

KONFIGURASI POLITIK LEGISLASI DALAM PERUMUSAN RAPERDA INISIATIF DPRD: STUDI KASUS HUNIAN YANG LAYAK DI KOTA SURABAYA

Abhitah Hayu Bhanuwati

UIN Sunan Ampel Surabaya

abhitahhayu.b@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini mengkaji konfigurasi politik dan interaksi strategis dalam perumusan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Inisiatif DPRD Kota Surabaya tentang Hunian yang Layak. Kegelisahan akademis penelitian ini berangkat dari minimnya studi legislasi yang membedah negosiasi mikro-politik di balik layar, di mana kajian terdahulu cenderung terjebak pada analisis normatif-prosedural semata. Menggunakan metode kualitatif studi kasus dengan pendekatan sintesis antara *Game Theory* dan *State-Centered Political Economy*, penelitian ini menghasilkan dua temuan fundamental. Pertama, dinamika legislasi bertransformasi dari kebuntuan (*deadlock*) menjadi *Rational Choice Equilibrium* melalui strategi kompromi "subsidi silang", yang berhasil mendamaikan preferensi kesejahteraan sosial legislatif dengan preferensi efisiensi fiskal eksekutif. Kedua, Raperda ini menandai reafirmasi otonomi negara yang menolak logika pasar murni (skema jual-putus/Rusunami) demi mempertahankan hak konstitusional warga (skema sewa/Rusunawa). Negara terbukti berevolusi menjadi *entrepreneurial state* yang memperkuat kapasitas fiskal mandiri dan otoritas koersif terhadap sektor swasta guna mewujudkan keadilan distributif di tengah kegagalan pasar perumahan.

Kata Kunci: *Raperda Inisiatif, Hunian Layak, Game Theory, State-Centered Political Economy, Politik Legislasi.*

Abstract

This study examines the political configuration and strategic interaction in the formulation of the Draft Regional Regulation (Raperda) of the Surabaya City DPRD Initiative on Decent Housing. The academic anxiety of this research departs from the lack of legislation studies that dissect micro-political negotiations behind the scenes, where previous studies tend to be trapped in normative-procedural analysis alone. Using a qualitative case study method with a synthesis approach between *Game Theory* and *State-Centered Political Economy*, this study yields two fundamental findings. First, the dynamics of legislation transformed from *deadlock* to *Rational Choice Equilibrium* through the "cross-subsidize" compromise strategy, which succeeded in reconciling the legislative social welfare preferences with

the preferences of executive fiscal efficiency. Second, this Raperda marks the reaffirmation of state autonomy that rejects pure market logic (buy-and-sell scheme/Rusunami) in order to defend the constitutional rights of citizens (rental scheme/Rusunawa). The state has proven to evolve into *an entrepreneurial state* that strengthens the capacity of independent fiscal and coercive authority over the private sector to realize distributive justice in the midst of housing market failures.

Keywords: *Raperda Initiative, Decent Housing, Game Theory, State-Centered Political Economy, Politics of Legislation.*

PENDAHULUAN

Ketersediaan hunian yang layak (*proper housing*) bukan sekadar kebutuhan dasar manusia, melainkan merupakan salah satu isu paling strategis dan kompleks dalam pembangunan perkotaan kontemporer. Dalam perspektif ekonomi politik, hunian tidak lagi dipandang semata-mata sebagai tempat berlindung (*shelter*), melainkan sebagai aset ekonomi yang diperebutkan di tengah keterbatasan ruang kota.¹ Fenomena ini menjadi semakin krusial di wilayah metropolitan yang mengalami laju urbanisasi eksponensial.² Kota Surabaya, sebagai kota metropolitan terbesar kedua di Indonesia dan pusat gravitasi ekonomi di wilayah Indonesia Timur, tidak terlepas dari problematika ini. Pertumbuhan ekonomi yang pesat di Surabaya telah menarik arus migrasi yang masif, yang pada gilirannya menciptakan tekanan demografis yang luar biasa terhadap infrastruktur kota, terutama pada sektor perumahan.

Fakta demografis menunjukkan tren yang mengkhawatirkan jika tidak dikelola dengan kebijakan yang presisi. Berdasarkan data terkini, Kota Surabaya memiliki kepadatan penduduk yang sangat tinggi dengan estimasi populasi mencapai 3.137.620 jiwa pada tahun 2025.³ Angka ini

¹ David Madden and Peter Marcuse, *In Defense of Housing: The Politics of Crisis* (London: Verso Books, 2016), 13–18.

² World Bank, *Time to Act: Realizing Indonesia's Urban Potential* (Washington, DC: World Bank, 2019), 45

³ Surabaya Population, World Population Review, 2025, accessed February 1, 2025, <https://worldpopulationreview.com/cities/indonesia/surabaya>.

bukan sekadar statistik, melainkan representasi dari jutaan individu yang memperebutkan ruang hidup yang semakin menyempit. Konsekuensi logis dari kepadatan ini adalah berlakunya hukum pasar di mana permintaan (*demand*) yang tinggi terhadap lahan tidak diimbangi dengan penawaran (*supply*) yang memadai, menyebabkan harga tanah dan properti di Surabaya meroket tajam. Hal ini menciptakan fenomena gentrifikasi dan meminggirkan masyarakat berpenghasilan rendah ke wilayah *peri-urban* atau memaksa mereka tinggal di kawasan permukiman kumuh yang tidak memenuhi standar kelayakan huni.

Realitas ketimpangan akses terhadap hunian ini menjadi "bom waktu" sosial yang disadari oleh para pemangku kebijakan. Kesenjangan antara harga pasar properti dengan daya beli mayoritas warga Surabaya menciptakan paradoks pembangunan: kota yang semakin kaya, namun warganya semakin sulit memiliki rumah. Dalam konteks inilah, intervensi negara melalui regulasi menjadi imperatif mutlak. Tanpa intervensi regulasi yang kuat, mekanisme pasar hanya akan melayani mereka yang memiliki modal besar, sementara kelompok rentan akan semakin terpinggirkan. Kesadaran akan urgensi intervensi inilah yang memicu dinamika politik baru di tingkat daerah, khususnya di kalangan legislator yang memiliki mandat representasi rakyat.⁴

Merespons kegelisahan publik tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surabaya mengambil langkah politik yang signifikan. Pada rapat paripurna yang diselenggarakan pada tanggal 3 Februari 2025, telah disahkan pembentukan Panitia Khusus (Pansus). Pansus ini dibentuk secara spesifik untuk membahas Rancangan Peraturan Daerah, atau yang dalam diskursus politik disebut sebagai Raperda inisiatif DPRD. Fokus utama dari Raperda ini adalah pengaturan mengenai penyediaan dan pengelolaan hunian yang layak bagi warga kota. Langkah ini menandai sebuah pergeseran menarik dalam peta politik lokal, di mana DPRD berusaha mengambil peran aktif (*proactive*) sebagai inisiator kebijakan, bukan sekadar sebagai stempel persetujuan (*rubber stamp*) atas usulan eksekutif.

⁴ Rangga Eka Sakti, "Corak Politik Kontras Metropolitan Surabaya Dan Satelitnya," Kompas (Surabaya, October 11, 2023).

Terdapat tiga substansi krusial yang menjadi pokok bahasan dalam Raperda tersebut, namun isu ketersediaan hunian yang layak menjadi primadona perdebatan karena sifatnya yang menyentuh hajat hidup orang banyak. Bagi Surabaya, isu ini adalah pertarungan reputasi sebagai kota modern yang manusiawi. Namun, proses transformasi isu publik menjadi sebuah kebijakan legal-formal tidaklah sederhana. Proses ini harus melalui koridor politik yang terjal dan berliku. Meskipun fakta di lapangan menunjukkan urgensi yang tak terbantahkan, di mana warga hidup dalam ketidaktenangan akibat bayang-bayang harga rumah yang menjulang tinggi karena proses politik di parlemen memiliki logikanya sendiri.

Fenomena yang terjadi dalam proses perumusan Raperda inisiatif DPRD ini tidak dapat dilepaskan dari pengaruh berbagai kepentingan politik yang saling berkontestasi. Dalam ekosistem pemerintahan daerah di Indonesia, hubungan antara legislatif (DPRD) dan eksekutif (Pemerintah Kota/Walikota) seringkali diwarnai oleh ketegangan struktural. Secara normatif, sebagaimana ditegaskan dalam literatur pemerintahan daerah, DPRD memiliki tiga fungsi utama: legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dalam konteks legislasi, DPRD memiliki kewenangan atribusi untuk mengusulkan Raperda inisiatif yang dianggap strategis bagi kepentingan konstituennya.⁵ Dadang Suwanda dan Akmal Malik Piliang menegaskan bahwa penguatan fungsi ini vital agar pemerintahan daerah berjalan efektif dan seimbang.⁶

Akan tetapi, terdapat realitas politik (*realpolitik*) yang tidak bisa diabaikan. Meskipun DPRD memiliki hak inisiatif, dalam proses pembahasannya, peran eksekutif melalui pemerintah kota tetap menjadi faktor determinan. Eksekutif memegang kendali atas data teknis, birokrasi, dan yang paling krusial: anggaran (APBD). Tanpa persetujuan dan dukungan implementasi dari eksekutif, sebuah Perda inisiatif DPRD berpotensi mandul atau hanya menjadi "macan kertas". Oleh karena itu,

⁵ Dadang Suwanda and Akmal Malik Piliang, *Penguatan Pengawasan DPRD Untuk Pemerintahan Daerah Yang Efektif*, ed. Agus Suharyono, 2nd ed. (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2017) 79

⁶ *Ibid* 80

proses perumusan Raperda Hunian Layak di Surabaya ini menjadi arena pertarungan sekaligus negosiasi antara idealisme politik legislatif dan pragmatisme teknokratis eksekutif. Kelompok kepentingan lain, seperti asosiasi pengembang (*real estate developers*) dan LSM advokasi perumahan, turut bermain dalam arena ini, menambah kompleksitas jejaring aktor yang terlibat.

Untuk mendudukkan penelitian ini dalam peta akademik yang tepat, perlu dilakukan penelusuran terhadap studi-studi terdahulu yang relevan. Kajian mengenai peran DPRD dalam pembentukan peraturan daerah sebenarnya telah banyak didiskusikan oleh para sarjana ilmu politik dan hukum tata negara, namun masih terdapat ruang kosong yang signifikan terkait analisis dinamika mikro-politikanya.

Sebagai contoh, Arifuddin Nurdin (2020) dalam artikel jurnalnya memberikan analisis mendalam mengenai implementasi fungsi legislasi DPRD. Nurdin menyoroti sejauh mana DPRD dapat menjalankan fungsi pembentukan hukum secara optimal serta memetakan faktor-faktor penghambat kinerja legislasi tersebut, baik dari sisi internal kelembagaan maupun eksternal.⁷ Namun, studi Nurdin cenderung bersifat normatif-yuridis, fokus pada prosedur dan hambatan administratif, serta belum menyentuh secara mendalam bagaimana strategi tawar-menawar (*bargaining*) dilakukan antar-aktor politik di balik layar.

Di sisi lain, terdapat studi yang lebih spesifik menyoroti sektor perumahan, seperti yang dilakukan oleh Dewi Chofifah Rahmah (2021). Dalam artikelnya, Rahmah menyoroti bagaimana DPRD berperan dalam fungsi penganggaran dan pengawasan untuk mendukung program perbaikan kualitas kawasan permukiman kumuh, khususnya di Sumatera Utara. Temuannya menekankan pentingnya aspek ekonomi pembangunan dalam kebijakan perumahan.⁸ Studi ini memberikan wawasan berharga

⁷ Arifuddin Nurdin, "Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pada Pembentukan Peraturan Daerah," *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum* 23, no. 1 (2020): 53–76. <https://doi.org/10.56087/aijih.v23i1.36>

⁸ Dewi Chofifah Rahmah and Marliyah, "Peran DPRD Terhadap Program Peningkatan Kualitas Kawasan Permukiman Kumuh Masyarakat Di Provinsi

mengenai output kebijakan, namun kurang mengeksplorasi proses politik (*political process*) yang mendahului lahirnya kebijakan tersebut. Bagaimana sebuah usulan inisiatif bisa lolos dari resistensi eksekutif? Strategi apa yang dimainkan? Pertanyaan-pertanyaan ini belum terjawab tuntas oleh studi Rahmah.

Dari penelusuran tersebut, terlihat jelas adanya kesenjangan penelitian (*gap of knowledge*). Meskipun penelitian-penelitian sebelumnya telah membahas peran DPRD dalam hal inisiasi raperda, tetapi belum ada penelitian yang secara komprehensif mengawinkan analisis proses legislasi Raperda inisiatif dengan pendekatan teori permainan (*Game Theory*) dan ekonomi politik negara (*State-Centered*). Kebanyakan studi masih terjebak pada analisis prosedural atau evaluasi dampak kebijakan, mengabaikan dinamika interaksi strategis antar aktor yang justru menjadi penentu utama warna kebijakan tersebut. Penelitian ini hadir untuk mengisi kekosongan tersebut dengan menawarkan analisis yang lebih tajam mengenai "permainan" di balik palu sidang.

Untuk membedah dinamika politik yang rumit ini, penelitian ini tidak menggunakan kacamata tunggal, melainkan gabungan (*sintesis*) dua teori besar yang saling melengkapi, yakni *Game Theory* dan *State-Centered Political Economy*.

Pertama, penelitian ini mengadopsi *Game Theory* (Teori Permainan) yang dikemukakan oleh Steven J. Brams (1972). Dalam bukunya berjudul *Game Theory and Politics*, Brams menawarkan kerangka kerja matematis-logis untuk memahami perilaku aktor politik. Brams berargumen bahwa aktor politik adalah entitas rasional yang selalu berhitung untung-rugi (*cost-benefit analysis*) dalam setiap langkahnya⁹. Dalam konteks Raperda Hunian Layak di Surabaya, teori ini digunakan untuk membedah strategi DPRD dan Eksekutif. Dinamika politik yang terjadi dapat digolongkan ke dalam kategori permainan strategi rasional. Teori ini akan menjelaskan bagaimana pihak-pihak dengan kepentingan yang berbeda DPRD yang

Sumatera Utara Dalam Aspek Ekonomi Pembangunan". *Jurnal Pendidikan Tambusai* 5 No. 3 (2021) 8712-8722. <https://doi.org/10.31004/jptam.v5i3.2379>

⁹ Steven J. Brams, *Game Theory and Politics* (New York: Dover Publications, 2011), 4

mengejar popularitas elektoral dan Eksekutif yang menjaga stabilitas anggaran dan birokrasi saling bernegosiasi. Apakah interaksi mereka berbentuk *Zero-Sum Game* (satu menang, satu kalah) atau *Variable-Sum Game* (kompromi)? Bagaimana mereka mencapai titik ekuilibrium (kesepakatan) dalam pasal-pasal krusial Raperda? Pisau analisis Brams sangat tajam untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan mikro-politik ini.

Kedua, untuk memberikan konteks struktural pada analisis mikro tersebut, penelitian ini menggunakan teori *State-Centered Political Economy* yang dikemukakan oleh James A. Caporaso dan David P. Levine (1992). Jika *Game Theory* fokus pada aktor, teori ini fokus pada struktur kekuasaan negara. Caporaso dan Levine berpendapat bahwa negara (dalam hal ini pemerintah daerah/eksekutif) bukanlah wadah kosong yang netral, melainkan memiliki otonomi dan kepentingannya sendiri yang terpisah dari kepentingan masyarakat atau kelompok penekan.¹⁰ Teori ini relevan untuk menganalisis mengapa peran eksekutif tetap dominan meskipun Raperda ini adalah inisiatif legislatif. Eksekutif memiliki "kuasa teknokratis" untuk membatasi ruang gerak inisiatif DPRD atas nama stabilitas ekonomi dan efisiensi birokrasi. Dengan menggabungkan teori ini, penelitian tidak hanya melihat *siapa* yang bermain, tetapi juga *di arena seperti apa* permainan itu berlangsung dan bagaimana struktur negara membatasi pilihan-pilihan rasional para aktor.

Penelitian ini berusaha untuk menerapkan sintesis teori tersebut guna menganalisis dinamika politik dalam perumusan kebijakan umum di tingkat legislatif kota metropolitan. Fokus utamanya adalah membongkar "kotak hitam" proses legislasi yang seringkali tertutup dari pandangan publik. Penelitian ini tidak hanya bertujuan mendeskripsikan kronologis pembentukan Raperda, melainkan bertujuan untuk menjelaskan (*to explain*) kausalitas dinamika politik yang terjadi di antara legislatif dan eksekutif.

Secara spesifik, penelitian ini berfokus untuk menjawab dua rumusan masalah utama yang menjadi panduan investigasi. Bagaimana dinamika

¹⁰ James A. Caporaso and David P. Levine, *Theories of Political Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), 181

politik dan strategi aktor (legislatif vs eksekutif) yang terjadi dalam perumusan Raperda inisiatif DPRD tentang Hunian yang Layak di kota Surabaya, ditinjau dari perspektif *Game Theory*? Serta Bagaimana dampak dari dinamika politik dan dominasi struktur negara (*state-centered*) tersebut terhadap substansi kebijakan hunian layak yang dihasilkan?

Dengan memahami dinamika politik yang terjadi melalui jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut, diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi teoretis bagi pengembangan ilmu politik, khususnya dalam studi legislasi dan kebijakan publik lokal.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus untuk membedah secara mendalam dinamika politik dan interaksi strategis aktor dalam perumusan Raperda Hunian yang Layak di Kota Surabaya. Pendekatan ini dipilih karena kemampuannya untuk mengeksplorasi fenomena sosial yang kompleks di mana batas antara fenomena dan konteks tidak tampak secara tegas, serta memungkinkan peneliti memahami makna di balik keputusan politik para aktor legislasi.¹¹

Pengumpulan data dilakukan melalui triangulasi teknik, yaitu: (1) Wawancara Mendalam (*In-depth Interview*), yang melibatkan informan kunci (*key informants*) terdiri dari anggota Pansus DPRD sebagai inisiator, perwakilan Bagian Hukum Pemerintah Kota Surabaya, serta akademisi Universitas Airlangga sebagai tim ahli; (2) Observasi Partisipatif, dilakukan dengan mengikuti rangkaian rapat dengar pendapat (*hearing*), rapat kerja Pansus, dan sidang paripurna untuk mengamati secara langsung manuver dan negosiasi politik yang terjadi; serta (3) Studi Dokumentasi, dengan menganalisis naskah akademik, risalah rapat, pandangan umum fraksi, dan regulasi terkait guna memverifikasi argumen yang muncul di lapangan.

¹¹ John W. Creswell and J. David Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, 5th ed. (Los Angeles: SAGE Publications, 2018), **hlm. 181**

Teknik analisis data mengadopsi model Analisis Tematik dari Braun dan Clarke yang dilakukan melalui enam tahapan sistematis: familiarisasi data, pembuatan kode awal (*generating initial codes*), pencarian tema, peninjauan tema, pendefinisian tema, dan penulisan laporan.¹² Proses koding difokuskan untuk memetakan pola relasi kuasa, strategi kompromi, dan hambatan teknokratis antara legislatif dan eksekutif. Untuk menjamin keabsahan data (*trustworthiness*), penelitian ini menerapkan triangulasi sumber dengan membandingkan narasi antar-aktor dan mencocokkannya dengan dokumen resmi, sehingga interpretasi yang dihasilkan bersifat objektif dan komprehensif.¹³

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dinamika Fungsi Legislasi DPRD dalam Pemenuhan Hak Hunian

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memegang peran sentral dalam tata kelola pemerintahan daerah melalui tiga fungsi utamanya, yaitu legislasi, penganggaran, dan pengawasan.¹⁴ Dalam konteks penelitian ini, sorotan utama diarahkan pada pelaksanaan fungsi legislasi. Fungsi ini menempatkan DPRD bukan sekadar sebagai mitra kerja eksekutif, melainkan sebagai lembaga yang memiliki wewenang atributif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah. Legitimasi fungsi legislasi ini semakin diperkuat dengan berbagai ketentuan hukum positif, salah satunya tercantum dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945, yang secara tegas menyatakan bahwa "Pemerintahan Daerah berhak menetapkan perda dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan."¹⁵

¹² Virginia Braun and Victoria Clarke, "Using Thematic Analysis in Psychology," *Qualitative Research in Psychology* 3, no. 2 (2006), 87

¹³ Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, and Johnny Saldaña, *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*, 3rd ed. (Thousand Oaks: SAGE Publications, 2014), 299–300

¹⁴ Mintarti Indartini, Nurharibnu Wibisono, and Assistriadi Widjiseno, *Peran Dan Fungsi DPRD Dalam Perencanaan Dan Penganggaran Daerah*, ed. Sigit Sapto Nugroho, 1st ed. (Solo: Percetakan IVORIE, 2019), 21

¹⁵ Megafitria Farida Aisha, Implementasi Fungsi Legislasi Dprd (Studi Kasus: Penyusunan Peraturan Daerah Inisiatif Tentang Penanggulangan Prositusi Di

Dalam praktiknya, pelaksanaan fungsi legislasi tidak hanya bersifat teknokratis, tetapi juga politis. Salah satu instrumen paling kuat yang dimiliki oleh legislatif adalah Hak Inisiatif, yaitu hak bagi anggota dewan, baik secara individu maupun gabungan, untuk mengajukan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda).[3] Keberadaan hak inisiatif yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD menjadi indikator kemandirian legislatif dalam merespons isu-isu publik yang mungkin luput dari prioritas eksekutif. Dengan demikian, DPRD memiliki tugas, wewenang, hak, dan kewajiban konstitusional untuk mengawal kebijakan publik melalui jalur regulasi.[4]

Manifestasi nyata dari fungsi legislasi ini terlihat pada proses pembentukan Raperda tentang Hunian yang Layak di Kota Surabaya. Inisiatif ini lahir dari keprihatinan mendalam anggota DPRD, Josiah Michael, S.H., M.H., terhadap krisis perumahan di kota metropolis ini. Mengutip draf Raperda, hunian yang layak didefinisikan sebagai “Rumah atau rumah susun yang memenuhi persyaratan keselamatan bangunan, kecukupan minimum luas bangunan, dan kesehatan penghuni.”[5]

Urgensi regulasi ini didorong oleh realitas sosiologis di mana masyarakat Surabaya semakin terpinggirkan dari akses kepemilikan rumah. Fenomena gentrifikasi dan lonjakan harga tanah memaksa warga asli Surabaya untuk bermigrasi ke wilayah penyangga (hinterland) seperti Gresik dan Sidoarjo demi mendapatkan hunian terjangkau. Sementara itu, Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) yang bertahan di dalam kota terjebak dalam opsi hunian yang tidak ideal: menyewa kos sempit, mengontrak rumah petak, atau tinggal berdesakan dengan orang tua.

Kondisi ini menegaskan bahwa hunian layak bukan sekadar kebutuhan ekonomi, melainkan hak asasi. Sebagaimana tertuang dalam Pasal 28 H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945: “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”[6] Pakar hukum tata negara, Prof. Dr. H. Suparto Wijoyo,

S.H., M.Hum., CSSL, turut menegaskan bahwa hunian yang layak adalah hak konstitusional (constitutional rights) yang tidak boleh diabaikan negara. Landasan filosofis dan sosiologis inilah yang mendorong DPRD Kota Surabaya untuk menggunakan hak inisiatifnya sejak tahun 2021. Meskipun demikian, proses legislasi ini menghadapi jalan terjal, di mana dinamika politik yang kompleks menyebabkan pembahasannya baru mencapai tahap pembentukan Panitia Khusus (Pansus) pada tahun 2025.

Rasionalitas dan Interdependensi dalam Politik

Steven J. Brams dalam karyanya yang fundamental, *Game Theory and Politics*, menegaskan bahwa esensi dari permainan politik bukanlah keberuntungan, melainkan strategi rasional. Brams mendefinisikan *game theory* sebagai kerangka kerja matematis dan logis untuk menganalisis keputusan yang dibuat oleh aktor-aktor (pemain) yang sadar bahwa tindakan mereka saling memengaruhi.¹⁶ Dalam konteks kebijakan publik, teori ini menolak anggapan bahwa pemerintah adalah entitas tunggal yang monolitik. Sebaliknya, pemerintah terdiri dari berbagai aktor (veto players) dengan preferensi yang sering kali bertolak belakang.

Terdapat dua asumsi dasar teori Brams yang digunakan dalam analisis kasus ini:

1. **Rasionalitas Pemain (*Rationality of Players*):** Setiap aktor politik diasumsikan bertindak rasional. Artinya, mereka memiliki preferensi yang transitif dan selalu berusaha memilih strategi yang memberikan keuntungan maksimal (*utility maximization*) atau meminimalkan kerugian (*minimax strategy*), berdasarkan informasi yang mereka miliki saat itu.
2. **Struktur Pembayaran (*Payoff Structure*):** Setiap kombinasi strategi yang dipilih oleh para pemain akan menghasilkan *output* atau pembayaran (*payoff*) tertentu. Dalam politik, *payoff* ini tidak

¹⁶ Steven J. Brams, *Game Theory and Politics* (New York: Free Press, 1975; Reprint, Mineola: Dover Publications, 2011), 2–5

selalu berupa uang, tetapi bisa berupa elektabilitas, dukungan publik, stabilitas anggaran, atau realisasi ideologi politik.¹⁷

Dalam kasus Raperda Hunian yang Layak di Surabaya, "permainan" ini melibatkan dua pemain utama: DPRD Kota Surabaya (sebagai *Initiator*) dan Pemerintah Kota Surabaya (sebagai *Implementor*). Keduanya terjebak dalam situasi tawar-menawar (*bargaining game*) mengenai skema penyediaan hunian bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR).

Langkah pertama dalam analisis *Game Theory* adalah memetakan preferensi yang saling berbenturan. Konflik antara legislatif dan eksekutif di Surabaya selama periode 2021 hingga pembentukan Pansus pada 2025 dapat dipetakan melalui perbedaan insentif politik dan ekonomi.

Pertama, preferensi legislatif (DPRD Kota Surabaya) Sebagai lembaga representasi rakyat, DPRD, terutama melalui inisiator Raperda, Josiah Michael, S.H., M.H., dan anggota Pansus seperti Pdt. Rio Dh. I. Pattiselanno memiliki preferensi utama pada Maksimasi Kesejahteraan Sosial (*Social Welfare Maximization*).¹⁸ Strategi dominan mereka adalah mendesak pembangunan Rusunawa (Rumah Susun Sewa). Rasionalitas di balik strategi ini didasarkan pada konstituensi. MBR di Surabaya tidak memiliki kemampuan finansial untuk membeli hunian melalui skema pasar. Membiarkan mekanisme pasar bekerja sendiri tanpa intervensi sewa murah sama dengan membiarkan konstituen mereka terpinggirkan ke luar kota (Gresik/Sidoarjo) atau tinggal di lingkungan kumuh. Oleh karena itu, bagi DPRD, keberhasilan Raperda ini adalah *political payoff* yang tinggi dalam bentuk legitimasi moral dan elektoral.

Kedua, preferensi eksekutif (Pemerintah Kota Surabaya) Sebaliknya, Pemerintah Kota (Pemkot) beroperasi dengan logika teknokratis yang

¹⁷ James D. Morrow, *Game Theory for Political Scientists* (Princeton: Princeton University Press, 1994), 18–22

¹⁸ Marsudi Dedi Putra, "Negara Kesejahteraan (Welfare State) Dalam Perspektif Pancasila". *Jurnal Likhitaprajna* 23 (2), 116-28.
<https://doi.org/10.37303/likhitaprajna.v23i2.199>

berfokus pada Efisiensi Fiskal dan Keberlanjutan Aset.¹⁹ Preferensi utama eksekutif adalah menerapkan skema Rusunami (Rumah Susun Milik) atau sistem jual putus. Strategi ini dipilih karena alasan rasional terkait beban anggaran. Berdasarkan data yang dihimpun, eksekutif menghadapi fakta bahwa pengelolaan Rusunawa menimbulkan defisit anggaran daerah (APBD) hingga Rp15 miliar per tahun untuk biaya operasional dan pemeliharaan.²⁰ Selain itu, adanya antrian 10.000 pendaftar di aplikasi *e-rusun* menciptakan tekanan administratif.²¹ Bagi eksekutif, membangun Rusunawa baru tanpa skema pembiayaan yang jelas adalah strategi yang menghasilkan *negative payoff* (kerugian fiskal).

Jika situasi ini digambarkan dalam matriks permainan sederhana, pada tahap awal (2021-2023), kedua belah pihak berada dalam posisi *deadlock* atau jalan buntu. DPRD bersikeras pada hak warga ("Hunian adalah hak konstitusional"), sementara Pemkot bersikeras pada keterbatasan anggaran ("Rusunami Rp300 juta per unit adalah solusi solvabilitas").

Dinamika Permainan: Dari *Zero-Sum* ke *Non-Zero-Sum Game*

Dalam fase awal perumusan, interaksi antara DPRD dan Pemkot menyerupai permainan *Zero-Sum Game*, di mana kemenangan satu pihak dianggap sebagai kekalahan pihak lain. Jika Rusunawa dibangun, Pemkot "kalah" (rugi anggaran). Jika Rusunami dibangun, DPRD "kalah" (rakyat tidak mampu beli).

Ketegangan ini tercermin dari lambatnya proses legislasi yang memakan waktu empat tahun. Usulan Pemkot untuk menjual unit Rusunami seharga Rp300 juta belum mencapai kesepakatan hingga kini

¹⁹ Christopher Hood, *The art of the state: culture, rhetoric, and public management*, (Oxford:Oxford University Press, 1998), 100

²⁰ Abdul Hakim, Biaya pengelolaan rusunawa di Surabaya capai Rp15 miliar per tahun, www.antaranews.com
<https://www.antaranews.com/berita/2670545/biaya-pengelolaan-rusunawa-di-surabaya-capai-rp15-miliar-per-tahun>

²¹ Abdul Hakim, Antrean Pendaftar rusunawa di surabaya mencapai 10776, www.antaranews.com <https://jatim.antaranews.com/berita/734745/antrean-pendaftar-rusunawa-di-surabaya-capai-10776-keluarga>

karena dianggap irasional bagi target sasaran (MBR).²² Sebagaimana dijelaskan dalam teori Brams, dalam situasi *deadlock*, para pemain harus mengubah strategi atau mengubah *rules of the game* untuk mencapai solusi.²³

Perubahan strategi terjadi ketika kedua aktor menyadari adanya risiko eksternal yang lebih besar jika tidak ada kebijakan yang diambil sama sekali. Risiko tersebut adalah:

1. Ledakan Kawasan Kumuh: Tanpa solusi hunian, jumlah kawasan kumuh di bawah 10 hektar (yang menjadi kewenangan Pemkot sesuai Bab 3 Pasal 5 ayat 1 draf Raperda) akan terus bertambah, meningkatkan biaya sosial dan kesehatan di masa depan.²⁴
2. Kegagalan Penegakan Hukum: Fakta bahwa terdapat pengembang belum mematuhi aturan hunian berimbang (1:2:3) menunjukkan lemahnya posisi tawar pemerintah. Raperda ini dibutuhkan sebagai instrumen pemaksa (*enforcement tool*).²⁵

Kesadaran akan risiko bersama ini mendorong transisi permainan menuju *Non-Zero-Sum Game* atau *Cooperative Game*. Brams menyebut situasi di mana para pihak setuju untuk bernegosiasi demi keuntungan bersama sebagai pencarian titik keseimbangan atau *equilibrium*.²⁶

²² Deni, Pansus DPRD Surabaya : MBR Disuruh Beli Rusunami Rp300 Juta? Itu Kegagalan!, [www.kabarhit.com](https://www.kabarhit.com/news-28309-pansus-dprd-surabaya-mbr-disuruh-beli-rusunami-rp300-juta-itu-kegagalan) <https://kabarhit.com/news-28309-pansus-dprd-surabaya-mbr-disuruh-beli-rusunami-rp300-juta-itu-kegagalan>

²³ Steven J. Brams, *Game Theory and Politics* (New York: Free Press, 1975; Reprint, Mineola: Dover Publications, 2011), 30

²⁴ Draf Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Hunian yang Layak," (Surabaya: DPRD Kota Surabaya, 2022), Bab 3 Pasal 5 Ayat (1)

²⁵ Deni, Pansus DPRD Surabaya : MBR Disuruh Beli Rusunami Rp300 Juta? Itu Kegagalan!, [www.kabarhit.com](https://www.kabarhit.com/news-28309-pansus-dprd-surabaya-mbr-disuruh-beli-rusunami-rp300-juta-itu-kegagalan) <https://kabarhit.com/news-28309-pansus-dprd-surabaya-mbr-disuruh-beli-rusunami-rp300-juta-itu-kegagalan>

²⁶ Steven J. Brams, "Theory of Moves," *American Scientist* 81, no. 6 (1993): 562–570

Peran Strategis Informasi dan Opini Publik

Brams juga menyoroti pentingnya informasi dan tekanan eksternal dalam mempengaruhi strategi pemain.²⁷ Dalam kasus ini, DPRD cerdas menggunakan strategi pelibatan publik. Dengan mengangkat isu "hak konstitusional" dan menyoroti ketidakmampuan MBR membayar Rp300 juta untuk Rusunami, legislatif berhasil membangun opini publik yang menekan eksekutif.

DPRD menggunakan data antrian 10.000 pendaftar *e-rusun* sebagai bukti besarnya permintaan (*demand*) yang harus dipenuhi negara. Strategi ini memperlemah posisi tawar eksekutif yang ingin mendorong privatisasi hunian (Rusunami), karena kebijakan tersebut akan terlihat tidak populer dan elitis.

Selain itu, Raperda ini juga memperjelas aturan main bagi aktor ketiga, yaitu pengembang swasta. Ketentuan mengenai kewajiban membangun hunian berimbang bagi pengembang perumahan mewah adalah upaya negara menarik sumber daya eksternal ke dalam permainan. Dengan memaksa pengembang patuh, beban penyediaan hunian tidak lagi hanya di pundak APBD (Eksekutif), tetapi terdistribusi ke sektor swasta. Ini adalah langkah strategis untuk memperbesar "kue" sumber daya (*expanding the pie*) sehingga konflik alokasi anggaran bisa diredam.

Secara keseluruhan, analisis menggunakan *Game Theory* Steven J. Brams membuktikan bahwa Raperda Hunian yang Layak di Surabaya adalah produk dari kalkulasi rasional yang matang. Ia bukan sekadar dokumen hukum, melainkan sebuah kontrak sosial baru yang lahir dari keseimbangan kekuatan antara keinginan politik untuk menyejahterakan rakyat (DPRD) dan kendala realitas fiskal yang dihadapi birokrasi (Pemkot). Ekuilibrium yang tercapai melalui skema subsidi silang menjanjikan keberlanjutan kebijakan yang lebih kuat dibandingkan jika salah satu pihak memaksakan kehendak secara sepihak.

Negara, Otonomi, dan Logika Politik

²⁷ *Ibid*

Dalam literatur ekonomi politik klasik maupun neoklasik, negara sering kali dipandang hanya sebagai "wasit" pasif yang mengatur lalu lintas kepentingan kelompok masyarakat (*society-centered*) atau sekadar pelayan bagi kepentingan pemilik modal (*Marxist view*). Namun, James A. Caporaso dan David P. Levine dalam karya monumental mereka, *Theories of Political Economy*, menolak pandangan reduksionis tersebut. Mereka mengajukan tesis bahwa negara adalah aktor otonom yang memiliki kehendak, agenda, dan kapasitasnya sendiri yang terpisah dari kepentingan kelompok masyarakat maupun pasar.²⁸

Pendekatan *State-Centered* yang dielaborasi oleh Caporaso dan Levine relevan dalam penelitian ini karena menyoroti tiga dimensi utama yang terjadi dalam kasus Surabaya:

1. Otonomi Negara (*State Autonomy*): Negara memiliki kemampuan untuk merumuskan kebijakan yang tidak didikte oleh kelas dominan (pengembang properti) atau batasan pasar jangka pendek. Dalam konteks ini, negara dapat bertindak melampaui kepentingan bisnis demi menjaga stabilitas sosial jangka Panjang.²⁹ Otonomi ini memungkinkan negara untuk menolak logika murni pasar yang meminggirkan masyarakat miskin.
2. Logika Politik vs. Logika Pasar: Caporaso dan Levine membedakan antara "logika pasar" (*logic of the market*) yang berbasis efisiensi dan akumulasi keuntungan, dengan "logika politik" (*logic of the state*) yang berbasis pada hak warga negara dan keadilan distributif.³⁰ Intervensi negara dalam sektor perumahan adalah bentuk penegakan logika politik untuk melakukan "de-komodifikasi" atas kebutuhan dasar manusia.

²⁸ James A. Caporaso and David P. Levine, *Theories of Political Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), 181

²⁹ Theda Skocpol, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research," in *Bringing the State Back In*, ed. Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), 9

³⁰ James A. Caporaso and David P. Levine, *Theories of Political Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), 190

3. Kapasitas Negara (*State Capacity*): Tidak cukup hanya memiliki otonomi, negara juga harus memiliki kapasitas institusional untuk mengeksekusi kebijakannya.³¹ Kapasitas ini mencakup kemampuan birokrasi untuk mengelola sumber daya, menegakkan regulasi terhadap aktor swasta, dan menciptakan mekanisme pembiayaan yang berkelanjutan.

Dalam penyusunan Raperda Hunian yang Layak, ketiga dimensi ini terlihat jelas dalam pertarungan wacana antara menjadikan hunian sebagai komoditas bisnis (Rusunami) atau sebagai barang publik (Rusunawa).

Kegagalan Pasar dan Urgensi Intervensi Negara

Analisis *State-Centered* bermula dari pengakuan akan kegagalan pasar (*market failure*). Di Surabaya, mekanisme pasar properti terbukti gagal menyediakan hunian yang layak bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Pengembang swasta, yang bergerak berdasarkan motif profit, enggan membangun perumahan murah di tengah kota karena tingginya harga tanah.

Fakta lapangan menunjukkan lemahnya penegakan aturan "hunian berimbang" di masa lalu, di mana pengembang sering kali mengabaikan kewajiban membangun rumah sederhana. Tanpa intervensi negara yang kuat melalui Raperda baru ini, ribuan warga Surabaya terancam terpinggirkan (*displaced*) dari kotanya sendiri. Intervensi DPRD melalui Raperda ini adalah manifestasi dari otonomi negara untuk mengoreksi kegagalan pasar tersebut, menegaskan bahwa hunian adalah hak konstitusional sebagaimana dijamin dalam Pasal 28H UUD 1945, bukan sekadar komoditas dagang.

Dinamika Internal Negara: Benturan Rasionalitas Fiskal dan Sosial

Salah satu kontribusi penting teori Caporaso dan Levine adalah pengakuan bahwa negara bukanlah entitas yang monolitik. Di dalamnya terdapat dialektika antara berbagai lembaga yang membawa rasionalitas berbeda. Dalam kasus ini, terjadi benturan tajam antara Eksekutif

³¹ *Ibid*, 195

(Pemerintah Kota Surabaya) yang membawa logika efisiensi fiskal, sedangkan Legislatif (DPRD) yang membawa logika perlindungan sosial.

Pihak eksekutif, yang diwakili oleh Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan (DPRKPP), awalnya menunjukkan resistensi terhadap skema sewa (Rusunawa). Resistensi ini bukan didasari oleh ketidakpedulian sosial, melainkan oleh tekanan struktural pada kapasitas fiskal negara.

Ibu Desy, perwakilan dari pihak eksekutif, dalam wawancara mengungkapkan kendala nyata yang dihadapi birokrasi:

“Dari pihak eksekutif meminta untuk dijadikan rusun milik (rusunami). Bu Desy selaku perwakilan dari eksekutif mengatakan jika lebih baiknya dibangun rusunami... Pada aplikasi e-rusun dikatakan sudah ada lebih dari 10 ribu pendaftar yang menunggu kuota dari rusunawa. Ketika mereka membuka pendaftaran, tidak ada klasifikasi khusus... dan satu orang bisa mendapatkan 2 unit. Banyak juga masyarakat yang mengira jika rusun sewa (rusunawa) akan menjadi tempat tinggal selamanya.”

Pernyataan ini mencerminkan kekhawatiran negara akan beban aset. Lebih lanjut, hilangnya dukungan dana pusat menjadi faktor determinan:

“Bu Desy juga menjelaskan jika dari tahun 2023 anggaran untuk rusun sewa (rusunawa) sudah tidak mendapat bantuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Karena itu, pihak eksekutif lebih memilih untuk membangun rusun milik (rusunami) karena jika rusun milik, mereka bisa mendapat bantuan anggaran dari investor.”

Dalam perspektif Caporaso, sikap eksekutif ini menunjukkan kerentanan otonomi negara. Negara "terpaksa" mengadopsi logika pasar (mencari investor, menjual aset) karena ketiadaan kapasitas fiskal (hilangnya APBN).

Rasionalitas Legislatif: Menjaga Otonomi dan Keadilan Distributif

Namun, DPRD sebagai cabang kekuasaan legislatif menggunakan wewenangnya untuk menolak privatisasi tanggung jawab negara tersebut. Josiah Michael, S.H., M.H., inisiator Raperda, menegaskan bahwa negara

tidak boleh tunduk pada logika untung-rugi ketika menyangkut hak dasar rakyat.

Josiah Michael memberikan kritik tajam terhadap usulan Rusunami yang diajukan eksekutif:

“Konsep rusun milik (rusunami) milik eksekutif tidaklah masuk akal mulai dari penempatan rusun yang tidak strategis, serta harganya yang cukup mahal. Per unit harganya 300 juta. Pak Josiah mengatakan jika hal tersebut memang menguntungkan dari segi bisnis, tetapi beliau menyayangkan jika masyarakat Surabaya harus membayar 300 juta untuk rusun milik tersebut.”

Analisis *State-Centered* melihat penolakan ini sebagai upaya DPRD untuk mempertahankan "Logika Politik" negara. Jika negara menjual unit seharga Rp300 juta, maka negara sama saja bertindak seperti pengembang swasta. Hal ini akan mengeksklusi MBR yang seharusnya dilindungi. Dengan membatalkan skema Rusunami dan kembali ke Rusunawa, negara menegaskan posisinya sebagai pelindung kaum rentan (*protector of the vulnerable*), meskipun hal itu membebani anggaran.

Rekayasa Institusional: Membangun Kapasitas Negara Melalui Subsidi Silang

Teori Caporaso dan Levine tidak berhenti pada perdebatan ideologis, tetapi juga menuntut adanya solusi teknis bagaimana negara membiayai agenda sosialnya. Jika negara menolak logika pasar murni, bagaimana negara bisa bertahan secara finansial?

Di sinilah Raperda Hunian yang Layak menunjukkan kecerdasan institusional. Negara menciptakan mekanisme pasar internal (*internal market mechanism*) untuk menopang misi sosialnya. Solusi yang disepakati bukan memilih salah satu (Sewa vs Milik), melainkan memodifikasi skema pengelolaan aset.

Josiah Michael menjelaskan mekanisme Subsidi Silang (*Cross-Subsidy*) yang menjadi jalan tengah:

“Pak Josiah menyadari jika eksekutif ragu dengan dibangunnya rusun sewa (rusunawa) dikarenakan anggaran yang kurang memadai.

Tetapi pada Rancangan Peraturan Daerah (Raperda)... juga telah dijelaskan jika akan ada rusun umum yang akan dihuni oleh MBR dan juga rusun khusus yang dihuni oleh keluarga yang berkecukupan dan berbayar tetapi dengan harga yang terjangkau, sehingga dana tersebut diharap dapat menutupi anggaran untuk rusun umum.”

Lebih jauh, negara bertindak sebagai *entrepreneur* dengan memanfaatkan asetnya untuk tujuan komersial terbatas:

“Tidak hanya itu, di lantai dasar rusun juga akan dibangun untuk area komersil dengan membuka sewa tenant untuk para UMKM maupun brand besar... Diharapkan pemasukan dari sewa tersebut bisa menutupi biaya operasional rusunawa agar tidak defisit.”

Dalam kacamata teori *State-Centered Political Economy*, strategi ini menunjukkan penguatan Kapasitas Negara. Negara tidak menyerah pada keterbatasan anggaran, melainkan melakukan inovasi kebijakan.

1. Fungsi Distributif: Negara mengambil surplus dari kelompok mampu (penghuni Rusun Khusus & penyewa komersial).
2. Fungsi Redistributif: Surplus tersebut digunakan untuk mensubsidi biaya operasional Rusun Umum bagi MBR. Ini membuktikan tesis Levine bahwa negara dapat mengelola ekonomi dengan logikanya sendiri, yang berbeda dari logika swasta murni.

Penataan Kawasan Kumuh dan Kepatuhan Swasta

Kekuatan pendekatan *State-Centered* juga terlihat dari bagaimana Raperda ini memperluas wewenang negara dalam menata ruang kota. Pasal-pasal dalam draf Raperda memberikan legitimasi hukum bagi negara untuk masuk ke wilayah yang sebelumnya sulit dijangkau.

Berdasarkan draf Raperda Bab 3 Pasal 5 Ayat (1), disebutkan bahwa, Pemerintah Daerah berwenang melakukan penataan dan peningkatan

kualitas kawasan permukiman kumuh dengan luas di bawah 10 (sepuluh) hektar.”³²

Selain itu, dipertegas pula mengenai perbaikan Rumah Tidak Layak Huni (Rutilahu) dalam Bab 4 Pasal 39 Ayat (1). Ketentuan ini bukan sekadar aturan teknis, melainkan instrumen politik negara untuk melakukan intervensi langsung terhadap kualitas hidup warganya.

Pdt. Rio Dh. I. Pattiselanno, anggota Pansus, menekankan bahwa konsensus politik di DPRD adalah kunci dari penguatan peran negara, jika mayoritas anggota dewan sepakat terkait perumusan Rancangan Peraturan Daerah, karena persoalan tersebut menjadi hal yang krusial, mengingat jumlah penduduk Surabaya yang terus bertambah dengan harga perumahan yang semakin mahal.

Kesepakatan bulat ini memberikan legitimasi penuh bagi negara untuk memaksa pengembang yang belum patuh agar segera melaksanakan kewajiban hunian berimbang. Di sini, negara menunjukkan "taring"-nya: negara memiliki otoritas koersif untuk memaksa aktor swasta berkontribusi pada tujuan publik.

KESIMPULAN

Penelitian ini telah berhasil membedah "kotak hitam" proses legislasi Raperda Inisiatif DPRD Kota Surabaya tentang Hunian yang Layak, yang membuktikan bahwa pembentukan hukum daerah bukanlah prosedur administratif yang steril, melainkan sebuah arena kontestasi strategis yang kompleks. Berdasarkan analisis sintesis antara *Game Theory* dan *State-Centered Political Economy*, penelitian ini merumuskan dua simpulan substansial sebagai berikut:

Pertama, dalam perspektif mikro-politik (*Game Theory*), penelitian ini menyimpulkan bahwa terwujudnya Raperda Hunian yang Layak merupakan hasil dari Transformasi Ekuilibrium Politik. Dinamika yang terjadi antara DPRD dan Pemerintah Kota Surabaya membuktikan bahwa kebuntuan (*deadlock*) akibat benturan dua rasionalitas yang kontradiktif

³² Draf Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Hunian yang Layak," (Surabaya: DPRD Kota Surabaya, 2022), Bab 3 Pasal 5 Ayat (1).

yakni rasionalitas sosial legislatif (hak hunian) dan rasionalitas fiskal eksekutif (efisiensi anggaran) dapat didamaikan melalui inovasi strategi. Inti dari temuan ini adalah bahwa "Subsidi Silang" bukan sekadar solusi teknis pembiayaan, melainkan

sebuah *mekanisme politik* yang mengubah struktur permainan dari *Zero-Sum Game* (saling menegasikan) menjadi *Positive-Sum Game* (saling menguntungkan).

Substansi dari kesepakatan ini menunjukkan bahwa rasionalitas aktor politik di tingkat lokal telah berevolusi. Aktor legislatif tidak lagi terjebak pada populisme tanpa solusi, dan aktor eksekutif tidak lagi kaku pada konservatisme anggaran. Keduanya mencapai titik temu di mana fungsi pelayanan publik (Rusunawa) tetap berjalan dengan ditopang oleh instrumen pasar (area komersial). Hal ini mengimplikasikan bahwa dalam politik anggaran daerah yang terbatas, keberhasilan sebuah kebijakan inisiatif sangat bergantung pada kemampuan aktor untuk memodifikasi strategi tawar-menawar (*bargaining strategy*) yang mampu mengakomodasi risiko politik dan risiko fiskal secara simultan.

Kedua, dalam perspektif makro-struktural (*State-Centered Political Economy*), penelitian ini menyimpulkan bahwa lahirnya Raperda ini merupakan bentuk Reafirmasi Otonomi Negara dalam Mengoreksi Hegemoni Pasar. Inti temuan ini menegaskan bahwa negara (pemerintah daerah) memiliki kapasitas untuk menolak "komodifikasi mutlak" atas kebutuhan dasar manusia. Keputusan untuk membatalkan skema Rusunami (jual-putus) yang elitis dan kembali pada skema Rusunawa (sewa) membuktikan kemenangan "Logika Politik" negara, yang berbasis pada keadilan distributive atas "Logika Pasar" yang berbasis akumulasi profit.

Lebih jauh, substansi penelitian ini menemukan adanya pergeseran paradigma peran negara di Surabaya, dari negara yang sekadar regulator pasif menjadi Negara Wirausaha (*Entrepreneurial State*). Melalui Raperda ini, negara tidak menyerah pada hilangnya dukungan dana pusat (APBN), melainkan secara aktif menciptakan kapasitas fiskal baru melalui pengelolaan aset daerah secara produktif untuk membiayai misi sosialnya. Selain itu, penguatan otoritas koersif negara dalam menata kawasan

kumuh dan memaksa kepatuhan pengembang swasta menunjukkan bahwa negara sedang memperkuat kedaulatannya. Negara hadir untuk memastikan bahwa pembangunan kota tidak hanya dinikmati oleh pemilik modal, tetapi juga menjamin hak hidup kelompok rentan melalui intervensi struktural yang terlembaga dan mengikat.

DAFTAR PUSTAKA

- Aisha, Megafitria Farida. "Implementasi Fungsi Legislasi DPRD (Studi Kasus: Penyusunan Peraturan Daerah Inisiatif Tentang Penanggulangan Prostitusi di Kabupaten Lamongan)." *Jurnal Suara Politik* 3, no. 2 (2024). <https://doi.org/10.31869/jsp.v3i2.5383>.
- Brams, Steven J. *Game Theory and Politics*. New York: Free Press, 1975. Reprint, Mineola: Dover Publications, 2011.
- Brams, Steven J. "Theory of Moves." *American Scientist* 81, no. 6 (1993): 562–570.
- Braun, Virginia, dan Victoria Clarke. "Using Thematic Analysis in Psychology." *Qualitative Research in Psychology* 3, no. 2 (2006): 77–101.
- Caporaso, James A., dan David P. Levine. *Theories of Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Creswell, John W., dan J. David Creswell. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. 5th ed. Los Angeles: SAGE Publications, 2018.
- Deni. "Pansus DPRD Surabaya: MBR Disuruh Beli Rusunami Rp300 Juta? Itu Kegagalan!" *Kabarhit*, 2022. <https://kabarhit.com/news-28309-pansus-dprd-surabaya-mbr-disuruh-beli-rusunami-rp300-juta-itu-kegagalan>.
- Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya. *Draf Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Hunian yang Layak*. Surabaya: DPRD Kota Surabaya, 2022.
- Hakim, Abdul. "Biaya Pengelolaan Rusunawa di Surabaya Capai Rp15 Miliar per Tahun." *Antara News*, 2022. <https://www.antaraneews.com/berita/2670545/biaya-pengelolaan-rusunawa-di-surabaya-capai-rp15-miliar-per-tahun>.

- Hakim, Abdul. "Antrean Pendaftar Rusunawa di Surabaya Capai 10.776 Keluarga." *Antara News*, 2019. <https://jatim.antaranews.com/berita/734745/antrean-pendaftar-rusunawa-di-surabaya-capai-10776-keluarga>.
- Hood, Christopher. *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Indartini, Mintarti, Nurharibnu Wibisono, dan Assistriadi Widjisenso. *Peran dan Fungsi DPRD dalam Perencanaan dan Penganggaran Daerah*. Diedit oleh Sigit Sapto Nugroho. Solo: Percetakan IVORIE, 2019.
- Madden, David, dan Peter Marcuse. *In Defense of Housing: The Politics of Crisis*. London: Verso Books, 2016.
- Miles, Matthew B., A. Michael Huberman, dan Johnny Saldaña. *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. 3rd ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2014.
- Morrow, James D. *Game Theory for Political Scientists*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- Nurdin, Arifuddin. "Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pembentukan Peraturan Daerah." *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum* 23, no. 1 (2020): 53–76. <https://doi.org/10.56087/aijih.v23i1.36>.
- Putra, Marsudi Dedi. "Negara Kesejahteraan (Welfare State) dalam Perspektif Pancasila." *Jurnal Likhitaprajna* 23, no. 2 (2021): 116–128. <https://doi.org/10.37303/likhitaprajna.v23i2.199>.
- Rahmah, Dewi Chofifah, dan Marliyah. "Peran DPRD Terhadap Program Peningkatan Kualitas Kawasan Permukiman Kumuh Masyarakat di Provinsi Sumatera Utara dalam Aspek Ekonomi Pembangunan." *Jurnal Pendidikan Tambusai* 5, no. 3 (2021): 8712–8722. <https://doi.org/10.31004/jptam.v5i3.2379>.
- Sakti, Rangga Eka. "Corak Politik Kontras Metropolitan Surabaya dan Satelitnya." *Kompas*, 11 Oktober 2023.
- Skocpol, Theda. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research." Dalam *Bringing the State Back In*, diedit oleh Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, dan Theda Skocpol. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- Suwanda, Dadang, dan Akmal Malik Piliang. *Penguatan Pengawasan DPRD untuk Pemerintahan Daerah yang Efektif*.

Diedit oleh Agus Suharyono. Ed. ke-2. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2017.

World Bank. *Time to Act: Realizing Indonesia's Urban Potential*. Washington, DC: World Bank, 2019.

World Population Review. "Surabaya Population." World Population Review. 2025. Diakses 1 Februari 2025. <https://worldpopulationreview.com/cities/indonesia/surabaya>.