

# Karakteristik *Bureaucratic Entrepreneur* pada Walikota Surabaya

**Maichal**

Jurusan Manajemen, Fakultas Ekonomi, Universitas Ciputra  
UC Town, Citraland Surabaya 60219  
E-mail: maichal@ciputra.ac.id

**Christian Budiman Urbanus**

Jurusan Manajemen, Fakultas Ekonomi, Universitas Ciputra  
UC Town, Citraland Surabaya 60219  
E-mail: christian.budiman@ciputra.ac.id

**Abstract:** Government plays a vital part in creating a successful economic development of a country. However, errors and mismanagement are commonly found in government role as the controller of their nation. To achieve the national development goals, the government sector needs more bureaucratic entrepreneur. In Indonesia, bureaucratic entrepreneur is really needed in order to transform public sector bureaucracy. This research study bureaucratic entrepreneur characteristics in Surabaya City Major of 2010–2015, Tri Rismaharini. Tri Rismaharini is a bureaucratic entrepreneurs, seen from her numerous outstanding achievement in governing Surabaya. Research was done by using qualitative methods. The transcripts were taken from three in-depth interviews in national TV station during her period. Inductive content analysis were used for the data analysis. Research found four characteristics dimensions of a bureaucratic entrepreneur in Tri Rismaharini which are sincerity, honesty, innovative, and integrity. All those characters were consistently found in all three in-depth interviews studied. Those characteristics leads Tri Rismaharini into an important and leading bureaucratic entrepreneur during her assumed office as Surabaya City Major.

**Keywords:** *character, bureaucratic entrepreneur*

**Abstrak:** Pemerintah merupakan bagian penting dalam keberhasilan pembangunan ekonomi suatu negara atau daerah. Namun, pada praktiknya terdapat banyak penyimpangan yang dilakukan oleh pemerintah dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab sebagai penyelenggara negara. Untuk itu, demi mencapai tujuan-tujuan pembangunan maka sektor pemerintahan membutuhkan seorang *bureaucratic entrepreneur*. Di Indonesia, keberadaan *bureaucratic entrepreneurs* sangat dibutuhkan untuk melakukan transformasi birokrasi di sektor publik. Penelitian ini mendalami karakteristik *bureaucratic entrepreneur* pada Walikota Surabaya periode 2010-2015, Tri Rismaharini. Tri Rismaharini, yaitu seorang *bureaucratic entrepreneur* yang terwujud dari prestasi-prestasi yang telah diraihnya selama memimpin Kota Surabaya. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Data diambil dari tiga buah transkrip wawancara mendalam yang dilakukan Tri Rismaharini di tiga stasiun TV nasional dalam kurun waktu kepemimpinannya. Adapun untuk pengolahan data, dilakukan menggunakan metode *inductive content analysis*. Dalam penelitian ini ditemukan 4 dimensi karakteristik seorang *bureaucratic entrepreneur* dalam diri Tri Rismaharini yaitu ketulusan, kejujuran, inovatif, dan integritas. Karakter-karakter tersebut ditemukan secara konsisten dalam ketiga transkrip wawancara mendalam yang ada. Keempat karakteristik tersebut merupakan karakter yang membuat Tri Rismaharini mampu menonjol sebagai seorang *bureaucratic entrepreneur* dalam memimpin Kota Surabaya di tahun 2010–2015.

**Kata kunci:** *karakter, bureaucratic entrepreneur*

Pemerintah merupakan suatu bagian penting dalam keberhasilan pembangunan ekonomi

suatu negara atau daerah. Pemerintah sebagai pelayan masyarakat memiliki tugas dan tang-

gung jawab untuk menyejahterakan masyarakat, menyediakan rasa aman, membangun infrastruktur dan menyediakan lapangan pekerjaan, serta meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Namun, pada praktiknya terdapat banyak penyimpangan<sup>1</sup> yang dilakukan oleh pemerintah dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya sebagai penyelenggara negara. Pemerintah tidak mengupayakan kesejahteraan rakyat, tetapi malah mengabaikan rakyat (Rinakit, 2013: 5). Pemerintah menghasilkan pola pembangunan nasional yang tidak merata, di mana terjadi ketimpangan antar daerah, dan membuat kebijakan yang tidak berpihak kepada masyarakat miskin (Budihardjo, 2014: 185).

Untuk itu, demi mencapai tujuan-tujuan pembangunan, maka sektor pemerintahan membutuhkan seorang *bureaucratic entrepreneur*. Osborne dan Gaebler (1992) mendefinisikan *entrepreneur* sebagai orang-orang yang menggunakan sumber daya dengan cara yang berbeda (*new ways*) untuk memaksimalkan produktivitas dan efisiensi. Keberadaan seorang *bureaucratic entrepreneur* memiliki peran yang sangat penting untuk melakukan perubahan dan pembaruan pada kebijakan-kebijakan pemerintah serta meningkatkan efisiensi dari program pemerintah (Teske & Schneider, 1994). Penyelenggara negara (birokrat) yang melakukan perubahan dan pembaruan terhadap sistem pemerintahan sehingga menjadi lebih efisien dan produktif dapat dikatakan sebagai *bureaucratic entrepreneur*. Para *bureaucratic entrepreneur* adalah pendobrak sistem, yang memecahkan kebuntuan dan mem-

beri solusi inovatif atas permasalahan-permasalahan di sektor publik.

Di Indonesia, keberadaan *bureaucratic entrepreneurs* sangat dibutuhkan untuk melakukan transformasi birokrasi di sektor publik. Masyarakat menilai penyelenggara negara (birokrat) di Indonesia memiliki kinerja yang sangat buruk (Said, 2007: 51). Hal tersebut berdampak pada semakin rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah. Salah satu indikator yang dapat digunakan untuk melihat rendahnya kepuasan masyarakat terhadap kinerja pemerintah adalah tingkat partisipasi masyarakat dalam pemilihan kepala daerah. Menurut data Litbang Kompas (6/11/13), tingkat partisipasi masyarakat dalam pemilihan Gubernur di Indonesia dari tahun 2006 hingga tahun 2013 terus mengalami penurunan. Di tahun 2013, tingkat partisipasi masyarakat hanya mencapai 65,63%, sekaligus merupakan tahun dengan tingkat partisipasi terendah sejak tahun 2006.

Korupsi, inefisiensi, inkompetensi, rasionalitas administrasi yang kaku, pelayanan publik yang lamban merupakan aspek-aspek yang melekat pada sistem birokrasi di Indonesia (Said, 2007). Kepala daerah yang seharusnya mengutamakan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat dalam setiap kebijakannya, beralih menjadi mengutamakan kesejahteraan pribadi dan keluarganya. Sehingga, Rinakit (2013: 19) mengungkapkan bahwa ranah politik tidak lagi digunakan oleh para birokrat untuk menyejahterakan rakyat, tetapi sekadar tambak

---

<sup>1</sup> Litbang Kompas (Kompas, 13/07/13) menunjukkan data kepala daerah yang mengalami masalah hukum selama periode 2004 – Juni 2013 adalah sebanyak 207 Bupati dan Wakil Bupati; 62 Walikota dan Wakil Walikota; dan 28 Gubernur dan Wakil Gubernur. Masalah-masalah hukum yang dialami kepala daerah seperti: 1). Pengadaan barang atau jasa yang dibiayai APBN/APBD; 2). Penyalahgunaan anggaran; 3). Perizinan sumber daya alam yang tidak sesuai ketentuan; 4). Penggelapan dalam jabatan; 5). Pemerasan dalam jabatan; 6). Penerimaan suap; dan 7). Gratifikasi.

uang dan kekuasaan. Untuk mengatasi permasalahan ini, maka dibutuhkan kepala daerah yang memiliki mentalitas dengan standar moral yang tinggi untuk menjadi pemimpin di daerah.

Pelaksanaan reformasi birokrasi yang dapat menyejahterakan masyarakat hanya dapat terwujud apabila terdapat komitmen yang kuat dan konsisten dari seorang kepala daerah. Mentalitas dengan standar moral yang tinggi, komitmen yang kuat dan konsisten—dapat terwujud apabila kepala daerah memiliki karakter-karakter *bureaucratic entrepreneur* dalam dirinya.

Di Indonesia terdapat beberapa kepala daerah yang memiliki karakter-karakter *bureaucratic entrepreneur*. Transformasi birokrasi yang dilakukan oleh kepala daerah tersebut telah berhasil membawa daerahnya meraih penghargaan nasional maupun internasional. Salah satu kepala daerah tersebut adalah Walikota Surabaya, Tri Rismaharini. Di masa kepemimpinan Tri Rismaharini, Kota Surabaya berhasil meraih penghargaan *FutureGov Asia Pasifik 2013* dalam dua kategori, yaitu kategori *Data Center* dan *Digital Inclusion* (Kompas, 28 Oktober 2013). Sejumlah prestasi lain yang diperoleh oleh Tri Rismaharini di antaranya: pada tahun 2012, nama Tri Rismaharini masuk sebagai nominator dalam penghargaan *World Mayor Prize 2012*. Pada Februari 2014, Tri Rismaharini dinobatkan sebagai *Mayor of the Month* oleh *City Mayor Foundation* (Dinanta, 2014; Semesta, 2014). Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah untuk mengetahui apa saja karakter *bureaucratic entrepreneur* yang dimiliki oleh Tri Rismaharini dalam menjalankan tugasnya sebagai Walikota Surabaya.

Di Indonesia, literatur yang membahas tentang karakteristik *bureaucratic entrepreneur* dalam konteks birokrasi di Indonesia

jumlahnya masih sangat terbatas. Penelitian ini hendak menambah khazanah ilmu pengetahuan di bidang *bureaucratic entrepreneur* melalui penelitian terhadap Walikota Surabaya. Tri Rismaharini adalah seorang *bureaucratic entrepreneur* yang terwujud dari prestasi-prestasi yang telah diraihinya selama memimpin Kota Surabaya. Hasil dari penelitian ini dapat digunakan oleh pihak-pihak yang berkepentingan untuk keperluan identifikasi dan pengembangan karakter *bureaucratic entrepreneur* di Indonesia.

## METODE

Penelitian ini merupakan penelitian eksploratif terhadap karakteristik *bureaucratic entrepreneur*. Penelitian ini bersifat kualitatif yang berfokus pada upaya untuk mencoba menggali apa saja karakter *bureaucratic entrepreneur* yang dimiliki oleh Tri Rismaharini dalam menjalankan birokrasi di Kota Surabaya periode 2010–2015. Penafsiran hasil dalam penelitian kualitatif sifatnya subjektif (Wahyuni, 2012). Oleh karena itu, penelitian kualitatif harus mampu menunjukkan penafsiran yang merupakan produk atau konsekuensi logis dari data yang diperoleh selama penelitian. Untuk itulah, proses analisis data harus dilakukan dengan cara yang mampu menghasilkan dasar yang ilmiah bagi penafsiran.

Bungin (2007) mengemukakan salah satu metode yang umum digunakan untuk menganalisis data dalam penelitian kualitatif adalah *content analysis*. Data yang ada disiapkan untuk analisis, dibaca dan dilakukan proses *coding*, lalu dicari tema umumnya. Dalam penelitian ini, kategorisasi akan disusun secara induktif. Teknik analisis isi induktif menghindari pemakaian kategori-kategori yang sudah ada sebelumnya, dan menciptakan kategori

yang “mengalir” dari data yang ada (Moretti *et al.*, 2011). Oleh karena itu, penelitian mengenai karakter *bureaucratic entrepreneur* ini akan melihat dimensi-dimensi karakter tersebut secara langsung dari data penelitian ini.

Pemilihan narasumber dalam penelitian ini dilakukan dengan prinsip *purposive sampling method* yaitu *judgment sampling*. Peneliti melakukan penelusuran terhadap literatur (buku, majalah, koran, jurnal, dan lain-lain) untuk mencari kepala daerah tingkat II di Jawa Timur yang memiliki dan menunjukkan karakteristik seorang *bureaucratic entrepreneur* dalam melaksanakan pemerintahan di daerahnya. Berdasarkan penelusuran literatur, tim penulis memutuskan untuk menjadikan Tri Rismaharini (Walikota Surabaya) sebagai narasumber dalam penelitian ini.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan hasil wawancara mendalam oleh tiga stasiun televisi swasta.

Adapun informasi sumber data wawancara mendalam ini terangkum dalam Tabel 1.

Selain itu, penelitian ini juga menggunakan data yang berasal dari media cetak dan beberapa buku biografi tentang Tri Rismaharini. Validitas dalam penelitian ini dijamin dengan melakukan triangulasi (Denzin, 1978; Creswell, 2009). Triangulasi data, triangulasi investigator, dan triangulasi teori digunakan dalam penelitian ini. Terkait reliabilitas, dilaku-

kan prosedur reliabilitas seperti yang dikemukakan oleh Creswell (2009) yaitu dengan melakukan dokumentasi pertemuan peneliti, berbagi hasil antar peneliti, pengecekan transkrip wawancara, dan pembuatan sistem *coding* yang bebas kesalahan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Karakter Tulus

Seorang *bureaucratic entrepreneur* harus menentukan apa pencapaian yang ingin dicapainya berdasarkan nilai-nilai yang dianut (*values*), keyakinan (*belief*) dan pengalaman hidup (Haass, 1999: 23; Djamal, 2014: 27). Berdasarkan data yang diperoleh dari transkrip wawancara mendalam, tujuan yang menjadi pencapaian Tri Rismaharini dalam memimpin Kota Surabaya adalah untuk menyejahterakan warga Surabaya. Kesejahteraan rakyat harus menjadi tujuan utama bagi seorang birokrat ketika birokrat tersebut terpilih. Hal ini diungkapkan Tri Rismaharini secara konsisten dalam tiga wawancara mendalam yang dianalisis.

Transkrip wawancara mendalam menunjukkan bahwa pernyataan narasumber selalu konsisten pada dua sesi wawancara yang berbeda. “*Untuk apa sih kalau kemudian kepentingan saya kemudian harus lebih unggul dibandingkan kepentingan orang banyak*”, terungkap dalam wawancara mendalam di

Tabel 1 Sumber Data Wawancara Mendalam

Stasiun Televisi	Program	Pewawancara	Tanggal Publikasi
Net	Satu Indonesia	Marissa Anita	21 April 2014
Metro TV	Mata Najwa	Najwa Shihab	15 Oktober 2014
TV One	Satu Jam Lebih Dekat	Indy Rahmawati	18 Oktober 2014

Sumber: Youtube

NET. Selanjutnya pada sesi wawancara mendalam di TVOne, pernyataan motivasi untuk tidak mencari kepentingan pribadi diulangi. Pertama ia mengemukakan, *“Saya jadi walikota juga nggak tambah kaya, gitu kan?”* Selanjutnya, ia menyatakan, *“Sumpah saya itu tidak boleh mementingkan kepentingan pribadi ataupun golongan”*. Ketiga, ia menegaskan bahwa, *“Tidak boleh cari nama, Bukan riya, Bukan untuk, apa namanya. Untuk kepentingan, untuk kepentingan pamer, bukan!”*.

Selain itu, transkrip wawancara mendalam juga mengungkapkan bahwa tujuan Tri Rismaharini sebagai Walikota yaitu untuk menyejahterakan rakyat seperti yang terungkap dalam wawancara NET: *“Bagi aku politik itu ya menyejahterakan warga gitu”*. Pernyataan menyejahterakan rakyat juga kembali diungkapkan dalam wawancara MetroTV: *“Tujuannya saya terpilih kan bagaimana menyejahterakan warga saya”* dan TVOne: *“Tujuannya adalah saya diangkat jadi walikota adalah bagaimana warga Surabaya hidup sejahtera”*.

Dengan demikian, karakter yang terlihat dari tujuan yang dimiliki Tri Rismaharini tersebut adalah karakter tulus (lihat Budiraharso, 2014: 59). Tulus dalam hal ini berarti politik dijalankan tanpa pamrih, yaitu ketika birokrat berpolitik tidak untuk motif-motif kekuasaan dan elitis semata (Rinakit, 2013: 69; Budihardjo, 2014: 163). Tri Rismaharini merupakan pemimpin yang tulus karena pada dasarnya Tri Rismaharini memiliki kesadaran diri yang tinggi akan hak dan tanggung jawabnya, serta menyadari konsekuensi yang mengikuti pilihannya menjadi seorang pejabat publik.

Bagi Tri Rismaharini, tugas dan kewajiban sebagai seorang pejabat publik untuk menyejahterakan warganya menjadi sangat utama, jauh lebih utama dibandingkan beban-beban

politik (Affan, 2011). Hal ini ditunjukkan dengan sikap pasifnya terhadap persiapan Pemilihan Walikota 2015 yang didorong keinginan bekerja keras menyelesaikan proyek-proyek Pemkot Surabaya yang mendesak (ITS, 2014). Sangat penting untuk melihat bahwa sikap tulus Tri Rismaharini dalam bekerja telah ditunjukkan secara konsisten, misalnya sejak berdinis di Pemkab Bojonegoro (tahun 1990–1995) dan mengerjakan pembangunan taman-taman kota (Taufik, 2014).

### Karakter Jujur

Transkrip wawancara mengungkapkan bahwa Tri Rismaharini meraih dukungan publik dengan cara tidak membohongi masyarakat. Upaya Bu Risma untuk meningkatkan dukungan dan partisipasi masyarakat adalah dengan transparansi dan melayani masyarakat sesuai amanah konstitusi. Ia memaparkan, *“Kalau kita kemudian tidak membohongi mereka, tidak membohongi warga Surabaya, kemudian kita bekerja sesuai dengan, eh yang diamanahkan kepada kita di pemerintahan itu, masyarakat itu yakin kok saya pasti akan men-support”*.

Selain itu, partisipasi masyarakat akan muncul apabila kepala daerah tidak bertingkah sebagai raja di tengah masyarakat yang memerintah atas dasar kekuasaan yang dimilikinya.

*“Iya, iya betul, eh, apa namanya, jangan sampai kita kemudian membohongi mereka gitu kan, tapi kalau kita ngomongnya atas nama kekuasaan, jangan pernah ada partisipasi itu muncul”*.

Dengan kata lain, kejujuran merupakan karakter penting yang dimiliki untuk mendapatkan dukungan dari masyarakat. Kejujuran

dalam sektor publik dapat diasosiasikan dengan adanya transparansi dalam pengelolaan keuangan daerah. Transparansi dalam hal ini ditujukan sebagai upaya untuk menjauhkan pengelolaan keuangan daerah dari praktik-praktik korupsi. Budiraharso (2014: 59) juga mengungkapkan bahwa Tri Rismaharini adalah seorang pemimpin yang mengedepankan prinsip kejujuran. Upaya yang dilakukan oleh Tri Rismaharini untuk membudayakan kejujuran dalam pemerintahan yang ia pimpin adalah dengan memberikan pengarahan seperti yang dikutip dalam Budiraharso (2014: 59) yaitu pada “*Rabu, 5 Februari 2014, Risma memberikan pengarahan kepada para kepala dinas dan camat yang baru saja diangkat agar mereka memegang teguh prinsip kejujuran, terlebih mereka adalah para pejabat*”.

Jawa Pos (29/08/2014) juga kembali mengonfirmasi bahwa Tri Rismaharini terus mengupayakan dan mengimbuu para pejabat di jajaran Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya untuk menjauhi praktik-praktik korupsi seperti yang dikutip, “*Namun, Walikota Surabaya Tri Rismaharini selalu mengingatkan agar para pejabat di tingkat atas hingga bawah agar tak mencoba mendekati praktik kotor itu*”. Tri Rismaharini juga menyatakan, “*Saya minta aparat saya di pemerintahan, mulai top manager hingga kelurahan, dari pejabat rumah sakit hingga puskesmas, sekolah, juga perusahaan daerah, untuk tidak melakukan KKN. Saya tidak mau lagi mendengar ada staf saya yang terkena masalah*”. Konfirmasi tersebut disimpulkan Jawa Pos sebagai berikut.

Peringatan keras seperti itu bukan kali ini saja disampaikan Walikota. Dia sudah berulang-ulang mewanti-wanti para pegawai negeri sipil (PNS) dan non-PNS di Pemkot Surabaya agar benar-benar menjaga amanah dalam bekerja. Sumpah jabatan harus benar-

benar dipegang teguh dan bekerja di pemerintahan itu sejatinya hanyalah untuk melayani masyarakat.

Upaya untuk menjadikan pemerintah Kota Surabaya menjadi pemerintah yang bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) tidak hanya sebatas memberikan pengarahan atau imbauan. Hal lain yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya adalah menerapkan sistem berbasis elektronik (*e-government*) dan forum temu pengusaha yang dilakukan dalam forum besar dan banyak peserta (Jawa Pos, 29/08/2014). Forum temu pengusaha dalam skala besar tersebut dimaksudkan untuk menghindari pertemuan khusus dengan pengusaha tertentu yang dalam pertemuan tersebut dapat menimbulkan motif untuk melakukan praktik KKN. Penerapan *e-government* merupakan salah satu wujud pelaksanaan pemerintahan yang akuntabel dan transparan di wilayah Pemkot Surabaya. Penerapan sistem *e-budgeting* dan *e-procurement* juga dimanfaatkan Pemkot Surabaya untuk mengelola keuangan daerah sebagai wujud transparansi (Budiraharso, 2014: 70).

### Karakter Inovatif

Karakter tulus dan jujur yang teridentifikasi dari Tri Rismaharini sebagai Walikota Surabaya merupakan fondasi dasar bagi seorang *bureaucratic entrepreneur* yang sukses membawa perubahan-perubahan pada sektor publik. Perubahan pada Kota Surabaya yang sangat jelas terlihat pada berbagai bidang tata kelola pemerintahan mengungkapkan bahwa Tri Rismaharini merupakan seorang *bureaucratic entrepreneur* yang memiliki karakter inovatif. Berdasarkan data dalam transkrip wawancara mendalam, terdapat banyak perubahan-

perubahan birokrasi yang dilakukan oleh Tri Rismaharini. Pertama, pemanfaatan teknologi komunikasi dan informasi yang optimal untuk mempermudah koordinasi antar-dinas di Pemerintah Kota Surabaya. Teknologi komunikasi yang digunakan antara lain *Handy Talky* (HT):

Iya, semua, semua yang di lapangan pegang HT. Ehh saya sekali ngomong itu kan semua dengar kalau pakai HT. Jadi kalau misalkan begini, misalkan itu tidak boleh, misalkan nyapu tidak boleh buang saluran gitu. Egh itu semua ndenger gitu. Jadi nanti kalau ada begini apa yang harus dilakukan.

Sekali saya ngomong kena semua (*menunjukkan walkie talkie sambil tertawa*). Jadi sekali saya ngomong, anak-anak itu sudah tahu. Jadi kalau misalkan ee, dia langsung ngukur. Habis jalan ini, jalan ini kotor. Gitu dia ngitung, langsung dia ngomong, "Jalan ini ya... jalan ini, jalan ini." Gitu. Hahahaha (*tertawa*). Jadi dia udah tahu gitu. Nah, kalau saya sekali marah.

Penggunaan HT didasari oleh biaya penggunaan yang murah dan mudah digunakan seperti yang terungkap dalam pernyataan: "*ehh sebetulnya itu murah meriah ya, dan, dan mudah*", dan "*Ya, ini murah meriah*". Selain HT, teknologi informasi lainnya yang digunakan Bu Risma adalah media sosial. Ia menegaskan, "*Saya jarang sekali rapat malahan. Saya bisa, kita bisa ngomong dengan LINE, kita bisa ngomong dengan...*". Pemanfaatan teknologi informasi juga terlihat dari penggunaan *gadget* untuk melihat kondisi riil Kota Surabaya secara *real time* dan melakukan aktivitas kantor seperti surat menyurat Ia menjelaskan contohnya, "*Jadi ini, eh di dalam ini saya bisa melihat kondisi Surabaya riil saat ini. Seluruh Surabaya bisa saya pantau ini, seperti ini* (sambil menunjukkan *gadget*)". Se-

lain hal tersebut, ia menambahkan sebagai berikut.

Iya, iya CCTV, semua terpantau, ehh kemudian, ehh seluruh surat-surat, itu juga masuk di sini, jadi kalau saya suruh surat apapun, ehh yang ada di Surabaya yang masuk hari ini, itu masuk ke sini, sehingga saya bisa kirim surat saya di manapun, saya memerintahkan melalui ini bisa.

Perubahan kedua terlihat pada upaya pemerintah Kota Surabaya untuk memberikan kesempatan bagi anak-anak miskin untuk dapat mendapatkan hak yang sama untuk memperoleh pendidikan dan memberikan hak bagi semua orang untuk beroleh kehidupan yang layak.

Kemudian yang kedua, ee... ya kalau anak orang kaya, dia bisa ee, bersekolah ke tempat yang ya... ia punya biaya untuk sekolah. Tapi anak-anak ini kan nggak ada gitu. Jadi eee... sudah miskin, ditambah beban ee dia harus ngerawat anak-anak ini. Jadi kalau anak, anak-anak ini diambil mereka tetap bisa kontak dengan orang tuanya. Maka, eee, saya kira bisa mengurangi beban orang tuanya.

Iya ada yang marah gitu (sambil tertawa). Bagaimana tertindasnya itu, kalau saya nutup sebetulnya bukan hanya itu latar belakangnya. Tapi juga bagaimana saya bisa memberikan kesempatan kedua untuk orang-orang yang mungkin selama ini ya saya nga ada pilihan lain gitu kan. Yang kedua saya pingin menyelamatkan anak-anak, karena anak-anak di situ juga berhak sama dengan anak-anak lain. Saya tidak pingin bahwa ya kalau orangtuanya seperti ini ya saya akan jadi seperti itu. Tidak. Siapa tau anak-anak di sekitar situ ada yang jadi presiden, ada yang jadi menteri, ada yang jadi dokter, ada yang jadi insinyur, itu cita-cita saya. Boleh kan? Tapi kesempatan itu harus diberikan

gitu. Awalnya ngapain sih susah amat gitu kan. Mending ngambil yang lain gitu kan.

Ketiga, pemberlakuan jam belajar untuk anak sekolah di Surabaya seperti yang terungkap dalam petikan wawancara berikut, “*Jadi di Surabaya saya berlakukan jam, ehh, kalau hari Sabtu, kalau hari biasa jam belajar, mereka ngga boleh keluar, tapi, ehh, apa namanya, kalau malam, Sabtu malam Minggu, maksimal jam dua belas*”.

Keempat, penghijauan taman kota untuk memperindah wajah Kota Surabaya yang awalnya terkesan kering dan kumuh, menjadi hijau dan tertata dengan baik.

Ya nanti kan saya tidak saya tidak, nanti kalau, anu ngomong, itu Bu Risma itu ehm Bu Risma nda ada pengalaman Kota itu bisa bikin apa jadi baik, saya bilang “ya nanti dilihat ajalah”. Jangankan itu, waktu dulu aku nanam pohon aja orang ngomong “itu paling proyek, nanti mati gitu kan pohon itu, nanti ditanam lagi”, tapi setelah sekarang ngga semua diem juga.

Kelima, respons pemerintah dalam menangani setiap permasalahan yang terjadi dalam masyarakat, “*Jadi semua laporan yang masuk ke Walikota Surabaya, semuanya diselesaikan*”. Selain itu, adanya keterlibatan pemerintah untuk selalu memperhatikan kaum marjinal dalam masyarakat yang tertuang dalam ucapannya, “*Saya senang karena pemerintah sudah pernah merawat gitu*”. Keenam, reformasi birokrasi dalam bidang pengurusan perizinan.

Trus kan dulu selalu anggapan, owh kalau ada usaha di Surabaya dipersulit aja, dia toh orang kaya. Saya ngomong gini, coba sekarang kalau kamu seperti dia, kamu jadi dia, kamu dipersulit, coba bayangin, bagaimana rasanya kamu, saya bilang gitu. Dengan adanya mereka, maka kemudian kita dapat

uang dari pajak, kita bisa bantu orang kecil. Akhirnya berubah.

Perubahan terakhir dan yang paling mendasar adalah perubahan orientasi pembangunan yang menekankan pada pembangunan manusia. Ia menjelaskan, “*Selama ini kan jarang sekali orang menyentuh tentang manusia gitu. Padahal saya justru berpikir bahwa tidak bisa Kota ini hanya dibangun fisiknya saja, kemudian manusianya tidak dibangun*”.

Inovatif merupakan karakter yang selalu diasumsikan melekat pada diri seorang *entrepreneur* (Link & Link, 2009: 3; Clifton & Badal, 2014: 8; Hisrich & Al-Dabbagh, 2013: 3). Pemanfaatan teknologi informasi, program pendidikan untuk anak miskin, pemberlakuan jam belajar, program penghijauan dan pertamanan kota, sistem pemerintahan yang responsif terhadap kaum marjinal, serta reformasi birokrasi di bidang perizinan dan kebijakan pembangunan manusia merupakan produk-produk perubahan sistem yang dihasilkan dari karakter inovatif yang dimiliki oleh Tri Rismaharini yang terungkap dari transkrip wawancara mendalam. Selain itu, Jawa Pos (21/01/2015) juga menunjukkan salah satu kreasi Tri Rismaharini dalam menangani masalah banjir di Surabaya, yaitu dengan penggunaan sistem *Box Culvert* yang dapat mengubah irigasi menjadi drainase.

Karakter inovatif dalam diri Tri Rismaharini sangat menentukan gaya kepemimpinan Bu Risma. Karakter kepemimpinan Tri Rismaharini menunjukkan gaya kepemimpinan transformasional, di mana karakter inovatif mendorong Tri Rismaharini untuk melakukan banyak transformasi pada birokrasi pemerintahan di wilayah Pemkot Surabaya. Hal ini terjadi karena proses inovasi itu sendiri juga sering dikaitkan dengan adanya sesuatu yang baru

atau melakukan perubahan, termasuk di dalamnya perubahan gaya kepemimpinan.

Perubahan-perubahan yang Tri Rismaharini lakukan melibatkan banyak aktivitas-aktivitas sederhana seperti yang terangkum dalam Tabel 2 di mana tindakan-tindakan tersebut seringkali diasosiasikan sebagai tugas kerja yang tidak harus dilakukan oleh seorang Walikota (Podsakoff *et al.*, 2000). Hal ini sangat berlawanan dengan kultur *Pangreh Praja* yang tumbuh subur di dunia birokrasi Indonesia, terutama sejak era Orde Baru berkuasa. Dalam budaya

*Pangreh Praja*, pemimpin menyatakan dirinya sebagai raja atau ratu (Budihardjo, 2014: 163). Birokrat yang memegang prinsip *Pangreh Praja* tersebut merasa hidup di abad pertengahan, di mana kekuasaan dipegang oleh segelintir orang antara keluarga, sanak saudara, yang kemudian diwariskan kepada generasi keturunannya (Indriati, 2014: 49).

Dengan didasari karakter inovatif, Tri Rismaharini ingin mengubah prinsip *Pangreh Praja* tersebut menjadi prinsip *Pamong Praja*<sup>2</sup>. Tri Rismaharini mengubah pola pikir dari pe-

Tabel 2 Tindakan-Tindakan “Discretionary” Tri Rismaharini

---

*tertawa. Ya kadang kan, ehh kalau misalkan tiba-tiba ada pohon tumbang gitu kan, saya belum sempat, egh, petugas belum datang, saya udah datang duluan, saya bisa lakukan sendiri, itu semua untuk saya lakukan, saya bisa melakukan sendiri dulu awal.*

*Ya kalau saya ketemu, pas kebetulan ketemu ada orang-orang yang susah gitu, langsung kan saya, bisa langsung di.*

*kadang-kadang apa namanya, saya egh harus ngatur strategi, jadi: “kamu dari atas, kamu dari sini, dari sini kepung api, dari sini gitu”. Ehh seperti itu. tapi kalau sudah nda telaten, ya saya narik-narik ehh apa selang juga gitu.*

*Ibu narik selang sendiri? Iya*

*saya tiap hari telepon rumah sakit gimana kondisinya.*

*eh ke diskotek itu, ngga boleh masuk sama yang jaga itu. akhirnya saya yang turun: “ehh napa saya ngga boleh masuk?”, saya bilang gitu. “kalau ngga boleh masuk saya tutup ini”, saya gitukan.*

*Iya, ya. Saya lihat gini, makanya gimana bisa goyang, tertawa. Lihat gini satu-satu, yang mukanya kayak anak kecil gitu: “keluar kamu, keluar kamu, keluar kamu, mana KTP?” Gitu.*

*Iya, kadang kan saya butuh, apa namanya, butuh kalau kotor langsung saya sapu. Ee kadang saya butuh motong pohon, apa motong tanaman. Kadang saya butuh membuka pintu saluran, jadi saya punya linggis*

---

<sup>2</sup> Menurut Budihardjo (2014), *Pamong Praja* merupakan sikap pemimpin yang selalu melindungi rakyat, tidak menggunakan paradigma kekuasaan dalam memimpin melainkan paradigma moral dan hati nurani.

mimpin yang dilayani menjadi pemimpin yang melayani. Perubahan pola pikir di lingkungan birokrat yang terstruktur dan statis merupakan suatu tantangan berat karena dalam lingkungan tersebut seringkali menghilangkan suasana belajar dan bertumbuh ke arah yang lebih baik (Dweck, 2006).

### Karakter Integritas

Perubahan-perubahan inovatif yang diusung oleh Tri Rismaharini dalam tata kelola Kota Surabaya, mendatangkan ancaman-ancaman yang serius terhadap keselamatan jiwa Tri Rismaharini dan keluarganya (Budiraharso, 2014: 70; Semesta, 2014: 59; Dinanta, 2014: 49). Link dan Link (2009: 18) menyatakan bahwa inovasi dan risiko dalam di sektor pemerintahan memiliki hubungan yang positif, artinya semakin inovatif pemerintah tersebut dalam mendesain kebijakan, maka semakin besar risiko yang akan dihadapi oleh pemerintah tersebut. Adanya ancaman dan risiko yang dialami oleh Tri Rismaharini merupakan dampak nyata yang harus ditanggung dari berjalannya suatu perubahan atau proses inovatif. Ancaman dan tekanan tersebut terungkap dalam transkrip wawancara berikut ini.

Ndak tahu ya, dan dulu pernah kejadian. Eeee, saat itu saya mbuat kebijakan dan kemudian saya diancam dibunuh. Nah, kan terus saya ngomong sama supir saya, ee, "Aku siap mati". Gitu. Saya siap mati. Terus saya Tanya supir saya, "Kamu siap mati?" "Saya siap", katanya supir saya. Saya Tanya ajudan, "Kamu siap mati?" "SIAP!" Nah, kemudian apa yang terjadi?

Pasti kemudian saya tidak bisa tidur dengan nyenyak, pasti kemudian saya tidak bisa makan dengan enak. Bukan hanya waktu lho! Waktu sih dari dulu saya udah itu. Kemu-

dian, tekanan itu pasti banyak gitu kan. Banyak juga orang yang ngga suka dengan saya kayak gitu kan.

Sikap Tri Rismaharini yang mengambil risiko sangat tinggi merupakan kontras dari temuan Morris dan Jones (dalam Hisrich & Al-Dabbagh, 2013) yang menyatakan bahwa *bureaucratic entrepreneur* bertindak sebagai seorang *calculated risk-taker* dengan mengambil risiko organisatoris tanpa harus menempatkan dirinya sendiri dalam risiko tinggi. Risiko yang diterima Tri Rismaharini seringkali menempatkan nyawanya dalam ancaman, di mana risiko tersebut berdampak pada dirinya dan bukan hanya sebatas risiko organisasional. Dalam penelitian, tidak ditemukan mengenai Tri Rismaharini yang hanya mengambil risiko organisatoris, melainkan justru menempatkan dirinya sendiri dalam risiko.

Kesadaran penuh akan tanggung jawab sebagai seorang birokrat mendorong Tri Rismaharini mengambil kebijakan-kebijakan yang dianggapnya benar sekalipun "melawan arus": "*Kalau orang itu jalannya menurun, Bu Risma tu nggak. Jalannya ke atas gitu. Ya pasti kalau nanjak itu berat, gitu kan*".

Karakter keempat yang terkait dengan keberanian Tri Rismaharini dalam mengambil risiko, adalah karakter integritas. Integritas dapat diartikan sebagai kesatuan atau kesamaan antara kata-kata yang diucapkan dengan tindakan yang dilakukan (Kannan-Narasimhan & Lawrence, 2012). Tri Rismaharini konsisten untuk mengambil bahkan tindakan yang paling berisiko sekalipun, sesuai dengan janji yang diucapkannya untuk menyejahterakan warga Surabaya. Penelitian ini menunjukkan bahwa integritas adalah karakter yang paling penting di dalam diri seorang pemimpin (Harper, 2013). Keberanian Tri Rismaharini untuk

mengambil risiko yang sangat tinggi adalah cerminan dari sikap integritas tinggi yang dimilikinya.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui karakter *bureaucratic entrepreneur* apa saja yang dimiliki Tri Rismaharini dalam memimpin Kota Surabaya. Hasil analisis menunjukkan bahwa Tri Rismaharini memiliki empat karakter *bureaucratic entrepreneur* yang terungkap melalui analisis data transkrip wawancara mendalam dan didukung dengan beberapa referensi pendukung lainnya. Karakter-karakter tersebut adalah tulus, jujur, inovatif dan integritas.

Hasil temuan karakter *bureaucratic entrepreneur* dalam penelitian ini sangat unik karena empat karakter yang ditemukan sangat terkait erat dengan nuansa demokrasi di Indonesia—yang sangat kental dengan perilaku korupsi, kolusi dan nepotisme. Sehingga, tuntutan seorang *bureaucratic entrepreneur* di Indonesia pertama-tama adalah memiliki motivasi yang tulus untuk mengupayakan kesejahteraan rakyat di tengah banyak oknum politisi yang hanya mementingkan kepentingannya sendiri. Jujur yang diwujudkan dengan adanya transparansi. Selalu berinovasi untuk melakukan transformasi pada praktik-praktik birokrasi lama yang buruk dan menggantinya dengan praktik-praktik birokrasi yang lebih efektif dan efisien. Aspek yang tidak kalah penting adalah berintegritas dalam menghadapi berbagai risiko atas setiap perubahan yang dilakukan. Perubahan ke arah yang lebih baik akan mengusik para oknum yang selalu meraih keuntungan dari praktik-praktik kotor dalam dunia birokrasi. Tentunya, perubahan yang memutus

mata rantai praktik-praktik kotor tersebut adalah keputusan yang sangat berisiko.

Keterbatasan yang ada dalam penelitian ini adalah terkait penggunaan data. Data yang digunakan dalam penelitian ini seluruhnya berasal dari data sekunder. Sifat data ini menyebabkan hasil penelitian lebih bersifat *qualitative insight*.

### Saran

Indonesia sebagai sebuah bangsa dan negara menyimpan banyak sekali potensi untuk kemajuan di masa depan. Untuk mencapai hal tersebut, dibutuhkan pemimpin-pemimpin yang memiliki visi-misi yang tepat serta tindakan berintegritas demi mewujudkan visi-misi tersebut. Sebagai seorang *bureaucratic entrepreneur*, Tri Rismaharini merupakan contoh pemimpin daerah yang layak menjadi *role model* bagi setiap kepala daerah di Indonesia. Setidaknya, para kepala daerah di seluruh Indonesia perlu meneladani karakter *bureaucratic entrepreneur* yang dimiliki oleh Tri Rismaharini dalam memimpin Kota Surabaya.

## DAFTAR RUJUKAN

- Affan. 2011, Januari 31. "Risma Rini Walikota Anti Korupsi". (Online) ([http://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2011/01/110131\\_tokohbbctrirismaharini.shtml](http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2011/01/110131_tokohbbctrirismaharini.shtml)), diakses 15 Mei 2014.
- Budihardjo, E. 2014. *Reformasi Perkotaan: Mencegah Wilayah Urban menjadi 'Human Zoo'*. Jakarta: Kompas.
- Budiraharso, S.A. 2014. *Risma Perempuan Hebat dan Fenomenal*. Yogyakarta: Sinar Kejora.
- Bungin, B. 2007. *Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Penerbit Kencana.

- Clifton, J. & Badal, S.B. 2014. *Entrepreneurial Strengths Finder*. New York: Gallup Press.
- Creswell, J.W. 2009. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Upper Saddle River, NJ: Sage.
- Denzin, N.K. 1978. *The Research Act: a Theoretical Introduction to Sociological Methods*. New York: McGrawHill.
- Dinanta, R. 2014. *Ibu Risma Memimpin dengan Hati*. Yogyakarta: Giga Pustaka.
- Djamal, J.S. 2014. *Notes in Leadership*. Jakarta: Renebook.
- Dweck, C. 2006. *Mindset: How You Can Fulfill Your Potential*. UK: Robinson Publishing.
- Haass, R.N. 1999. *The Bureaucratic Entrepreneur*. Washington D.C: Brookings Institution Press.
- Harper, S.C. 2013. Who Said Leadership was Easy? *Industrial Management*, 7 (3): 20–25.
- Hisrich, R.D. & Al-Dabbagh, A. 2013. *Governmentpreneurship: Establishing a Thriving Entrepreneurial Spirit in Government*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Indriati, E. 2014. *Pola dan Akar Korupsi*, Jakarta: Gramedia.
- ITS, 2014, April 27. "Risma, Ungkapkan Ingin Jadi Dosen ITS". (Online) (<https://www.its.ac.id/berita/13499/en>), diakses 15 Mei 2014.
- Kannan-Narasimhan, R. & Lawrence, B.S. 2012. Behavioral Integrity: How Leader Referents and Trust Matter to Workplace Outcomes. *Journal of Business Ethics*, 111 (2): 165–178.
- Link, A.N. & Link, J.R. 2009. *Government as Entrepreneur*. New York: Oxford University Press.
- Moretti, F., van Vliet, L., Benzing, J., Deledda, G., Mazzi, M., Rimondini, M., Zimmermann, C. & Fleycher, I. 2011. A Standardized Approach to Qualitative Content Analysis of Focus Group Discussions from Different Countries. *Patient Education and Counseling*, 82 (3): 420–428.
- Osborne, D. & Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government: How Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.
- Podsakoff, P.M., MacKenzie, S.B., Paine, J.B. & Bachrach, D.G. 2000. Organizational Citizenship Behaviors: a Critical Review of the Theoretical and Empirical Literature and Suggestions for Future Research. *Journal of Management*, 26 (3): 513–563.
- Rinakit, S. 2013. *Memompa Ban Kempis*. Jakarta: Penerbit Kompas.
- Said, M.M. 2007. *Birokrasi di Negara Birokratis: Makna, Masalah dan Dekonstruksi Birokrasi Indonesia*. Malang: UMM Press.
- Semesta, I. 2014. *Risma Walikota Bermental Baja Berhati Mulia*. Klaten: Metafora Book Publisher.
- Taufik. 2014, Mei 14. "Taman di Bojonegoro ini yang pertama kali dibangun Risma". (Online) (<http://www.merdeka.com/peristiwa/taman-dibojonegoro-ini-yang-pertama-kali-dibangun-risma.html>), diakses 15 Mei 2014.
- Teske, P. & Schneider, M. 1994. The Bureaucratic Entrepreneur: The Case of City Manager'. *Public Administration Review*, 54 (4): 331–339.
- Wahyuni, S. 2012. *Qualitative Research Method: Theory and Practice*. Jakarta: Salemba Empat.