



Hambatan Penyerahan PSU Perumahan: Menilik Melalui Model Implementasi Kebijakan Ade Kearns & Louise Lowson di Kabupaten Sidoarjo

Achmad Idris Ramadhan

Program Studi Administrasi Publik, UPN "Veteran" Jawa Timur, Indonesia

*Penulis korespondensi: achmadiidris@gmail.com

Abstract. The number of housing units with the handover of residential Prasarana, Sarana, dan Utilitas (PSU) by developers in Sidoarjo Regency is inversely proportional. As of 2023, there were 535 housing units, and 25 Surat Keterangan Rencana Kota (SKRK) were issued in 2024, whereas the number of Berita Acara Serah Terima (BAST) for the handover of residential PSU until September 2025 was only 128. However, the handover of residential PSU to the Regional Government is a mandatory obligation for every developer. This research focuses on the implementation of Sidoarjo Regent Regulation Number 53 of 2024 concerning Procedures for the Handover and Utilization of Residential PSU. The purpose of this research is to examine the extent of implementation of this regulation. This study uses a qualitative method with a case study approach. The results show that the implementation of Sidoarjo Regent Regulation Number 53 of 2024 has been running well, with a focus on improving Human Resources and inter-agency communication.

Keywords; Facilities; Implementation; Infrastructure; Policy; Utilities.

Abstrak. Jumlah perumahan dengan jumlah penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas (PSU) perumahan oleh pengembang di Kabupaten Sidoarjo berbanding terbalik. Hal ini dilihat dari jumlah perumahan sampai dengan tahun 2023 sebanyak 535 unit dan jumlah Surat Keterangan Rencana Kota (SKRK) yang terbit pada tahun 2024 sebanyak 25 buah sedangkan jumlah Berita Acara Serah Terima (BAST) penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas (PSU) perumahan sampai dengan September tahun 2025 hanya sebanyak 128 buah. Padahal penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas (PSU) perumahan kepada Pemerintah Daerah merupakan kewajiban dari setiap pengembang. Fokus penelitian ini terletak pada implementasi kebijakan Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 53 Tahun 2024 Tentang Tata Cara Penyerahan Dan Pemanfaatan Prasarabna, Sarana, Dan Utilitas Perumahan. Tujuan penelitian ini adalah untuk melihat sejauh mana implementasi kebijakan Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 53 Tahun 2024 Tentang Tata Cara Penyerahan Dan Pemanfaatan Prasarana, Sarana, San Utilitas Perumahan. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 53 Tahun 2024 Tentang Tata Cara Penyerahan Dan Pemanfaatan Prasarabna, Sarana, Dan Utilitas Perumahan sudah berjalan dengan baik dengan fokus peningkatan pada Sumber Daya Manusia dan komunikasi antar aktor lembaga.

Kata kunci: Implementasi; Kebijakan; Prasarana; Sarana; Utilitas.

1. LATAR BELAKANG

Jumlah penduduk Kabupaten Sidoarjo berdasarkan hasil registrasi penduduk selama tiga tahun ini mengalami peningkatan. Mengutip data bersumber dari BPS Kabupaten Sidoarjo total penduduk pada Juni 2022 tercatat sebesar 1,95 juta, pada Desember 2023 tercatat sebesar 1,99 juta, dan pada Desember 2024 tercatat sebesar 2,027 juta (BPS Kabupaten Sidoarjo, 2023, 2024a, 2025). Salah satu alasan mengapa Kabupaten Sidoarjo mengalami kenaikan jumlah penduduk dikarenakan Kabupaten Sidoarjo letak geografisnya bersebelahan langsung dengan Kota Surabaya, dengan begitu Kabupaten Sidoarjo menjadi prioritas tujuan teruntuk para pekerja mencari hunian baru (BPS Kabupaten Sidoarjo, 2024b).

Salah satu pilihan hunian masyarakat adalah perumahan, dengan banyaknya orang maka semakin besar pula permintaan akan perumahan (Riyanti, Jariah, Ariyadi, & Selawaty, 2023). Berdasarkan Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman, yang dimaksud "perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni".

Di Kabupaten Sidoarjo dengan pertumbuhan penduduk setiap tahunnya, memiliki jumlah perumahan terbanguan sampai dengan tahun 2023 adalah sebanyak 535 unit dan jumlah SKRK yang terbit pada tahun 2024 adalah sebanyak 25 buah (Dinas P2CKTR Kabupaten Sidoarjo, 2025). Melihat akan hal tersebut cukup membuktikan bahwa jumlah penduduk berpengaruh juga terhadap jumlah perumahan yang ada. Namun, dengan pertumbuhan dan banyaknya jumlah perumahan di Kabupaten Sidoarjo tersebut berbanding terbalik dengan jumlah PSU perumahan yang telah diserahkan ke Pemerintah Kabupaten Sidoarjo. Hal ini berdasarkan jumlah BAST penyerahan PSU perumahan sampai dengan September tahun 2025 hanya sebanyak 128 buah. (Dinas P2CKTR Kabupaten Sidoarjo, 2025).

Pemerintah Kabupaten Sidoarjo telah membuat kebijakan terkait penyerahan PSU perumahan yang diatur pada Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 53 Tahun 2024 Tentang Tata Cara Penyerahan Dan Pemanfaatan Prasarana, Sarana, Dan Utilitas Perumahan. Berdasarkan Pasal 6 angka (1) dijelaskan bahwa "setiap pengembang wajib melaksanakan Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Perumahan". Adanya tujuan penyerahan dan pemanfaatan PSU Perumahan tersebut menurut Pasal 2 adalah untuk "(a) menjamin terwujudnya lingkungan Perumahan yang layak, sehat, aman, serasi, terencana, terpadu, dan dapat mendukung penyelenggaraan dan pengembangan kehidupan sosial, budaya, dan ekonomi; (b) menjamin keberlanjutan pengelolaan dan pemeliharaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Perumahan; dan (c) memberikan kepastian hukum dalam pemanfaatan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Perumahan, baik bagi Masyarakat, Pemerintah Daerah, maupun Pengembang".

Dalam laporan penyerahan PSU perumahan Kabupaten Sidoarjo, permasalahan penyerahan PSU yang masih rendah disebabkan oleh beberapa hal diantaranya: respon pengembang terhadap penyerahan PSU yang masih rendah, persyaratan penyerahan PSU yang belum lengkap (Siteplan/SKRK hilang, SHGB induk/sisa PSU hilang, bukti penyediaan makam hilang, dan lain sebagainya), belum memenuhi persyaratan penyerahan PSU (PSU berubah fungsi, komposisi PSU kurang dari 40%, adanya selisih luas PSU antara siteplan dan sertifikat), konflik antara warga dengan pengembang, dan keberadaan pengembang yang tidak jelas (Dinas P2CKTR Kabupaten Sidoarjo, 2025).

Melihat akan rendahnya penyerahan PSU perumahan di Kabupaten Sidoarjo jelas merupakan suatu permasalahan. Hal ini dikarena setelah diserahkan, PSU perumahan tersebut nantinya akan berubah status menjadi Barang Milik Daerah (BMD). Dengan status yang baru ini maka tanggung jawab pengelolaan dan pemeliharaan PSU perumahan menjadi kewenangan Pemerintah Daerah, sehingga mengurangi beban pengembang, dan masyarakat mendapat kepastian akan akses fasilitas umum yang dikelola secara baik (Khairunnida & Rusli, 2025). Namun, jika PSU perumahan tidak diserahkan kepada Pemerintah Daerah maka saat PSU perumahan tersebut terdapat masalah maka Pemerintah Daerah tidak bisa ikut campur tangan dalam mengatasi permasalahan tersebut karena statustnya masih menjadi bangunan komersil (milik pengembang).

Pada penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Khairunnida & Rusli (2025) didapati bahwa implementasi penyerahan PSU perumahan di Kota Cirebon masih menghadapi tantangan terutama dalam kesadaran pengembang, kelengkapan dokumen, efektivitas pengawasan, dan pasrtisipasi masyarakat. Kemudian, pada penelitian oleh Agustini et al. (2024) didapati bahwa dalam pelaksanaan kebijakan penyerahan PSU perumahan pemerintah daerah menghadapi permasalahan seperti dokumen yang tidak lengkap, kelalaian pengembang dalam menjalankan kewajiban, koordinasi yang lemah antarinstansi, kelemahan pengembang, dan kurangnya databasde yang lengkap dan rinci terkait PSU. Selain itu, pada penelitian yang dilakukan Vitriana (2019) didapati bahwa masalah serah terima PSU perumahan di kawasan Bandung Raya sebagian besar disebabkan oleh ketidakmampuan pemerintah daerah dalam merencanakan, melaksanakan, dan mengawasi PSU perumahan. Hal ini menyebabkan kegagalan proses serah terima (seperti ketidakcocokan PSU perumahan dengan rencana lokasi dan izin), kesulitan bagi pengembang untuk segera menyerahkan PSU perumahan, kesulitan bagi pemerintah daerah untuk menerapkan sanksi yang tepat, dan kurangnya anggaran yang memadai untuk mengelola PSU perumahan ketika PSU perumahan diserahkan ke pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian diatas serta merujuk pada hasil penelitian sebelumnya, maka didapati bahwa dalam persoalan implementasi kebijakan penyerahan PSU perumahan masih ditemukan permasalahan yang hampir sama, seperti kelengkapan dokumen, kelalaian pengembang, dan ketidakmampuan pemerintah. Permasalahan yang ada di berbagai daerah tersebut mendorong peneliti untuk melakukan penelitian terkait implementasi kebijakan penyerahan PSU perumahan dengan lokasi di Kabupaten Sidoarjo yang tertuang dalam Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 53 Tahun 2024 Tentang Tata Cara Penyerahan Dan Pemanfaatan Prasarana, Sarana, Dan Utilitas Perumahan. Namun, untuk penlitian

implementasi kebijakan tersebut masih belum ada yang meneliti. Tujuan penelitian ini adalah untuk meninjau sejauh mana implementasi kebijakan penyerahan PSU perumahan terlaksana. Kontribusi dalam penelitian ini adalah memberikan pemahaman yang mendalam terkait implementasi kebijakan penyerahan PSU perumahan. Judul penelitian yang peneliti angkat adalah "Hambatan Penyerahan PSU Perumahan: Menilik Melalui Model Implementasi Kebijakan Ade Kearns & Louise Lowson Di Kabupaten Sidoarjo".

2. KAJIAN TEORITIS

Kebijakan Publik

Banyak penafsiran terkait kebijakan publik yang telah dikeluarkan oleh para ahli. Menurut Cochran & Malone (2014) menjelaskan bahwa Kebijakan publik merupakan studi tentang keputusan dan tindakan pemerintah dalam menangani isu-isu yang menjadi perhatian publik. Menurut Birkland (2019) mendefinisikan kebijakan sebagai pernyataan pemerintah pada tingkat apapun, dalam bentuk apapun, tentang apa yang akan dilakukan pemerintah terkait masalah publik. Kemudian, Menurut Peters (2021) Kebijakan publik adalah totalitas kegiatan pemerintah, baik yang dilaksanakan secara langsung maupun melalui perantara, yang berdampak pada kehidupan masyarakat. Sedangkan, menurut Ramaditya Rahardian (2024) mengartikan kebijakan publik sebagai proses interaksi antara pemerintah dan masyarakat luas untuk mengidentifikasi dan menyelesaikan masalah di wilayah atau daerah kewenangannya, baik di tingkat pusat maupun daerah. Berdasarkan penafsiran diatas maka didapatkan bahwa kebijakan publik sebagai bentuk pemerintah yang memiliki pengaruh secara luas untuk memecahkan permasalahan masyarakat.

Teori Implementasi Ade Kearns & Louise Lawson

Teori implementasi kebijakan Kearns & Lawson (2008) menggabungkan tiga elemen pendekatan kebijakan yakni pendekatan atas-bawah (*top-down*), pendekatan model tawar-menawar dan negosiasi, dan pendekatan bawah-atas (*bottom-up*). Menurut Kearns & Lawson (2008) studi implementasi kebijakan harus mencakup apresiasi terhadap dampak dari beragam tujuan kebijakan, beragam lapisan tata kelola kebijakan, dan beragam aktor yang terlibat dalam penyampaian kebijakan. Dalam kerangka kerja yang dibuat oleh Kearns & Lawson (2008) bergantung pada kerangka kerja yang diusulkan oleh para ahli seperti Van Metter dan Van Horn (1975), Hogwood dan Gun (1984), Mazmanian dan Sabatier (1983), dan Sabatier (1986).

Kerangka kerja yang dibuat oleh Kearns & Lawson (2008) terkait implementasi kebijakan meliputi : 1. *Policy Itself* (Kebijakan itu sendiri) terdiri dari: (a) *Clarity & compatibility of objectives* (Kejelasan dan kesesuaian kebijakan); (b) *Causal assumptions*

contained within policy (Asumsi kausal yang terkandung dalam kebijakan); (c) *Parameters for preferred outcome* (Parameter untuk hasil yang diinginkan); (d) *Logistics of implementation* (Logistik pelaksanaan); dan (e) *Policy interactions over time* (Interaksi kebijakan seiring waktu). 2. *Implementation Agency* (Lembaga pelaksana) terdiri dari: (a) *Skills and commitment of implementation agency* (Keterampilan dan komitemen lembaga pelaksana); (b) *Resources available* (Sumber daya yang tersedia); dan (c) *Arrangements to contain agency discretion* (Peraturan untuk membatasi diskresi lembaga). 3. *Inter-organisational Relation* (Hubungan Antar Organisasi) terdiri dari: (a) *Amount of support from interest groups and other key actors* (Jumlah dukungan dari kelompok kepentingan dan actor kunci lainnya); (b) *Degree of respect and trust between key actors* (Tingkat saling menghormati dan kepercayaan antar actor kunci); dan (c) *Level of oversight or management of policy network* (Tingkat pengawasan atau pengelolaan jaringan kebijakan). 4. *Social and Political Factors* (Faktor Sosial dan Politik) terdiri dari: (a) *Effects of social and political changes* (Dampak perubahan sosial dan politik); dan (b) *Political influences upon policy design & delivery* (Pengaruh politik terhadap perencanaan dan pelaksanaan kebijakan).

Penulis memilih menggunakan teori implementasi Kearns & Lawson (2008) dikarenakan teori tersebut menggabungkan tiga paradigma dan teori dari para ahli. Selain itu, teori ini mampu mengidentifikasi macam-macam elemen yang memiliki keterkaitan dengan keberhasilan implementasi kebijakan dari substansi, kapasitas implementor, koordinasi antarlembaga, dan faktor eksternal yang memiliki kaitan (Khairunnida & Rusli, 2025).

Prasarana, Sarana, dan Utilitas (PSU)

Berdasarkan Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 53 Tahun 2024 Tentang Tata Cara Penyerahan Dan Pemanfaatan Prasarana, Sarana, Dan Utilitas Perumahan Pasal 1 Angka (9) sampai (11) menjelaskan terkait pengertian Prasarana, Sarana, dan Utilitas, yang dimaksud "Prasarana adalah kelengkapan dasar fisik lingkungan yang memungkinkan lingkungan Perumahan dan permukiman serta kawasan industri dan perdagangan/jasa dapat berfungsi sebagaimana mestinya", "Sarana adalah fasilitas penunjang yang berfungsi untuk penyelenggaraan dan pengembangan kehidupan ekonomi, sosial dan budaya", dan "Utilitas adalah sarana penunjang untuk pelayanan lingkungan". Pasal 4 Angka (1) (Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 53 Tahun 2024 Tentang Tata Cara Penyerahan Dan Pemanfaatan Prasarana, Sarana, Dan Utilitas Perumahan, n.d.) menyebutkan bahwa, "Prasarana, Sarana, dan Utilitas Perumahan meliputi : a. Prasarana, antara lain : (1) jaringan jalan; (2) jaringan saluran pembuangan air limbah domestik; (3) jaringan saluran pembuangan air hujan (drainase); dan (4) tempat pembuangan sampah. b. Sarana, antara lain : (1) sarana perniagaan/perbelanjaan;

(2) sarana pelayanan umum dan pemerintahan; (3) sarana pendidikan; (4) sarana kesehatan; (5) sarana peribadatan; (6) sarana rekreasi dan olahraga; (7) sarana pemakaman/tempat pemakaman; (8) sarana pertamanan dan ruang terbuka hijau; dan (9) sarana parkir. c. Utilitas, antara lain : (1) jaringan air bersih; (2) jaringan listrik; (3) jaringan telepon; (4) jaringan gas; (5) sarana pemadam kebakaran; (6) sarana penerangan jalan umum; dan (7) jaringan transportasi”.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Pendekatan studi kasus digunakan untuk mengeksplorasi secara mendalam suatu program, acara, kegiatan, proses, atau satu atau lebih individu (Creswell J. W. & D., 2023). Fokus penelitian ini terletak pada implementasi kebijakan Perbup Sidoarjo Nomor 53/2024 berdasarkan teori Kearns & Lawson (2008) yang terdiri dari empat bidang utama yang mana masing-masing berpotensi berkontribusi terhadap kesulitan pelaksanaan, yaitu (1) Kebijakan itu sendiri; (2) Lembaga pelaksana; (3) Hubungan antar organisasi; dan (4) Faktor sosial dan politik.

Terkait sumber data dalam penelitian adalah data primer dan data sekunder. Data primer dalam penelitian ini didapatkan langsung dari informan melalui wawancara dengan pertanyaan yang telah disiapkan. Informan yang dipilih sebagai sumber data primer yaitu Kepala Bidang Perumahan Dinas P2CKTR Kabupaten Sidoarjo dan Konsultan Individu penyerahan PSU Perumahan. Penulis dalam memilih informan menggunakan teknik *purposive sampling*, sebuah proses pengambilan sampel populasi dimana peneliti memilih peserta penelitian berdasarkan keberadaan mereka dalam populasi yang menjadi minat, karakteristik, pengalaman, atau kriteria lainnya (Stratton, 2024). Sedangkan data sekunder dalam penelitian ini didapatkan dengan mengakses dokumen relevan terkait penelitian seperti Perbup Sidoarjo Nomor 53/2024, laporan penyerahan PSU, dan penelitian ilmiah lainnya.

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara dan studi literatur. Selanjutnya, peneliti menggunakan model analisis data Miles, Huberman, dan Saldana (2018) yang terdiri dari tiga aliran yaitu: kondensasi data, tampilan data, dan penarikan/verifikasi kesimpulan. Selain itu, pada penelitian ini menggunakan uji validitas dan reliabilitas data secara triangulasi sumber. Dalam penelitian kualitatif, uji validitas dan reliabilitas digunakan untuk memastikan keakuratan temuan dengan prosedur tertentu dan menunjukkan konsistensi pendekatan di antara peneliti dan proyek yang berbeda. (Creswell J. W. & D., 2023).

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Implementasi Kebijakan Penyerahan PSU Perumahan Kabupaten Sidoarjo

Salah satu cara pemerintah dalam menjamin kehidupan masyarakat adalah dengan membuat suatu kebijakan. Artinya kebijakan tersebut menjadi keputusan dan tindakan pemerintah dalam menangani isu-isu yang menjadi perhatian publik (Cochran & Malone, 2014). Melihat pertumbuhan perumahan yang kian cepat, maka pemerintah membuat kebijakan penyerahan PSU perumahan untuk menjaga terjaminnya kehidupan masyarakat yang layak juga membantu pengembang dalam melakukan pemeliharaan PSU perumahan.

Di Kabupaten Sidoarjo kebijakan penyerahan PSU perumahan ada pada Perbup Sidoarjo Nomor 53/2024. Kebijakan ini merupakan kebijakan terbaru dari kebijakan Perbup Sidoarjo Nomor 97/2021 dengan letak perbedaan ada pada pengadministrasianya dimana pada kebijakan lama tata cara penyerahannya dilakukan setelah PSU perumahan selesai dibangun dan maksimal setahun masa pemeliharaan oleh pengembang berakhir.

Berbeda dengan kebijakan Perbup Sidoarjo Nomor 53/2024 dimana dalam prosesnya menyederhanakan tata cara penyerahan dengan membagi menjadi dua yaitu penyerahan secara administrasi dengan dilakukan setelah Persetujuan Rencana Tapak (*Site Plan*) atau Surat Keterangan Rencana Kota (SKRK) yang telah disahkan dan penyerahan secara fisik dengan dilakukan setelah pengembang melakukan masa pemeliharaan paling lama satu tahun. Berbedaan mengadopsi kerangka yang lebih rinci dan terstruktur, menunjukkan komitmen pemerintah untuk meningkatkan kejelasan hukum dan ketelitian administrasi (Paripurna, Syafa'at, & Qurbani, 2025).

Adanya penyederhanaan tata cara penyerahan PSU perumahan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sidoarjo tersebut harusnya mempermudah pengembang dalam melakukan proses penyerahan PSU perumahan dengan hasil yang diharapkan yakni meningkatnya jumlah penyerahan PSU perumahan di Kabupaten Sidoarjo. Namun pada kenyataannya implementasi kebijakan terbaru masih mengalami permasalahan sehingga menghambat proses penyerahan PSU perumahan.

Permasalahan seperti respon pengembang terhadap penyerahan PSU yang masih rendah, persyaratan penyerahan PSU yang belum lengkap (Siteplan/SKRK hilang, SHGB induk/sisa PSU hilang, bukti penyediaan makam hilang, dan lain sebagainya), belum memenuhi persyaratan penyerahan PSU (PSU berubah fungsi, komposisi PSU kurang dari 40%, adanya selisih luas PSU antara siteplan dan sertifikat), konflik antara warga dengan

pengembang, dan keberadaan pengembang yang tidak jelas (Dinas P2CKTR Kabupaten Sidoarjo, 2025).

Melihat akan hal tersebut maka diperlukan penguatan komitmen dalam pelaksanaan penyerahan PSU perumahan. Bagi pengembang komitmen untuk mematuhi kebijakan harus sudah ada saat ingin mendirikan perumahan guna terjadinya *Site Plan* dan berkas yang ada. Bagi Pemerintah Kabupaten Sidoarjo khususnya Dinas P2CKTR Kabupaten Sidoarjo dapat mengoptimalkan sosialisasi akan pentingnya penyerahan PSU perumahan melalui media sosial selain menggunakan surat penagihan yang selama ini digunakan.

Implementasi Kebijakan Penyerahan PSU Perumahan Melalui Model Kearns & Lawson (2008)

Kebijakan Itu Sendiri (Policy Itself)

Pada model implementasi Kearns & Lawson (2008), *Policy Itself* (Kebijakan itu sendiri) terdiri dari: (a) *Clarity & compatibility of objectives* (Kejelasan dan kesesuaian kebijakan); (b) *Causal assumptions contained within policy* (Asumsi kausal yang terkandung dalam kebijakan); (c) *Parameters for preferred outcome* (Parameter untuk hasil yang diinginkan); (d) *Logistics of implementation* (Logistik pelaksanaan); dan (e) *Policy interactions over time* (Interaksi kebijakan seiring waktu).

Dalam implementasi kebijakan Perbup Sidoarjo Nomor 53/2024 aspek *Clarity & Compatibility of Objective* (Kejelasan dan kesesuaian kebijakan) terkait tujuan kebijakan sudah tercermin pada Pasal 2 dimana tujuan kebijakan ini adalah untuk menjamin terwujudnya, menjamin keberlanjutan, dan memberikan kepastian hukum dalam PSU perumahan. Pada kesesuaian kebijakan dengan masalah yang dihadapi, tujuan kebijakan telah sesuai dengan permasalahan yang ada. Sebagaimana dinyatakan oleh Konsultan Individu Penyerahan PSU Perumahan, yang menyatakan bahwa karena masyarakat membutuhkan bantuan perbaikan jalan, namun jika PSU perumahan belum diserahkan maka pemerintah tidak akan bisa membantu dan pada akhirnya PSU perumahan perlu diserahkan.

Dari aspek *Causal assumptions contained within policy* (Asumsi kausal yang terkandung dalam kebijakan), kebijakan Perbup Sidoarjo Nomor 53/2024 didasarkan pada sesuai kondisi real dilapangan dimana hal tersebut disampaikan oleh Ketua Bidang Perumahan. Banyaknya masalah perbaikan jalan dapat diatasi dengan bantuan penganggaran, namun jika perumahan belum diserahkan maka penganggaran tidak bisa dilakukan karena masih berstatus pribadi. Selain itu, bentuk dukungan dengan seringnya masyarakat terutama dari desa menanyakan terkait penyerahan PSU perumahan dapat dijadikan data bahwa kebijakan memang sesuai dengan kondisi real dilapangan.

Kemudian dari aspek *Parameters for preferred outcome* (Parameter untuk hasil yang diinginkan), terkait hasil yang ingin dicapai pada kebijakan Perbup Sidoarjo Nomor 53/2024 dapat dilihat berdasarkan sebagaimana yang dikatakan kepada Kepala Bidang Perumahan bahwa "*Akar permasalahan yang timbul bisa dicari solusi*" dan pernyataan ini juga selaras dengan yang dikatakan Konsultan Individu Penyerahan PSU Perumahan bahwa "*Diserahkannya seluruh PSU perumahan, agar upaya penyelenggaraan PSU itu berjalan lancar maksudnya itu kayak perbaikan dan sebagainya biarpun kalau ada masalah bisa diselesaikan*". Kedua pernyataan ini menunjukkan bahwa tujuan kebijakan adalah dapat menyelesaikan permasalahan yang ada.

Dari aspek *Logistics of implementation* (Logistik pelaksanaan), terkait rencana dilaksanakannya kebijakan Perbup Sidoarjo Nomor 53/2024 sudah dijelaskan alurnya di peraturan tersebut mulai dari ketentuan umum, tujuan, ruang lingkup, prasarana, sarana, dan utilitas perumahan, tim verifikasi, penyerahan prasarana, sarana, dan utilitas perumahan, pengambilalihan sepihak prasarana, sarana, dan utilitas perumahan yang terlantar, tanah pengganti, pengelolaan dan/ atau pemeliharaan, pemanfaatan, pengawasan dan pengendalian, sanksi administratif, ketentuan peralihan, ketentuan lain-lain, dan ketentuan penutup. Pada petunjuk teknik atau prosedur yang mendukung kebijakan ada pada kebijakan payung (*Umbrella Policy*) seperti UU Nomor 1 Tahun 2011 dan Permendagri Nomor 9 Tahun 2009.

Selanjutnya, aspek terakhir yaitu *Policy interactions over time* (Interaksi kebijakan seiring waktu), terkait penyesuaian terhadap situasi di masa depan kebijakan Perbup Sidoarjo Nomor 53/2024 dapat dilihatp ada hasil wawancara yang dilakukan oleh Ketua Bidang Perumahan menyatakan bahwa "*Lebih bisa dari pada aturan lama*" dan pernyataan ini selaras dengan pernyataan dari Konsultan Individu Penyerahan PSU Perumahan yang menyatakan bahwa "*Bisa, yang penting ada misal perubahan ukuran atau komposisi site plan, karena itu harus mengacu peraturan yang lama dan harusnya kalau ada yang baru ya pakai yang baru*". Dari dua pernyataan tersebut didapati bahwa kebijakan dinilai dapat menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan yang akan datang. Pada pengaruh atau dipengaruhinya kebijakan terhadap kebijakan lain, kebijakan penyerahan PSU perumahan dapat dipengaruhi oleh kebijakan lainnya seperti kebijakan dari Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendgri) atau peraturan makam 20%.

Berdasarkan hasil analisis yang dilakukan terkait elemen *Policy Itself* (Kebijakan itu sendiri) pada model implementasi Kearns & Lawson (2008) dapat disimpulkan bahwa tujuan adanya kebijakan kebijakan Perbup Sidoarjo Nomor 53/2024 sudah jelas dan telah sesuai dengan permasalahan. Kebijakan dibuat berdasarkan kondisi nyata yang ada dilapangan. Untuk

hasil yang ingin dicapai dari kebijakan adalah diserahkannya seluruh PSU perumahan yang ada. Dalam pengimplementasianya kebijakan didukung oleh kebijakan payung (Umberella Policy) sehingga memiliki kejelasan yang cukup serta dinilai dapat menyesuaikan dengan perubahan di masa depan.

Lembaga Pelaksana (Implementation Agency)

Pada model implementasi Kearns & Lawson (2008), *Implementation Agency* (Lembaga pelaksana) terdiri dari: (a) *Skills and commitment of implementation agency* (Keterampilan dan komitmen lembaga pelaksana); (b) *Resources available* (Sumber daya yang tersedia); dan (c) *Arrangements to contain agency discretion* (Peraturan untuk membatasi diskresi lembaga).

Dalam implementasi kebijakan Perbup Sidoarjo Nomor 53/2024 aspek *Skills and commitment of implementation agency* (Keterampilan dan komitmen lembaga pelaksana) terkait keterampilan dan pengalaman lembaga pelaksana ada yang berpengalaman dan juga ada yang tidak berpengalaman dikarenakan tidak hanya Dinas P2CKTR Kabupaten Sidoarjo yang juga turut dalam implementasi kebijakan. Selain itu, untuk menambah tenaga terampil Bidang Perumahan Dinas P2CKTR Kabupaten Sidoarjo mengambil konsultan individu. Adanya penambahan konsultan individu tersebut juga sebagai bentuk komitmen dalam menjalankan kebijakan seperti yang disampaikan oleh Konsultan Individu Penyerahan PSU Perumahan yang menyatakan bahwa "*Iya, karena ada target-target yang harus dicapai*". Artinya dalam mewujudkan komitmen Bidang Perumahan menambah tenaga yang terampil dan menentukan target-target yang harus dicapai oleh para tenaga terampil.

Dari aspek *Resources available* (Sumber daya yang tersedia), terkait kecukupan sumber daya untuk menjalankan kebijakan Perbup Sidoarjo Nomor 53/2024 dinilai masih belum cukup hal ini berdasarkan wawancara yang dilakukan kepada Ketua Bidang Perumahan yang menyatakan bahwa "*Kurang seperti SDM*" dan selaras juga dengan pernyataan dari Konsultasi Individu Penyerahan PSU perumahan yang menyatakan "*Cukup, tapi jika ada dua lebih efisien*". Artinya dipelukan peningkatan Sumber Daya Manusia (SDM) dalam pengimplementasian kebijakan. Untuk kemudahan akses sumber daya yang tersedia tergolong mudah diakses dengan persyaratan penggunaan yang jelas. Hal ini sejalan dengan penelitian oleh Khairunnida & Rusli (2025) dimana keterbatasan sumber daya manusia masih menjadi kendala dalam implementasi kebijakan di Kota Cirebon.

Kemudian, pada aspek *Arrangements to contain agency discretion* (Peraturan untuk membatasi diskresi lembaga), terkait aturan yang mengatur agar lembaga tidak menyimpang dari tujuan, ada pada kebijakan itu sendiri dan kebijakan diatasnya seperti Undang-Undang, Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri), dan sebagainya. Pada mekanisme

pengawasan terhadap tindakan lembaga pelaksana, terdapat dalam bentuk laporan dan pengendalian dari pemerintah, audit inspektorat, BPK, dan KPK. Dalam hal ini, peraturan untuk membatasi diskresi lembaga sudah ada dan sudah jelas.

Berdasarkan hasil analisis yang dilakukan terkait elemen *Implementation Agency* (Lembaga pelaksana) pada model implementasi Kearns & Lawson (2008) dapat disimpulkan bahwa kebijakan Perbup Sidoarjo Nomor 53/2024 memiliki hambatan dalam kuantitas Sumber Daya Manusia (SDM) dan perlu diadakan peningkatan keterampilan bagi lembaga pelaksana. Untuk komitmen Dinas P2CKTR Kabupaten Sidoarjo menambah tenaga ahli agar tercapainya tujuan kebijakan. Pengaksesan Sumber Daya yang tersedia terbilang mudah diakses dengan penggunaan Sumber Daya yang jelas. Adanya undang-undang atau peraturan diatasnya dapat mengatur lembaga pelaksana agar tidak menyimpang dari tujuan kebijakan.

1) Hubungan Antar Organisasi (*Inter-Organisation Relations*)

Pada model implementasi Kearns & Lawson (2008), *Inter-organisational Relation* (Hubungan Antar Organisasi) terdiri dari: (a) *Amount of support from interest groups and other key actors* (Jumlah dukungan dari kelompok kepentingan dan actor kunci lainnya); (b) *Degree of respect and trust between key actors* (Tingkat saling menghormati dan kepercayaan antar actor kunci); dan (c) *Level of oversight or management of policy network* (Tingkat pengawasan atau pengelolaan jaringan kebijakan).

Dalam implementasi kebijakan Perbup Sidoarjo Nomor 53/2024 aspek *Amount of support from interest groups and other key actors* (Jumlah dukungan dari kelompok kepentingan dan actor kunci lainnya) terkait dukungan oleh kelompok masyarakat, LSM, atau pihak penting lainnya kebijakan memperoleh dukungan dalam implementasinya. Dukungan kebijakan ini datang dari masyarakat yang memiliki keinginan agar segera diserahkannya PSU perumahan. Pada ukuran sejauh mana dukungan membantu pelaksana kebijakan berupa adanya meningkatnya partisipasi, kondusif, dan tidak adanya konflik dalam penyerahan PSU perumahan.

Dari aspek *Degree of respect and trust between key actors* (Tingkat saling menghormati dan kepercayaan antar actor kunci), terkait rasa saling percaya dan menghormati antar Lembaga atau individu yang terlibat terjalin dengan baik dikarenakan dalam mengimplementasikan Perbup Sidoarjo Nomor 53/2024 para aktor bekerja sebagai sebuah tim dimana dalam satu tim terdapat 10 OPD seperti Dinas Perhubungan, BPKAD Kabupaten Sidoarjo, Sekretariat Daerah Kabupaten Sidoarjo, dan sebagainyanya. Untuk komunikasi antar aktor terkadang berjalan dengan baik dan terkadang tidak. Hal ini berdasarkan pada hasil wawancara bersama Kepala Bidang Perumahan yang menyatakan bahwa "Kadang berjalan

kadang tidak saat situasi tertentu seperti kehadiran kurang dan saling sibuk terhadap tupoksi masing-masing". Selain itu, pada wawancara yang dilakukan oleh Konsultan Individu Penyerahan PSU perumahan didapati bahwa "*Saat tinjau lapang selalu hadis meski tidak semua*". Artinya pada komunikasi antar aktor diperlukan peningkatan partisipasi agar dalam pelaksanaan tinjau lapang dapat hadir dan berkontribusi. Hal ini juga sejalan dengan penelitian oleh Agustini et al., (2024) dimana dalam implementasi kebijakan penyerahan PSU perumahan di pemerintahan daerah indonesia masih mengalami permasalahan terkait koordinasi yang lemah antar lembaga.

Kemudian pada aspek *Level of oversight or management of policy network* (Tingkat pengawasan atau pengelolaan jaringan kebijakan), terkait pihak yang mengkoordinasikan dan mengawasi kerjasama antar lembaga pada kebijakan Perbup Sidoarjo Nomor 53/2024 terdapat atasan yaitu Sekretaris Daerah sebagai ketua dan Pupati sebagai penanggung jawab. Pada hubungan antar organisasi pada wawancara yang dilakukan kepada Kepala Bidang Perumahan didapati bahwa hubungan terkelola cukup baik dan hal tersebut juga selaras dengan pernyataan wawancara yang dilakukan dengan Konsultan Individu Penyerahan PSU Perumahan yang mengatakan bahwa relasi terjalin harmonis.

Berdasarkan hasil analisis yang dilakukan terkait *elemen Inter-organisational Relation* (Hubungan Antar Organisasi) pada model implementasi Kearns & Lawson (2008) dapat disimpulkan bahwa kebijakan Perbup Sidoarjo Nomor 53/2024 memperoleh dukungan dari masyarakat dan dukungan tersebut meningkatkan partisipasi serta tidak adanya konflik dalam penyerahan PSU perumahan. Rasa saling percaya dan menghormati antar Lembaga atau individu yang terlibat juga terjalin dengan baik akan tetapi pada komunikasi antar aktor perlu ditingkatkan karena dalam tinjau lapang tidak semua aktor dapat hadir di proses tersebut. Untuk koordinasi dan pengawasan dalam berjalannya kebijakan terdapat Sekretaris Daerah sebagai ketua dan Pupati sebagai penanggung jawab.

Faktor Sosial Dan Politik (Social and Political Factors)

Pada model implementasi Kearns & Lawson (2008), *Social and Political Factors* (Faktor Sosial dan Politik) terdiri dari: (a) *Effects of social and political changes* (Dampak perubahan sosial dan politik); dan (b) *Political influences upon policy design & delivery* (Pengaruh politik terhadap perencanaan dan pelaksanaan kebijakan).

Dalam implementasi kebijakan Perbup Sidoarjo Nomor 53/2024 aspek *Effects of social and political changes* (Dampak perubahan sosial dan politik) pada kebijakan Perbup Sidoarjo Nomor 53/2024 dapat dipengaruhi oleh perubahan sosial dan perubahan politik. Perubahan ini berdampak kepada pelaksanaan kebijakan dan pembuatan kebijakan yang melebih rincikan

peraturan yang ada. Kebijakan dinilai dapat menyesuaikan diri dengan perubahan tersebut dengan masih dalam aturan real yang dijalankan dan kebijakan tersebut dapat menjadi lebih mudah secara pelaksanaannya karena terdapat penyederhanaan atau perbaruan dibanding kebijakan sebelumnya.

Pada aspek *Political influences upon policy design & delivery* (Pengaruh politik terhadap perencanaan dan pelaksanaan kebijakan), terkait pengaruh kepentingan politik tertentu kebijakan Perbup Sidoarjo Nomor 53/2024 tidak dipengaruhi oleh kepentingan politik apapun. Hal ini disampaikan oleh Kepala Bidang Perumahan yang mengatakan "Tidak ada" dan selaras juga dengan pernyataan Konsultan Individu penyerahan PSU perumahan yang menyatakan "Tidak". Artinya dalam hal ini kebijakan tersebut benar tidak dipengaruhi oleh kepentingan politik manapun.

Berdasarkan hasil analisis yang dilakukan terkait elemen *Social and Political Factors* (Faktor Sosial dan Politik) pada model implementasi Kearns & Lawson (2008) dapat disimpulkan bahwa kebijakan Perbup Sidoarjo Nomor 53/2024 dapat dipengaruhi oleh perubahan sosial dan politik serta kebijakan ini dapat menyesuaikan dengan perubahan tersebut. Untuk pengaruh politik kebijakan tidak dipengaruhi oleh kepentingan politik tertentu.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil penelitian terkait implementasi kebijakan Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 53 Tahun 2024 Tentang Tata Cara Penyerahan Dan Pemanfaatan Prasarana, Sarana, Dan Utilitas Perumahan didapati bahwa kebijakan yang ada telah sesuai dengan permasalahan dan memiliki tujuan yang jelas yaitu penyerahan PSU perumahan. Kebijakan didukung oleh kebijakan payung (*Umbrella Policy*) dan dapat menyesuaikan dengan perubahan di masa depan. Namun, lembaga pelaksana menghadapi hambatan dalam jumlah Sumber Daya Manusia (SDM) dan perlu peningkatan keterampilan. Komitemen Dinas P2CKTR Kabupaten Sidoarjo untuk menambah tenaga ahli diharapkan dapat mencapai tujuan kebijakan. Kebijakan ini juga memperoleh dukungan dari masyarakat dan tidak ada konflik dalam penyerahan PSU perumahan. Hubungan baik antar organisasi dan individu yang terlibat berjalan baik, namun komunikasi antar aktor perlu ditingkatkan. Koordinasi dan pengawasan kebijakan dilakukan oleh Sekretaris Daerah dan Bupati Kabupaten Sidoarjo. Faktor sosial dan politik dapat mempengaruhi kebijakan, namun kebijakan dapat menyesuaikan dengan perubahan tersebut dan tidak dipengaruhi kepentingan politik tertentu.

Melihat akan hal tersebut, penulis memberikan saran yang dapat dijadikan sebagai alat yang membangun implementasi kebijakan penyerahan PSU perumahan Kabupaten Sidoarjo, yaitu: peningkatan kapasitas SDM dengan menambah tenaga ahli dan meningkatkan keterampilan SDM di Dinas P2CKTR Kabupaten Sidoarjo; sosialisasi dan komunikasi berkala kepada pengembang dan masyarakat tentang pentingnya penyerahan PSU perumahan dan manfaatnya; serta penguatan pengawasan dan koordinasi oleh Badan pengawas seperti Sekretaris Daerah Kabupaten Sidoarjo dan Bupati Kabupaten Sidoarjo dengan lembaga terkait untuk memastikan implementasi kebijakan berjalan efektif.

DAFTAR REFERENSI

- Agustini, A. P., Ningrum, S., & Zakaria, Z. (2024). Analysis of the process of handing over housing infrastructure, facilities, and utilities that have been implemented in Indonesia. *Publik (Jurnal Ilmu Administrasi)*, 13(2), 185–194. <https://journal.umgo.ac.id/index.php/Publik/article/view/3534>
- Birkland, T. A. (2019). An introduction to the policy process (5th ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351023948>
- BPS Kabupaten Sidoarjo. (2023). Kabupaten Sidoarjo dalam angka 2023.
- BPS Kabupaten Sidoarjo. (2024a). Kabupaten Sidoarjo dalam angka 2024 (Vol. 41).
- BPS Kabupaten Sidoarjo. (2024b). Statistik daerah Kabupaten Sidoarjo 2024.
- BPS Kabupaten Sidoarjo. (2025). Kabupaten Sidoarjo dalam angka 2025 (Vol. 42).
- Cochran, C. L., & Malone, E. F. (2014). Public policy: Perspectives and choices (5th ed.). Lynne Rienner.
- Creswell, J. W., & Creswell, D. J. (2023). Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. SAGE Publications, Inc.
- Dinas Perumahan Permukiman Cipta Karya dan Tata Ruang Kabupaten Sidoarjo. (2025). Laporan penyerahan PSU perumahan.
- Kearns, A., & Lawson, L. (2008). Housing stock transfer in Glasgow – The first five years: A study of policy implementation. *Housing Studies*, 23(6), 857–878. <https://doi.org/10.1080/02673030802416635>
- Khairunnida, N., & Rusli, B. (2025). Implementasi kebijakan penyerahan prasarana, sarana, dan utilitas (PSU) perumahan di Kota Cirebon. *Responsive: Jurnal Pemikiran dan Penelitian Bidang Administrasi, Sosial, Humaniora dan Kebijakan Publik*, 8(1), 80–95. <https://doi.org/10.24198/responsive.v8i1.61781>

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2018). Qualitative data analysis: A methods sourcebook (4th ed.). SAGE Publications.

Paripurna, M. Y., Syafa'at, R., & Qurbani, I. D. (2025). Provision of burial land post-unilateral expropriation: Infrastructure and utility issues in housing development. International Journal of Islamic Education, Research and Multiculturalism (IJIERM), 7(2), 969–987. <https://doi.org/10.47006/ijierm.v7i2.563>

Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 53 Tahun 2024 tentang Tata Cara Penyerahan dan Pemanfaatan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Perumahan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Perumahan dan Permukiman di Daerah.

Peters, B. G. (2021). American public policy: Promise and performance (12th ed.). CQ Press.

Rahardian, R. (2024). Teori-teori governansi dan kebijakan publik kontemporer. Penerbit BRIN. <https://doi.org/10.55981/brin.998>

Riyanti, N., Jariah, A., Ariyadi, A., & Selawaty, D. (2023). Actor relationship model in the development of new housing facilities in Palangka Raya City: Problems and urgency of providing public and social facilities. Jurnal Administrasi Publik, 13(2), 147–157. <https://doi.org/10.31289/jap.v13i2.10300>

Stratton, S. J. (2024). Purposeful sampling: Advantages and pitfalls. Prehospital and Disaster Medicine, 39(2), 121–122. <https://doi.org/10.1017/S1049023X24000281>

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Vitriana, A. (2019). The difficulties in the handover of housing infrastructure, facility, and utility in the Greater Bandung Area. Jurnal Bina Praja, 21, 149–157. <https://doi.org/10.21787/jbp.11.2019.149-157>