolo	147.956.301	Piutang tinggi dan meningkat cepat pada tahun berjalan
5.	Rusunawa Tambak Sawah	975.000	Piutang sangat rendah, tingkat tunggakan relatif terkendali
6.	Rusunawa Tambakkemerakan	-	Piutang tidak tercatat karena permasalahan kebijakan relokasi dengan penghuni pada awal pendirian rusunawa

Sumber : UPTD Rusunawa (Diolah), Desember 2025

Tabel 1.3 menunjukkan bahwa tingkat piutang pada masing-masing rusunawa memiliki karakteristik yang berbeda. Kondisi tersebut mencerminkan adanya variasi tingkat kepatuhan penghuni dalam memenuhi kewajiban pembayaran sewa. Berdasarkan temuan tersebut, penulis menetapkan Rusunawa Wonocolo sebagai lokasi penelitian karena menunjukkan tingkat piutang yang cukup tinggi serta mengindikasikan adanya permasalahan kepatuhan pembayaran sewa yang masih berkembang. Kondisi tersebut dinilai relevan untuk dikaji lebih lanjut guna memahami faktor-faktor yang memengaruhi kepatuhan penghuni dalam membayar sewa hunian. Untuk memperkuat argumentasi tersebut, penulis kemudian menganalisis perkembangan saldo piutang dan tingkat tunggakan penghuni di

Rusunawa Wonocolo selama periode pengamatan. Hasil analisis tersebut disajikan pada pembahasan berikutnya.

Tabel 1.4 Komposisi Saldo Piutang Rusunawa Wonocolo Periode 2019-2025

Tahun Piutang	Nominal Tunggakan (Rp)	Analisis Kondisi
2019	30.726.000	Tunggakan lama yang relatif kecil dan cenderung menurun akibat pemotongan melalui pembayaran berjalan.
2020	43.463.000	Tunggakan masih terkendali dan sebagian telah tereduksi oleh mekanisme pembayaran bertahap.
2021	31.684.000	Menunjukkan kecenderungan penurunan dibanding tahun sebelumnya.
2022	57.548.000	Terjadi peningkatan tunggakan, namun masih dalam pola yang relatif stabil.
2023	38.884.000	Sisa piutang tahun sebelumnya yang semakin berkurang akibat pembayaran baru.
2024	92.334.000	Tunggakan baru meningkat signifikan, menunjukkan mulai terjadinya penumpukan piutang tahun berjalan.
2025	147.956.301	Tunggakan tahun berjalan paling dominan dan menunjukkan pola ketidakpatuhan yang semakin menguat.

Sumber : UPTD Rusunawa (Diolah), Desember 2025

Tabel 1.4 menunjukkan bahwa saldo piutang Rusunawa Wonocolo cenderung meningkat, terutama dalam dua tahun terakhir. Peningkatan tersebut menandakan bahwa permasalahan tunggakan tidak hanya berasal dari sisa kewajiban tahun-tahun sebelumnya, tetapi juga dari bertambahnya tunggakan baru pada tahun berjalan. Kondisi ini menjadi perhatian karena pengelola telah menerapkan mekanisme pembayaran *First-In, First-Out* (FIFO) yang memprioritaskan pelunasan tunggakan terdahulu. Meskipun mekanisme tersebut telah berjalan, saldo piutang tetap menunjukkan tren peningkatan. Fenomena ini mengindikasikan bahwa laju pembentukan tunggakan baru masih lebih cepat dibandingkan kemampuan penghuni dalam menyelesaikan kewajiban yang telah ada. Kondisi ini

mencerminkan adanya permasalahan kepatuhan pembayaran sewa yang perlu dikaji lebih lanjut untuk memahami faktor-faktor yang memengaruhinya.

Tabel 1.5 Persentase Tunggakan Rusunawa Wonocolo Periode 2023-2025

Tahun	Jumlah Penghuni Keseluruhan (KK)	Jumlah Penunggak	Persentase Tunggakan (%)
2023	375	27	7%
2024	328	168	51%
2025	279	144	52%

Sumber : UPTD Rusunawa Wonocolo (Diolah), Desember 2025

Tabel 1.5 menunjukkan bahwa proporsi penghuni yang menunggak sewa meningkat secara signifikan selama periode pengamatan. Pada tahun 2023, tunggakan hanya melibatkan sebagian kecil penghuni. Namun, pada tahun 2024 dan 2025, jumlah penunggak meningkat hingga mencakup lebih dari separuh total penghuni Rusunawa Wonocolo. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa permasalahan tunggakan tidak lagi bersifat individual, melainkan telah melibatkan kelompok penghuni dalam jumlah yang cukup besar. Temuan ini sejalan dengan peningkatan saldo piutang yang ditunjukkan pada Tabel 1.4 dan mengindikasikan adanya kecenderungan penurunan kepatuhan penghuni dalam memenuhi kewajiban pembayaran sewa. Untuk memperoleh gambaran yang lebih komprehensif mengenai keterkaitan antara peningkatan piutang dan tunggakan dengan kinerja pengelolaan rusunawa, penulis selanjutnya menganalisis perkembangan realisasi pendapatan pada tingkat kabupaten maupun pada Rusunawa Wonocolo.

Tabel 1.6 Realisasi Anggaran Rusunawa di Kabupaten Sidoarjo Tahun 2024

No	Nama Rusunawa	Target APBD (Rp.)	Bulan Lalu (Rp.)	Desember (Rp.)	s/d Bulan Ini (Rp.)	%
1.	Bulusidokare	471.600.000	408.817.300	92.822.000	501.639.300	106,37
2.	Ngelom	1.183.200.000	1.005.174.200	279.421.529	1.284.595.729	108,57
3.	Pucang	849.600.000	660.043.400	124.577.000	784.620.400	92,35
4.	Wonocolo	1.141.200.000	946.278.050	233.983.000	1.180.261.050	103,42
5.	Tambakkemerakan	25.200.000	-	-	-	0,00
6.	Tambak Sawah	1.419.300.000	1.714.162.500	148.275.000	1.862.437.500	131,22

Sumber: Website Resmi Pemkab Sidoarjo, Desember 2025

Tabel 1.6 menunjukkan bahwa beberapa rusunawa berhasil melampaui target pendapatan yang telah ditetapkan, dengan capaian tertinggi dicatat oleh Rusunawa Tambak Sawah, diikuti Rusunawa Ngelom, Bulusidokare, dan Wonocolo. Di sisi lain, Rusunawa Pucang belum mampu mencapai target yang ditetapkan. Kondisi yang berbeda terlihat pada Rusunawa Tambakkemerakan yang belum mencatat realisasi pendapatan karena masih terdampak kebijakan relokasi pada tahap awal operasionalnya. Variasi capaian tersebut mengindikasikan bahwa efektivitas pengelolaan dan tingkat kepatuhan penghuni dalam memenuhi kewajiban pembayaran sewa belum menunjukkan kondisi yang seragam pada setiap rusunawa. Penulis juga menyajikan data realisasi pendapatan hingga Tahun Anggaran 2025 untuk mengamati konsistensi penerimaan pendapatan sekaligus perkembangan tingkat kepatuhan penghuni berdasarkan tren yang lebih aktual sebagaimana pada tabel berikut.

Tabel 1.7 Realisasi Anggaran Rusunawa di Kabupaten Sidoarjo Tahun 2025

No	Nama Rusunawa	Target APBD (Rp.)	Bulan Lalu (Rp.)	Desember (Rp.)	s/d Bulan Ini (Rp.)	%
1.	Bulusidokare	507.600.000	1.477.851.000	662.029.029	2.139.880.737	421,57
2.	Ngelom	1.409.400.000	653.494.919	-	653.494.919	46,37
3.	Pucang	792.000.000	470.704.700	-	470.704.700	59,43
4.	Wonocolo	1.184.400.000	493.744.039	-	493.744.039	41,69
5.	Tambakkemerakan	25.200.000	-	-	-	0,00
6.	Tambak Sawah	1.564.200.000	1.614.145.000	143.175.000	1.757.320.000	112,35

Sumber: *Website Resmi Pemkab Sidoarjo*, Desember 2025

Tabel 1.7 menunjukkan bahwa capaian realisasi pendapatan Rusunawa di Kabupaten Sidoarjo pada tahun anggaran 2025 masih bervariasi. Sebagian rusunawa mampu mencapai bahkan melampaui target pendapatan yang ditetapkan, sedangkan sebagian lainnya masih mencatat capaian yang relatif rendah. Perbedaan tersebut mengindikasikan bahwa efektivitas pengelolaan, tingkat kepatuhan

penghuni, serta kondisi sosial ekonomi penghuni pada masing-masing rusunawa masih belum menunjukkan kondisi yang seragam seperti sebelumnya. Berdasarkan data realisasi pendapatan tahun 2024 dan 2025, Rusunawa Wonocolo menunjukkan perkembangan yang menarik untuk ditelaah lebih lanjut. Setelah mampu melampaui target pendapatan pada tahun 2024, capaian penerimaan sewa pada tahun 2025 mengalami penurunan yang cukup signifikan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kinerja pendapatan Rusunawa Wonocolo mengalami perubahan dibandingkan periode sebelumnya. Untuk memperoleh gambaran yang lebih rinci mengenai perkembangan kinerja pendapatan tersebut, penulis selanjutnya menyajikan tren realisasi pendapatan Rusunawa Wonocolo selama periode 2023–2025 sebagaimana ditunjukkan pada tabel berikut.

Tabel 1.8 Tren Realisasi Pendapatan Rusunawa Wonocolo Tahun 2023–2025

Periode	Realisasi Pendapatan (Rp)	Okupansi Hunian (KK)	Target	Tren Kinerja
Desember 2023	1,154,415,500	375	1,043,040,000	Melampaui Target. Kinerja sangat baik dengan tingkat okupansi hunian yang tinggi.
Desember 2024	1,230,345,050	328	1,141,200,000	Melampaui Target. Mencapai realisasi pendapatan tertinggi meskipun jumlah penghuni (okupansi) mulai mengalami penurunan.
Desember 2025	1,149,845,949	279	1,184,400,000	Tidak Mencapai Target. Tren positif terhenti. Penurunan okupansi yang drastis berdampak langsung pada kegagalan pencapaian target pendapatan.

Sumber : UPTD Rusunawa (Diolah), Desember 2025

Tabel 1.8 menunjukkan bahwa kinerja pendapatan Rusunawa Wonocolo mengalami perubahan dalam tiga tahun terakhir. Pada tahun 2023 dan 2024, realisasi pendapatan masih mampu melampaui target yang ditetapkan meskipun

jumlah penghuni mulai mengalami penurunan. Namun, kondisi tersebut berubah pada tahun 2025 ketika target pendapatan tidak lagi dapat dicapai. Situasi ini mengindikasikan bahwa kemampuan Rusunawa Wonocolo dalam mempertahankan kinerja penerimaan sewa mulai menghadapi tantangan yang lebih besar dibandingkan periode sebelumnya. Menariknya, penurunan capaian pendapatan tersebut terjadi pada periode yang bersamaan dengan adanya pergantian koordinator pengelola yang tercatat dalam dokumen administrasi Rusunawa Wonocolo. Pada periode-periode sebelumnya, realisasi pendapatan masih mampu melampaui target meskipun tingkat okupansi menunjukkan kecenderungan menurun. Dengan demikian, penurunan jumlah penghuni tidak secara otomatis diikuti oleh menurunnya capaian pendapatan. Kondisi tersebut menunjukkan adanya perubahan pola kinerja yang berbeda dibandingkan periode sebelumnya dan menjadi fenomena yang menarik untuk dikaji lebih lanjut.

Peningkatan jumlah piutang, tingginya persentase penghuni yang menunggak, serta menurunnya capaian realisasi pendapatan menunjukkan bahwa persoalan kepatuhan pembayaran sewa di Rusunawa Wonocolo masih menjadi isu yang perlu mendapat perhatian. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa pendekatan administratif yang telah diterapkan belum sepenuhnya mampu mendorong kepatuhan penghuni secara optimal. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan yang tidak hanya melihat aspek pengelolaan, tetapi juga mempertimbangkan faktor-faktor perilaku yang memengaruhi keputusan penghuni dalam memenuhi kewajiban pembayaran sewa. Berdasarkan kondisi tersebut, penulis memandang perlu adanya pendekatan yang lebih komprehensif melalui penggunaan kerangka *Theory of Planned Behavior* atau Teori Perilaku Terencana

yang diciptakan (Icek Ajzen, 1991) sebagai instrumen analisis penelitian. Pemilihan teori ini didasarkan pada kemampuannya dalam menjelaskan perilaku penghuni Rusunawa Wonocolo sebagai subjek psikologis yang memiliki pertimbangan, motif, serta proses pengambilan keputusan yang kompleks dalam menentukan kepatuhan pembayaran sewa, bukan sekadar sebagai objek administrasi yang hanya menerima aturan secara pasif.

Penerapan pendekatan psikologis dalam kajian Administrasi Publik juga memiliki dasar yang kuat dalam hakikat ilmu administrasi itu sendiri. (Pasolong, 2019) menegaskan bahwa manusia merupakan unsur utama dalam administrasi karena memiliki peran ganda sebagai pihak yang mengatur sekaligus pihak yang menerima layanan. Pandangan tersebut sejalan dengan definisi klasik administrasi publik yang dikemukakan oleh (Dwight Waldo dalam Revida et al., 2021) mengenai proses pengorganisasian dan pengelolaan manusia beserta sumber daya untuk mencapai tujuan pemerintahan. Penempatan manusia sebagai komponen utama dalam pengelolaan pemerintahan menjadikan pemahaman terhadap motif tindakan masyarakat sebagai salah satu syarat penting dalam menciptakan kebijakan publik yang efektif. Urgensi penelitian ini juga diperkuat oleh perkembangan paradigma *Behavioral Public Administration* yang dikembangkan oleh (Grimmelikhuijsen et al., 2017). Paradigma tersebut menjelaskan bahwa aspek psikologis masyarakat, seperti pola pikir, motivasi, dan sikap emosional, memiliki pengaruh yang besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan publik, termasuk dalam kebijakan retribusi maupun pembayaran sewa rusunawa. Kebijakan publik yang secara administratif telah dirancang dengan baik tetap berpotensi mengalami hambatan

apabila tidak selaras dengan perilaku dan karakteristik kelompok masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan tersebut.

Menurut *Theory of Planned Behavior*, perilaku kepatuhan membayar sewa terbentuk melalui proses yang diawali oleh niat (*intention*) sebelum diwujudkan dalam tindakan nyata. Niat dalam teori ini menggambarkan seberapa kuat dorongan seseorang untuk melakukan suatu tindakan dan menjadi indikator penting sebelum perilaku nyata (*behavior*) benar-benar dilakukan. Pembentukan niat tersebut dipengaruhi oleh tiga determinan utama yang saling berhubungan satu sama lain. Determinan pertama adalah sikap terhadap perilaku (*attitude toward the behavior*) berkaitan dengan penilaian pribadi penghuni terhadap kewajiban membayar sewa sebagai beban finansial yang merugikan atau sebagai tanggung jawab penting demi keberlanjutan perawatan hunian bersama. Sikap yang semakin positif akan memperbesar peluang pembentukan niat warga untuk bersikap patuh.

Determinan kedua adalah norma subjektif (*subjective norm*) merefleksikan besaran pengaruh lingkungan sosial terhadap perilaku individu penghuni. Individu dalam konteks ini memiliki kecenderungan untuk menyesuaikan perilakunya dengan kebiasaan kolektif masyarakat di sekitarnya. Lingkungan dengan kebiasaan patuh membayar sewa dapat menumbuhkan rasa tanggung jawab dan budaya malu menunggak bagi warga. Sebaliknya, lingkungan yang menganggap tunggakan sebagai hal yang lazim berpotensi melemahkan dorongan kepatuhan penghuni. Determinan ketiga adalah kontrol perilaku persepsian (*perceived behavioral control*/PBC), yaitu persepsi penghuni mengenai tingkat kemudahan atau kesulitan dalam memenuhi kewajiban pembayaran sewa. Faktor ini tidak hanya berkaitan dengan kondisi ekonomi penghuni, tetapi juga mencakup kemudahan sistem

pembayaran, akses pelayanan, serta konsistensi penerapan aturan dan sanksi oleh pengelola. Dalam konstruksi TPB, kontrol perilaku persepsian memiliki peran yang khas karena tidak hanya memengaruhi pembentukan niat, tetapi juga dapat memengaruhi perilaku secara langsung. Karakteristik tersebut menjadikan variabel ini relevan dengan konteks permasalahan di Rusunawa Wonocolo. Keberadaan variabel tersebut secara struktural memiliki peran dalam memengaruhi pembentukan niat sekaligus memiliki jalur pengaruh langsung terhadap penciptaan perilaku aktual. Perilaku membayar sewa berpotensi gagal terwujud akibat hambatan kontrol yang nyata seperti keterbatasan ekonomi mendesak atau mekanisme pembayaran yang rumit meskipun penghuni telah memiliki niat kuat berbasis sikap positif dan tekanan sosial yang mendukung.

Signifikansi aspek psikologis dalam membentuk perilaku kepatuhan juga diperkuat oleh temuan (Udiani & Bah, 2024) yang menunjukkan bahwa persepsi individu terhadap keadilan dan transparansi kebijakan dapat memengaruhi tingkat kepatuhan masyarakat. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa perilaku kepatuhan tidak hanya ditentukan oleh aspek administratif, tetapi juga oleh bagaimana individu menafsirkan dan merespons kebijakan yang diterapkan. Sejumlah penelitian terdahulu umumnya lebih berfokus pada pengaruh langsung faktor-faktor perilaku terhadap kepatuhan, sehingga peran niat sebagai variabel intervening serta jalur langsung kontrol perilaku persepsian terhadap perilaku aktual belum banyak mendapat perhatian. Kondisi tersebut berpotensi membatasi pemahaman mengenai mekanisme pembentukan perilaku kepatuhan secara lebih komprehensif, apakah bersumber dari sikap dan mentalitas penghuni atau justru

dipengaruhi oleh keterbatasan kemampuan serta kontrol finansial yang dimiliki warga.

Keputusan penulis untuk menempatkan niat sebagai variabel *intervening* sesuai konsep teori (Ajzen, 1991) diharapkan dapat menyajikan gambaran akurat bagi Dinas P2CKTR dalam merumuskan strategi kebijakan operasional pengelolaan rusunawa. Hasil analisis tersebut nantinya dapat membantu menentukan apakah permasalahan kepatuhan penghuni lebih membutuhkan pendekatan persuasif untuk membangun norma kepatuhan sosial atau justru memerlukan pembenahan mekanisme pembayaran guna mengurangi hambatan yang dirasakan penghuni dalam memenuhi kewajiban sewa. Urgensi pembenahan tata kelola aset daerah, target pencapaian RKPD Tahun 2026, serta kondisi empiris mengenai meningkatnya budaya menunggak di Rusunawa Wonocolo menjadikan pentingnya penelitian ini untuk dilakukan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, penulis menetapkan judul penelitian **“Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kepatuhan Penghuni dalam Membayar Sewa Hunian melalui Niat Membayar Sewa di UPTD Rusunawa Wonocolo Kabupaten Sidoarjo”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan fenomena dan permasalahan yang telah dijelaskan pada latar belakang, maka penelitian ini difokuskan pada rumusan masalah berikut:

1. Apakah Sikap Terhadap Perilaku (*Attitude Toward the Behavior*) berpengaruh signifikan terhadap niat penghuni untuk membayar sewa hunian di UPTD Rusunawa Wonocolo?
2. Apakah Norma Subjektif (*Subjective Norm*) berpengaruh signifikan terhadap niat penghuni untuk membayar sewa hunian di UPTD Rusunawa Wonocolo?

3. Apakah Kontrol Perilaku Persepsian (*Perceived Behavioral Control*) berpengaruh signifikan terhadap niat penghuni untuk membayar sewa hunian di UPTD Rusunawa Wonocolo?
4. Apakah Niat Membayar Sewa (*intention*) berpengaruh signifikan terhadap kepatuhan penghuni dalam membayar sewa hunian di UPTD Rusunawa Wonocolo?
5. Apakah Kontrol Perilaku Persepsian (*Perceived Behavioral Control*) berpengaruh secara langsung terhadap kepatuhan penghuni dalam membayar sewa hunian di UPTD Rusunawa Wonocolo, terlepas dari niat yang dimiliki?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan, penelitian ini memiliki tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Analisis pertama bertujuan untuk mengukur dan menganalisis pengaruh sikap terhadap perilaku terhadap niat penghuni dalam membayar sewa hunian di UPTD Rusunawa Wonocolo;
2. Analisis kedua bertujuan untuk mengukur dan menganalisis pengaruh norma subjektif terhadap niat penghuni dalam membayar sewa hunian di UPTD Rusunawa Wonocolo;
3. Analisis ketiga bertujuan untuk mengukur dan menganalisis pengaruh kontrol perilaku persepsian terhadap niat penghuni dalam membayar sewa hunian di UPTD Rusunawa Wonocolo;
4. Analisis keempat bertujuan untuk mengukur dan menganalisis pengaruh niat membayar sewa terhadap tingkat kepatuhan pembayaran sewa hunian di UPTD Rusunawa Wonocolo;

5. Analisis kelima bertujuan untuk mengukur dan menganalisis pengaruh langsung kontrol perilaku persepsian terhadap kepatuhan pembayaran sewa hunian, terlepas dari niat penghuni di UPTD Rusunawa Wonocolo.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini menawarkan kontribusi positif baik secara akademis maupun praktis bagi berbagai pemangku kepentingan terkait melalui penjelasan berikut:

a. Manfaat Teoretis

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi referensi akademik, khususnya dalam mata kuliah Kebijakan Publik. Kajian ini menegaskan bahwa analisis kebijakan publik tidak hanya berfokus pada aspek teknis sarana dan prasarana, tetapi juga perlu mempertimbangkan pengendalian sosial, pemerataan ekonomi, perlindungan sosial bagi masyarakat berpenghasilan rendah, serta keberlanjutan fiskal daerah agar pemahaman terhadap implementasi kebijakan di lapangan bisa menjadi lebih komprehensif.

Luaran akademis dari penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu Administrasi Publik, khususnya dalam kajian kebijakan publik dan *Behavioral Public Administration*. Penelitian ini memperluas penerapan *Theory of Planned Behavior* ke dalam konteks kebijakan retribusi sewa aset daerah berupa rusunawa dan pengelolaan aset hunian bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Penerapan tersebut menjadi bentuk kebaruan penelitian karena model TPB selama ini lebih banyak digunakan dalam studi kepatuhan perpajakan (*tax compliance*).

Proses analisis dalam penelitian ini menyajikan gambaran empiris tentang peran penting aspek psikologis masyarakat dalam keberhasilan

implementasi kebijakan publik, khususnya terkait pembentukan niat kepatuhan serta hambatan perilaku di lapangan. Hasil penelitian diharapkan memperkuat bukti bahwa penerapan sanksi administratif saja tidak cukup efektif untuk membentuk kepatuhan. Karena itu, implementasi kebijakan publik harus menyeimbangkan antara aturan hukum, karakteristik perilaku masyarakat, dan kemampuan ekonomi riil kelompok sasaran kebijakan.

b. Manfaat Praktis

Hasil penelitian diharapkan bisa menjadi manfaat dan bahan pertimbangan bagi beberapa pihak, yaitu sebagai berikut:

1. Bagi Penulis

Penelitian ini dilakukan sebagai salah satu persyaratan akademik untuk memperoleh gelar Sarjana Administrasi Publik pada Program Studi Administrasi Publik, UPN "Veteran" Jawa Timur. Penelitian ini secara praktis juga memberikan wadah bagi penulis untuk mengaplikasikan teori yang telah dipelajari selama di bangku perkuliahan, khususnya terkait *Behavioral Public Administration* (BPA) ke dalam persoalan nyata di masyarakat. Proses penelitian ini turut meningkatkan kemampuan analisis dan keterampilan teknis penulis dalam mengolah data kuantitatif menggunakan SmartPLS.

2. Bagi Universitas

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah literatur dan menjadi tambahan referensi kepustakaan di lingkungan perguruan tinggi, khususnya bagi mahasiswa Program Studi

Administrasi Publik. Penelitian ini juga menjadi wujud nyata kontribusi akademik mahasiswa UPN "Veteran" Jawa Timur dalam memberikan masukan dan rekomendasi strategis bagi pemerintah daerah terkait optimalisasi tata kelola kebijakan publik. Hal ini sejalan dengan perwujudan nilai-nilai Tri Dharma Perguruan Tinggi.

3. Bagi Dinas P2CKTR dan UPTD Rusunawa Kabupaten Sidoarjo

Penelitian ini diharapkan bisa menjadi dasar perumusan kebijakan yang mendukung pencapaian target RKPD Kabupaten Sidoarjo Tahun 2026, khususnya terkait pemeliharaan sarana dan prasarana seluruh Rusunawa di Kabupaten Sidoarjo. Temuan penelitian ini dapat membantu pengelola menentukan strategi yang lebih tepat, baik melalui pendekatan persuasif untuk meningkatkan kepatuhan penghuni maupun melalui pembenahan sistem pembayaran dan pengelolaan administrasi.

4. Bagi Masyarakat dan Penghuni Rusunawa Wonocolo

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan kepada masyarakat mengenai pentingnya partisipasi aktif dan kepatuhan terhadap aturan dalam menjaga keberlanjutan fasilitas sarana prasarana publik. Penelitian ini juga diharapkan bisa meningkatkan kesadaran bersama dan rasa keadilan antarpenghuni Rusunawa Wonocolo yang dikelola oleh UPTD Rusunawa Kabupaten Sidoarjo. Identifikasi faktor-faktor yang memengaruhi kepatuhan pembayaran sewa diharapkan dapat mendukung optimalisasi pemeliharaan sarana dan prasarana rusunawa sehingga

tercipta lingkungan hunian yang lebih layak, aman, dan nyaman bagi seluruh penghuni.

5. Bagi Penelitian Selanjutnya

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi bagi penelitian selanjutnya yang ingin membahas kepatuhan publik maupun pengelolaan aset daerah. Peneliti berikutnya dapat mengembangkan kajian dengan menambahkan variabel lain di luar kerangka *Theory of Planned Behavior*, seperti kualitas pelayanan, efektivitas sanksi, maupun persepsi keadilan kebijakan, dan lain sebagainya.