

# Analisis Perkembangan Bentuk Kota Surabaya: Evaluasi Kepemimpinan Wali Kota 2010–2020

Aditya Maulana Mugiraharjo<sup>1</sup>

Diserahkan: 15 Oktober 2021 | Diterima: 18 Januari 2021 | Diterbitkan: 10 Februari 2022

## Abstrak

*Demokrasi pasca reformasi membuka kesempatan bagi terlaksananya pemilihan umum kepala daerah secara langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung memungkinkan terpilihnya calon wali kota terbaik yang memimpin sebuah kota. Fokus pembahasan pada tulisan ini adalah perkembangan Kota Surabaya dan faktor pengaruh kepemimpinan wali kota Surabaya tahun 2010–2020. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis perkembangan Kota Surabaya, khususnya pada kepemimpinan wali kota Tri Rismaharini pada tahun 2010–2020 dengan menggunakan pendekatan kualitatif untuk menggali tentang bentuk perkembangan kota dan faktor pengaruh dari kepemimpinan wali kota. Hal ini tepat dilakukan untuk memperoleh pandangan yang utuh yang tidak dapat diperoleh dari hitungan statistik dan numerik. Proses pengumpulan data menggunakan studi dokumen dan literatur. Hasil analisis menunjukkan bahwa penyelenggaraan demokrasi langsung, berupa pemilihan kepala daerah secara demokratis memungkinkan terpilihnya kepala daerah yang baik untuk memimpin Kota Surabaya. Pada konteks Kota Surabaya, terdapat faktor kepemimpinan*

---

1 Program Studi Kajian Pengembangan Perkotaan, Sekolah Kajian Strategik dan Global, Universitas Indonesia. Email: aditya.maulana02@ui.ac.id.

*wali kota yang kuat dalam perkembangan bentuk kota, sesuai dimensi-dimensi yang dikemukakan oleh Lynch (1981).*

**Kata kunci:** *Perkembangan Kota; Bentuk Kota; Kepemimpinan*

## PENDAHULUAN

Sebagai tempat berhuni, kota memungkinkan antar individu membentuk sebuah interaksi sesuai dengan latar belakang hasrat dan kebutuhannya masing-masing. Seperti dikutip dalam Mumford (1937), John Stow mengemukakan bahwa para lelaki dewasa berkumpul bersama pada sebuah kota atau wilayah yang merdeka untuk kepentingan kejujuran dan kepentingan pribadinya. Upaya pemenuhan kepentingan ini secara proses dipenuhi oleh unsur-unsur yang ada dalam kota. Lebih lanjut, interaksi antar individu dalam masyarakat kota, kemudian mewujud dalam bentuk *common living*. Rasa dan hasrat terhadap hidup bersama kemudian membentuk *common willing & law making*. Hasrat hidup bersama yang mewujud ke dalam pembentukan aturan-aturan untuk hidup bersama inilah yang dapat didefinisikan sebagai demokrasi. Dengan kata lain, demokrasi adalah seperangkat *way of life* bagi sebuah masyarakat dan kota merupakan arena yang dapat memberikan harapan terbaik bagi demokrasi (Barber, 2013).

Pembentukan *common willing & law making* dapat dilembagakan dalam sebuah organisasi. Peran dan fungsi organisasi tersebut dapat disebut sebagai regulator, dan fasilitator yang kemudian disebut sebagai pemerintah atau *government*. Secara organik, pemerintah selain diisi oleh para birokrat, juga diisi oleh politisi. Masing-masing pihak memiliki kewenangan dan kepentingannya masing-masing. Birokrasi cenderung untuk melakukan proses dan menjalankan keputusan yang telah diambil pada tataran politik, sedangkan politisi cenderung untuk mengartikulasikan berbagai kepentingan yang ada di masyarakat. Pada tahap inilah yang harus dipertajam tentang nilai, norma yang kemudian akan diformulasikan dalam bentuk kebijakan.

Salah satu hal menarik lainnya dalam memotret sebuah pola demokrasi di kota adalah kemajuan dan hal positif yang dicapai dari sebuah kota, seperti pelayanan publik yang prima, fasilitas umum yang membantu warga kota dalam memenuhi kebutuhan hidupnya, dan kemungkinan sebuah kota untuk memiliki pemimpin kota yang baik sesuai aspirasi dan pilihan warga kota. Pada poin terakhir, demokrasi terejawantah ke dalam proses pemilihan umum wali kota dan wakil wali kota sebagai pemimpin kota. Sistem demokrasi langsung yang diterapkan Indonesia membuka kemungkinan

terhadap terpilihnya pemimpin kota yang baik. Kualitas perkembangan sebuah kota akan sangat dipengaruhi oleh kualitas calon kepala daerah. Menjaring kualitas pemimpin daerah yang baik sangat dipengaruhi oleh sistem demokrasi/politik yang baik. Misalnya, seorang arsitek yang mengerti tentang tata kota dan tata ruang akan menjadi kepala daerah yang baik dan memahami sebuah kota. Berdasarkan kompetensi yang dimiliki, arsitek dapat mengatur dan mengelola program kerja dan kebijakan yang sesuai dengan daya dukung lingkungan dan berkelanjutan. Bagi sebuah pemimpin kota yang baik, terdapat dua pertanyaan yang selalu diajukan dalam membangun sebuah kota, seperti yang dikemukakan oleh Bianpoen, yaitu **pertama**, membangun untuk apa? **Kedua**, membangun untuk siapa? (Tjahjono, 2017, 2020) Dua pertanyaan ini merupakan wujud keberpihakan dan keadilan yang dilakukan oleh pemerintah atau perancang kota.

Dalam kajian Muslim dan Hariyati (2012), kepemimpinan kota menjadi salah satu faktor determinan dalam pengembangan kota. Faktor kepemimpinan menjadi salah satu isu utama dalam menyelenggarakan pemerintahan yang berkualitas. Pembahasan utama dari tulisan ini adalah mengetengahkan pembahasan tentang peran kepemimpinan dalam menyelenggarakan

pemerintahan kota, pelayanan publik, dan tata kota. Yukl (2005) mengartikan kepemimpinan sebagai sebuah proses yang memengaruhi orang lain untuk setuju dan mengikuti perintah atau arahan demi tercapainya tujuan bersama. Berdasarkan argumen penjelasan tersebut, pemimpin memiliki peran penting dan dominan dalam menentukan arah pembangunan sebuah kota. Selanjutnya, arahan dan visi pemimpin daerah tersebut sangat memengaruhi kesuksesan wilayah atau kota tersebut. Sejalan dengan penjelasan Yukl, Haqi dan Pandangwati (2020) mengungkapkan bahwa peran wali kota sebagai aktor tertinggi dalam pemerintahan kota sangat dipengaruhi oleh norma sosial budaya dan gaya kepemimpinan.

Pada konteks Indonesia, salah satu kota yang mengalami perkembangan yang baik adalah Surabaya. Penulis tertarik memilih Surabaya karena menonjol dari sisi prestasi dan pencapaian dalam perkembangan kotanya. Dalam kurun waktu 2010–2020, di bawah kepemimpinan Tri Rismaharini, Surabaya menjelma sebagai kota yang baik, penuh prestasi, dan layak dihuni bagi warga masyarakatnya. Secara tujuh tahun berturut-turut, Surabaya meraih Piala Adipura. Secara pribadi, Tri Rismaharini didaulat sebagai wali kota terbaik nomor tiga di dunia oleh World Mayor pada 2015.

Pembahasan tentang perkembangan bentuk kota dan faktor kepemimpinan kepala daerah pernah ada dilakukan oleh beberapa peneliti. Tinjauan pustaka ini dapat memberikan gambaran bagi penulis untuk merumuskan bagaimana penulisan perkembangan kota secara tepat dan memberikan arah terhadap penulisan dalam topik pembahasan pengaruh kepemimpinan wali kota Surabaya tahun 2010–2020. Namun, penelitian yang membahas secara komprehensif antara perkembangan kota dan faktor kepemimpinan tidak banyak yang melakukan. Penelitian terdahulu banyak berfokus pada kota sebagai sebuah ruang (dalam bentuk statis) serta perwujudan sistem politik secara luas yang berlaku dalam sebuah negara.

Penelitian pertama yang menjadi rujukan adalah penelitian Pawda F Tjoa dengan judul *The Physical Manifestation of Political Ideologies in Ali Sadikin's Jakarta*. Penelitian ini menjelaskan tentang materialisasi ideologi politik pada ruang kota Jakarta pada periode kepemimpinan Gubernur Ali Sadikin. Fokus pembahasan dari Tjoa dilatarbelakangi oleh transisi kepemimpinan politik nasional dari orde lama menuju orde baru. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat pengaruh dari politik terhadap perencanaan pembangunan di Kota Jakarta. Selain itu, penelitian yang Tjoa lakukan ini juga

ingin mencari tahu tentang bagaimana peran ideologi politik digunakan sebagai katalisator, dan dasar dari program-program pembangunan di Jakarta.

Penelitian kedua dilakukan oleh Lusi Andriyani tentang *Politik Perkotaan di Surabaya pada Kepemimpinan Tri Rismaharini Tahun 2010–2015: Studi Kasus Revitalisasi Kampung Dolly*. Andriyani membahas tentang permasalahan perkotaan yang datang sebagai dampak urbanisasi yang tinggi di Kota Surabaya, yaitu prostitusi. Pada praktiknya, prostitusi di Kota Surabaya dilakukan di beberapa tempat pemusatan atau lokalisasi, salah satunya yaitu Kampung Dolly. Pada kepemimpinan Tri Rismaharini periode pertama, 2010–2015, salah satu kebijakan yang kontroversial adalah penutupan kawasan lokalisasi Dolly yang berupa kebijakan revitalisasi kampung. Penelitian Andriyani memetakan tentang dinamika politik lokal dan kepentingan yang mengiringi penutupan kawasan lokalisasi Dolly.

Relevansi penelitian Tjoa terhadap tulisan ini adalah Tjoa memberikan pengayaan terhadap kajian pembangunan kota dan pengaruhnya dari aspek politik, terutama faktor kepemimpinan kepala daerah. Lebih lanjut, Tjoa banyak membahas tentang pengaruh ideologi politik di tataran nasional terhadap praktik perencanaan

dan pelaksanaan pembangunan di DKI Jakarta pada saat kepemimpinan Ali Sadikin. Hal tersebut memberikan gambaran dan dasar analisis bagi penulis untuk menjelaskan tentang evaluasi kepemimpinan kepala daerah dalam memimpin kota dalam konteks pengaruh nilai atau sistem politik. Perbedaan dengan tulisan ini adalah tulisan ini tidak secara luas membahas tentang ideologi politik pada tataran nasional, namun membahas dalam ruang lingkup perkotaan, yaitu tentang faktor kepemimpinan wali kota. Ide politik dijadikan dasar pemahaman bahwa pelaksanaan demokrasi pasca reformasi memberikan pengaruh terhadap pelaksanaan pemilihan kepala daerah.

Penelitian Andriyani juga memiliki relevansi terhadap tulisan ini. Lokus penelitian yang dilakukan oleh Andriyani dan tulisan ini adalah sama, yaitu Kota Surabaya. Persamaan lokus ini memberikan gambaran tentang kondisi kota yang menjadi objek pembahasan dalam masalah ini, walaupun pada penelitian Andriyani, fokus masalah yang dibahas hanya terbatas pada permasalahan revitalisasi kawasan Dolly. Pada penelitian Andriyani, dijelaskan bahwa dinamika politik yang terjadi sebagai dampak kebijakan penutupan lokalisasi Dolly. Andriyani memetakan reaksi berbagai aktor dan kelompok masyarakat, serta kepentingan yang dimiliki

oleh aktor atau kelompok masyarakat tersebut. Fokus masalah yang dibahas oleh Andriyani juga menjadi salah satu bagian pembahasan dalam bagian analisis tulisan ini yang secara kuat menunjukkan bagaimana kepemimpinan wali kota Surabaya era Tri Rismaharini.

Sebagai pisau analisis, tulisan ini menggunakan teori bentuk kota yang baik yang dirumuskan oleh Kevin Lynch (1981). Apa yang dirumuskan Kevin Lynch sebagai bentuk kota yang baik? Lynch mensintesa pemahaman bagaimana sebuah kota terbentuk menggunakan tiga teori dasar yang diajukan, yaitu teori keputusan, fungsional, dan normatif. Secara singkat, teori perencanaan menerangkan tentang kompleksitas masalah yang dimiliki atau yang akan dibahas dalam proses perencanaan pembangunan kota. Kompleksitas masalah yang muncul dapat dipahami sebagai beragamnya unsur-unsur yang ada di dalam kota. Teori fungsional cenderung untuk membahas tentang kota itu sendiri yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan bagi warga kota dan unsur di dalamnya. Sedangkan teori normatif berkembang sebagai teori yang menjelaskan tentang nilai yang dimiliki oleh warga kota dan bentuk hunian yang ada di dalamnya.

Perhatian utama yang diberikan oleh Kevin Lynch adalah bagaimana kemudian untuk mengetahui sebuah

kota dianggap atau dinilai sebagai kota yang baik atau tidak. Menurut Kevin Lynch (1981), terdapat lima indikator dan dua meta kriteria yang menjadi unsur sebuah kota dapat dikatakan sebagai kota yang baik, yaitu *vitality*, *sense*, *fit*, *access*, dan *control*. Sebagai salah satu unsur dalam kota, kesehatan lingkungan merupakan syarat utama dalam keberlangsungan kehidupan individu dan beragam spesies. Aspek kesehatan lingkungan inilah yang akan dibahas di dalam kriteria yang **pertama** (*vitality*). Struktur sosial dan struktur lingkungan memiliki pengaruh yang besar terhadap kesehatan lingkungan. Terdapat tiga aspek yang dibahas dalam kriteria *vitality*, yaitu *sustenance*, *safety*, dan *consonance*. *Sustenance* membahas tentang *supply* makanan, energi, air, udara, dan pengelolaan limbah. *Safety* menjelaskan tentang hunian yang baik adalah hunian yang dapat mengelola zat-zat atau limbah berbahaya dengan baik. Beberapa hal yang termasuk dalam aspek *safety* adalah pengelola terhadap pencemaran air dan udara, kontaminasi makanan, keberadaan zat berbahaya, nitigasi bencana. *Consonance* membahas tentang lingkungan spasial harus seimbang dengan struktur dasar biologis.

Kriteria **kedua** adalah *sense*. *Sense* merupakan kriteria yang membahas tentang persepsi seseorang

terhadap sebuah kota. *Sense* sangat tergantung terhadap kualitas dan bentuk spasial, budaya, status, nilai, cara pandang dari peneliti, sehingga kriteria ini merupakan hal yang sangat subjektif. **Ketiga**, *Fit*. Kriteria *fit* membahas tentang kesesuaian bentuk spasial terhadap kebiasaan atau aktivitas penduduknya. *Fit* sangat berkaitan dengan karakteristik manusia, dan sistem fisik secara umum. Dalam hal ini, terdapat dua kondisi yang dapat saling memengaruhi, yaitu tempat dapat disesuaikan dengan kebiasaan, dan sebaliknya kebiasaan dapat berubah menyesuaikan dengan tempat yang telah ada sebelumnya.

Aspek **keempat** adalah *access*. Para ahli perkotaan kontemporer mengajukan bahwa transportasi dan komunikasi merupakan aset penting yang dimiliki oleh sebuah kota sebagai upaya sebuah kota untuk saling bersambung antara satu tempat dengan lainnya. Pendekatan-pendekatan teknologi dan teknik semakin menguatkan sebuah kota untuk mencapai keteraturan dalam konsep konektivitas tersebut. Selain aspek fisik, kriteria *access* juga berkenaan dengan informasi. Aspek informasi merupakan hal yang penting bagi warga kota dalam rangka memenuhi kebutuhan hidupnya masing-masing. **Kelima**, *control*. Kriteria ini membahas tentang segala hal yang ada di sebuah kota sebaiknya

harus diatur dan dikontrol untuk mencapai keteraturan. Dalam jangka panjang, upaya kontrol dan pengaturan ini bertujuan untuk mencapai kota yang berkelanjutan.

Lima kriteria yang telah dijelaskan tersebut harus berjalan dengan nilai *Efficiency* dan *Justice* yang disebut oleh Lynch sebagai meta kriteria. *Efficiency* dan *Justice* bukan merupakan kriteria yang berdiri sendiri, namun dua *value* tersebut harus terkandung dalam seluruh kriteria yang disebutkan oleh Lynch. Dengan demikian, secara tidak langsung Lynch ingin mengatakan bahwa sebuah kota yang baik adalah kota yang di dalamnya terbangun dan memuliakan nilai efisien dan adil.

Berdasarkan paparan pendahuluan dan latar belakang masalah tentang sentralnya aspek kepemimpinan dalam sebuah kota dan kriteria bentuk kota yang baik, maka yang menjadi pertanyaan dalam tulisan ini, yakni: bagaimana jalannya kepemimpinan wali kota Tri Rismaharini dalam proses perkembangan bentuk Kota Surabaya pada periode kepemimpinannya di tahun 2010–2020?

## **PENDEKATAN & METODE**

Pendekatan yang digunakan dalam tulisan ini adalah pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif. Tulisan ini

akan untuk mencari jawaban atas pertanyaan tentang perkembangan bentuk kota yang baik yang dipengaruhi faktor kepemimpinan wali kota Surabaya periode 2010–2020. Pendekatan kualitatif merupakan pendekatan yang tepat untuk tulisan ini karena dapat menggali hal-hal yang tidak dapat ditemukan melalui pengukuran statistik. Berdasarkan topik dan permasalahan yang diteliti, diperlukan pendalaman terkait perkembangan kota dan faktor pengaruh dari kepemimpinan wali kota Surabaya 2010–2020. Tulisan ini menggunakan metode pengumpulan data berupa studi literatur terhadap penelitian-penelitian terdahulu dengan topik yang relevan dengan topik tulisan ini. Studi literatur dilakukan terhadap dokumen-dokumen resmi pemerintah, artikel ilmiah yang dimuat dalam jurnal, dan atau buku. Langkah selanjutnya adalah metode analisis, data dan informasi yang dioah untuk dianalisis untuk mengurai jawaban atas rumusan masalah.

## **PERKEMBANGAN KOTA YANG BAIK**

Sebagai wujud dari pelaksanaan demokrasi langsung, pada tahun 2010 Kota Surabaya menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah (pilkada) yang kedua setelah tahun 2005. Pada periode kepemimpinan Risma-Bambang pada tahun 2010–2015, program

pembangunan menysar kepada pembangunan fisik dan penataan infrastruktur kota. Pembangunan dan penataan taman menjadi salah satu fokus dari program kerja yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah 2010–2015. Saat itu, terdapat beberapa taman yang ditata, seperti Taman Bungkul, Taman Undaan, dan Taman Bawean (Basundoro, 2012). Pembangunan dan penataan taman dalam rangka membangun dengan ramah lingkungan secara konsisten juga dilakukan pada saat Tri Rismaharini memasuki masa jabatan kedua pada tahun 2015–2020.

Untuk menganalisis dan mengevaluasi kepemimpinan wali kota terhadap perkembangan bentuk Kota Surabaya pada tahun 2010–2020, pembahasan dan analisis dilakukan dengan membahas masing-masing dimensi atau kriteria bentuk kota yang ditetapkan oleh Lynch.

### ***Vitality***

Dimensi *vitality* terdiri dari tiga sub dimensi, yaitu *sustenance*, *safety*, dan *consonance*. *Sustenance* menyangkut mengenai pasokan makanan, energi, air, udara, kesehatan, dan pengelolaan limbah. Unsur *safety* mengenai lingkungan yang aman dari racun, penyakit, dan atau bahaya yang tidak dapat dikendalikan. *Consonance* membahas mengenai kesesuaian lingkungan dengan kebutuhan manusia di dalamnya.

Secara singkat, dimensi *vitality* membicarakan tentang bagaimana lingkungan sebagai ruang hidup warga kota di dalamnya.

Komitmen pemerintah Kota Surabaya menjadi kota ramah lingkungan terejawantahkan dalam beberapa program, seperti pelaksanaan uji emisi kendaraan bermotor secara rutin mingguan di berbagai titik jalan dan terminal. Misi dari pelaksanaan uji emisi yang dilakukan secara gratis ini untuk memberikan edukasi dan pemahaman guna meningkatkan kesadaran warga masyarakat untuk bersama-sama menjaga kualitas udara di Kota Surabaya. Oleh karena itu, pelaksanaan uji emisi ini tidak hanya dilakukan untuk kendaraan yang berdomisili di Kota Surabaya, tetapi juga setiap kendaraan yang memasuki wilayah Surabaya (Diskominfo Kota Surabaya, 2016). Kebijakan ini diimplementasikan secara konsisten dan berkelanjutan sehingga fokus kebijakan dalam rangka menciptakan Kota Surabaya yang sehat dapat tercapai.

Selain permasalahan tentang pencemaran udara, pemerintah Kota Surabaya juga memberikan perhatian terhadap pengelolaan limbah atau sampah. Hal ini mengacu terhadap data yang menunjukkan jumlah sampah yang dikumpulkan dalam satu hari di Kota Surabaya sebesar 2.164 ton (Andina, 2019). Pemerintah

Kota Surabaya bersama warga kota melakukan beberapa langkah, yaitu membangun dan mengembangkan kampung daur ulang dan bank sampah, serta melakukan konversi sampah menjadi listrik. Kampung daur ulang tersebut merupakan inovasi dan kreasi dari warga yang kemudian mendapat bantuan dari pemerintah kota berupa pemberian modal dan menjadikan kampung tersebut sebagai tujuan wisata. Manajemen pengolahan sampah dipisah menurut jenis sampah, basah dan kering. Sampah basah diproses menjadi pupuk atau kompos, sedangkan sampah kering didaur ulang sebagai beragam hasil kerajinan tangan, seperti payung, tas, dan jaket (Diskominfo Kota Surabaya, 2016). Implementasi kebijakan ini telah sesuai dengan misi yang termaktub dalam arah pembangunan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kota Surabaya 2005–2025, yaitu pengelolaan sampah terpadu yang berorientasi pada partisipasi masyarakat dan menggunakan teknologi yang sesuai.

Pada tahap ini, peran kepemimpinan wali kota ditunjukkan dengan pengambilan keputusan untuk melakukan proses pengaturan siklus sampah. Sampah yang dihasilkan oleh masyarakat tidak sepenuhnya terbuang ke tempat penampungan sampah, tetapi terdapat proses untuk menciptakan nilai tambah

terhadap sampah tersebut. Selain itu, aktivitas untuk menambah nilai sampah tersebut juga menciptakan kegiatan ekonomi sirkular yang dapat menggerakkan aktivitas ekonomi masyarakat. Lebih lanjut, terlihat jelas wali kota mencoba menerapkan konsep visi “berbasis ekologi” (Perda Kota Surabaya No. 10, 2016). Secara singkat, konsep berbasis ekologi yang disampaikan bermaksud sebagai pembangunan yang selaras dengan daya dukung lingkungan yang ada.

### ***Sensible***

Aspek *sensible* secara mudah dijabarkan dalam kerangka yang lebih mudah untuk mendapatkan gambaran tentang sebuah kota. Gambaran tersebut didapatkan dari sudut pandang peneliti sesuai dengan nilai dan keyakinan yang dimiliki oleh peneliti. Jika dilontarkan dalam sebuah kalimat tanya, pertanyaan yang tepat untuk menggambarkan dimensi *sensible* ini adalah apa tanggapan Anda tentang Kota Surabaya? Beberapa hal yang terlontar menjadi jawaban dapat berfungsi sebagai gambaran untuk memperoleh citra yang dimiliki Surabaya dari sudut pandang warga kota.

Salah satu hal mencolok dalam kota Surabaya adalah keharmonisan. Keharmonisan di Kota Surabaya tidak hanya dijaga secara struktur oleh lembaga negara, tetapi juga dijaga oleh masyarakat. Hal ini dapat dipahami

karena Surabaya terdiri dari berbagai ragam etnik, dan suku. Antar etnik dan suku tersebut saling berbaur dan beraktivitas menggerakkan kehidupan di Surabaya yang membentuk Surabaya sebagai kota multikultur yang harmonis (Diskominfo Kota Surabaya, 2016). Hal ini tidak dapat dilepaskan dari kultur arek yang ada dan terbentuk di Kota Surabaya. Kondisi harmonis dan damai dapat menjadi sebuah *image* dan *sense* bagi sebuah kota. Surabaya jika dilihat dari sisi historis, dapat menangkap *spirit-spirit* tentang perjuangan pejuang pada saat masa revolusi kemerdekaan tersebut.

Keharmonisan horisontal antar warga masyarakat terjalin atas upaya dan program-program pemberdayaan masyarakat yang diselenggarakan oleh wali kota. Selain itu, hal menonjol lainnya dalam isu keharmonisan adalah bagaimana Risma mengupayakan kestabilan politik dalam setiap program kebijakan yang dilakukan. Seperti yang dikemukakan oleh Andriani (2015) pada saat pengambilan keputusan untuk menutup kawasan Dolly, wali kota mendapat tentangan dari partai politik di DPRD. Hal yang menarik adalah partai politik yang menaungi wali kota juga merupakan salah satu partai yang menolak kebijakan penutupan lokalisasi Dolly. Apa yang dilakukan wali kota adalah meyakinkan bahwa kebijakan tersebut sudah melalui proses kajian

mendalam. Pada kasus ini, terlihat kepemimpinan wali kota sangat menonjol sebagai figur kepala organisasi yang memainkan peran sebagai *disturbance handler* atau pengelola konflik.

### ***Well Fitted***

Salah satu bidang yang menjadi fokus dalam program pembangunan di era Risma adalah mengenai tata ruang dan bangunan. Secara lebih detail, Lynch menyatakan hal ini dengan dimensi *fit*, yaitu kesesuaian antara spasial, pola, dan kebiasaan penduduk. Di Surabaya, terdapat program yang memerhatikan terkait kesesuaian tersebut. Salah satu wujud pembangunan yang memenuhi unsur dimensi *fit* adalah pembangunan dan penataan taman. Pembangunan dan penataan taman memberikan ruang baru bagi masyarakat untuk beraktivitas, seperti olah raga dan rekreasi. Kota Surabaya menyediakan ruang bagi warganya untuk melepas penat dan menghirup udara segar (Basundoro, 2012). Melalui pembangunan dan penataan taman, dapat ditarik dua manfaat sekaligus, yaitu menyelaraskan pembangunan fisik dan lingkungan hidup. Penanaman pohon dapat memberikan *supply* oksigen yang cukup bagi lingkungan sekitarnya, serta hal ini menjadi komitmen Kota Surabaya untuk menjadi kota ramah lingkungan.

Aspek lingkungan menjadi salah satu fokus program kebijakan wali kota periode 2010–2020. Hal ini tercermin dalam dokumen-dokumen perencanaan pembangunan, baik jangka menengah maupun jangka panjang. Selain pembangunan dan penataan taman, program kebijakan wali kota lainnya terkait dengan aspek *fit* ini adalah penataan lingkungan melalui perbaikan rumah tidak layak huni. Pembangunan kembali rumah warga yang tidak layak huni merupakan komitmen wali kota dan pemerintah kota dalam menghadirkan lingkungan perumahan yang sehat, nyaman, dan layak huni. Upaya yang dilakukan wali kota dalam menghadirkan lingkungan sehat juga didukung dengan adanya partisipasi masyarakat secara swadaya menciptakan kampung sesuai dengan tema-tema tertentu, seperti kampung bebas asap rokok, kampung bebas narkoba, dan lain sebagainya.

Upaya lain dalam rangka menjaga daya dukung lingkungan kota oleh wali kota adalah mempertahankan dan memelihara Kebun Binatang Surabaya (KBS) sebagai hutan kota yang menjaga dan mengatur iklim mikro kota dan ekosistem pelestarian hewan; serta kawasan vegetasi mangrove di kawasan Pantai Timur Surabaya dalam rangka menjaga kelestarian ekosistem

pesisir dan sebagai penahan gelombang alami untuk mencegah abrasi dan masuknya air laut ke area daratan.

### ***Accessible***

Sebagai salah satu aspek dari dimensi akses, infrastruktur transportasi menjadi salah satu bidang yang menjadi perhatian dari wali kota Surabaya. Akses jalan raya sebagai tumpuan utama mobilisasi bertambah sesuai dengan kebutuhan dan keperluan mobilitas perkotaan. Pada tahun 2011, panjang jalan di Kota Surabaya sepanjang 1.504.843 meter meningkat menjadi 1.683.116 meter di tahun 2016 dan menjadi 1.697.394 pada tahun 2021 (Perda Kota Surabaya No. 4, 2021). Penambahan panjang jalan tersebut tidak bertambah secara signifikan. Oleh karena itu, bidang infrastruktur jalan mendapat dukungan melalui adanya dukungan teknologi, berupa lampu lalu lintas, lampu peringatan lalu lintas, dan manajemen lalu lintas berupa *traffic demand management*.

Di samping itu, upaya yang lebih substantif dan sistematis dalam menghadirkan akses yang lebih efisien dan adil bagi warga kota, yaitu transportasi publik belum diselenggarakan secara baik oleh wali kota. Sebagai gambaran, kondisi transportasi publik di Surabaya masih mengandalkan angkutan kota, berupa mobil mini bus, bus sedang, dan bus besar yang belum memiliki

standar pelayanan minimum untuk melayani kebutuhan mobilitas warga Kota Surabaya. Selain berbasis mini bus/bus, angkutan lain yang dapat digunakan adalah kereta lokal. Angkutan kereta berbasis lokal juga masih meninggalkan catatan berupa fasilitas akses penunjang dari dan menuju stasiun perlu pembenahan.

Lynch (1981) mengemukakan bahwa sebagai salah satu unsur kriteria kota yang baik, akses (*accessible*) tidak hanya berkaitan dengan transportasi, tetapi hal yang dibahas juga adalah akses terhadap informasi. Di Surabaya, melalui inisiatif pemerintah kota, dibentuk Kelompok Informasi Masyarakat (KIM) yang berfungsi sebagai jembatan informasi atau fasilitator terhadap kesenjangan informasi dan komunikasi antara pemerintah dan masyarakat. Kelompok Informasi masyarakat tersedia di setiap kecamatan dan kelurahan yang ada di Surabaya. Tugas dan fungsi KIM adalah diseminasi informasi dari pemerintah kepada masyarakat. (Diskominfo Kota Surabaya, 2016). Kelancaran arus informasi antar pemerintah kota dan warga, serta sebaliknya adalah hal yang diinginkan oleh Risma. Lancarnya informasi dapat menunjang keberhasilan program pembangunan dari kebijakan. Selain itu, wali kota juga dapat menerima masukan,

pengaduan terkait dengan program pembangunan yang sedang berjalan.

### ***Well Controlled***

Penggunaan teknologi menjadi hal yang cukup lumrah dilakukan pada masa kepemimpinan wali kota Tri Rismaharini. Surabaya mengaplikasikan beberapa teknologi dalam berbagai bidang, selain pada bidang lingkungan hidup melalui program konversi Isitrik, penggunaan teknologi juga diaplikasikan dalam bidang transportasi. Penggunaan teknologi pada sistem transportasi di Surabaya berupa pemasangan CCTV di ratusan titik di berbagai lokasi untuk pemantauan lalu lintas. Upaya teknis tersebut dikemas dalam sebuah sistem cerdas yang dinamakan *Surabaya Intelligent Traffic System (SITS)*. Secara manajemen, CCTV akan terhubung ke *command centre* yang akan menampilkan tampilan layar dari berbagai CCTV tersebut. Jika terjadi kecelakaan lalu lintas atau kepadatan maka petugas di *command centre* akan memberikan informasi kepada petugas di lapangan untuk mengambil tindakan. Pada kasus ini, Risma sering melakukan kontrol dan pengawasan terhadap jalannya manajemen pengelolaan lalu lintas ini. Tidak jarang Risma juga harus turun tangan untuk mengurai permasalahan lalu lintas di jalan raya. Penerapan pemantauan atau pengawasan terhadap

terlaksananya program- program kebijakan dapat berjalan secara efektif atas dasar kebijakan penggunaan satu peta sebagai peta dasar untuk berbagai dokumen perencanaan yang akan dilakukan. Kebijakan satu peta ini dibuat berbasis GIS dan dapat diakses secara umum di Surabaya Single Window (SSW). Keunggulan penggunaan satu peta ini adalah terselenggaranya perencanaan pembangunan yang terpadu, efektif dan tidak saling bertindihan satu sama lain.

### ***Efficiency***

Peran sentral Risma sebagai wali kota juga terlihat dalam manajemen implementasi kebijakan. Ia sering kali menggunakan pendekatan manajemen lapangan dengan melakukan turun langsung melihat bagaimana implementasi kebijakan kepada masyarakat. Risma menjalankan peran sebagai pemimpin kota yang harus memastikan bahwa semua kebijakan dan pelayanan publik berjalan dengan baik dan berjalan dengan semestinya. Ini yang menjadi titik keunggulan Risma, selalu menguasai medan dan mau turun ke lapangan. Gaya kepemimpinan yang tegas, egaliter, dan menguasai permasalahan menjadi faktor determinan dalam menjelaskan faktor kepemimpinan wali kota dalam proses pembentukan Kota Surabaya. Selain itu, pemahaman dirinya secara umum tentang teknologi

dapat menggerakkan timnya untuk menggunakan dan mengoptimalisasikan teknologi dalam rangka penyediaan pelayanan publik dan penyelenggaraan program kebijakan secara efisien.

### ***Justice***

Keberhasilan pemerintah Kota Surabaya, dalam hal ini kepemimpinan wali kota Tri Rismaharini sangat terasa dengan melihat pencapaian-pencapaian Kota Surabaya 2010–2020. Paradigma yang dibangun oleh Risma ialah membangun bersama. Kita dapat melihat ini pada kasus revitalisasi Dolly. Risma, meskipun mendapat tentangan dari partai politik yang mengusungnya, ia tetap melakukan kebijakan sesuai dengan keputusannya demi menegakkan dan menjunjung keadilan. Melalui masukan dan kajian dari pihak ketiga, yaitu Broadway Malyan, Risma tetap melaju melaksanakan kebijakan revitalisasi Dolly. Apa yang dilakukan Risma, tidak hanya melakukan apa yang menjadi keinginan atau kepentingan pemerintah, tetapi sebelum kebijakan tersebut diimplementasikan Risma melakukan upaya mendengar dari para pihak yang berkaitan dengan Dolly, seperti para pekerja seks komersial, mucikari, pemilik rumah atau wisma, penyedia jasa rental *sound system*, salon, dan lain sebagainya. Pada akhirnya, Risma tidak hanya “menggusur” lokalisasi tersebut,

tetapi merevitalisasi Kampung Dolly menjadi kampung yang lebih manusiawi. Risma memberikan pengganti pekerjaan yang hilang dari warga Dolly, serta diberikan pelatihan kerja yang cukup untuk menyongsong hidup yang baru.

Suksmaningsih (2020) menjelaskan bahwa transformasi perkotaan Surabaya bertujuan untuk melakukan transformasi di kawasan Dolly menjadi kawasan yang layak huni, manusiawi, bergairah, inklusif, dan berkelanjutan, serta untuk mendukung pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan melalui perencanaan pembangunan serta proses pendampingan. Proses revitalisasi Dolly ini sejalan dengan tujuan pembangunan berkelanjutan, yaitu mengentaskan kemiskinan, memajukan kesejahteraan umum, kesamaan gender, dan inklusi sosial, menciptakan kota dan hunian yang inklusif, aman, sehat, dan berkelanjutan. Secara singkat, implementasi kebijakan yang sadar gender dilakukan oleh Risma secara efisien dan menjunjung nilai keadilan.

Secara umum, kepemimpinan wali kota Surabaya tahun 2010–2020 menghadirkan wajah Surabaya yang berpedoman terhadap kelestarian lingkungan. Hal ini dapat terlihat dari upaya-upaya wali kota dan pemerintah kota dalam pembangunan dan penataan

taman kota, pelestarian Kebun Binatang sebagai ekosistem konservasi hewan dan tumbuhan sebagai penjaga dan pengatur iklim mikro kota, serta adanya kawasan konservasi mangrove di area Pantai Timur Surabaya sebagai pelindung kawasan daratan Surabaya dari abrasi air laut. Namun, ada beberapa hal yang tidak dilakukan oleh wali kota, yaitu pengembangan transportasi massal yang dapat diakses secara mudah dan murah oleh warga kota. Melihat hal ini, upaya pembangunan dalam rangka mewujudkan kota yang baik di Kota Surabaya belum dilakukan secara menyeluruh dan komprehensif oleh wali kota dan pemerintah Kota Surabaya periode jabatan 2010–2020.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan uraian pembahasan, peran kepemimpinan wali kota Surabaya Tri Rismaharini pada periode 2010–2020 memberikan pengaruh yang kuat terhadap proses perkembangan bentuk Kota Surabaya. Selain pada aspek proses, aspek yang secara krusial yang dicapai adalah perkembangan bentuk kota menjadi kota yang baik sesuai yang dikemukakan oleh Lynch (1981). Terdapat faktor-faktor internal dalam diri wali kota yang dapat membentuk pengaruh antara kepemimpinan dan perkembangan bentuk kota, yaitu konsistensi, ketegasan,

memahami permasalahan, dan menguasai medan, serta memiliki latar belakang yang memberikan ruang pengalaman dalam menghadapi dan menyelesaikan masalah. Faktor-faktor internal kepemimpinan tersebut memengaruhi dan mendeterminasi perkembangan bentuk kota Surabaya sesuai dengan konsep yang dikemukakan oleh Lynch.

Poin selanjutnya dalam kesimpulan tulisan ini adalah wali kota dan pemerintah Kota Surabaya telah menjalani upaya untuk mewujudkan Kota Surabaya sebagai kota yang baik menurut konsep yang diajukan oleh Lynch (1981), namun masih ada beberapa bidang atau sub-dimensi yang masih sangat perlu mendapatkan perhatian oleh wali kota berikutnya, yaitu transportasi publik. Adanya transportasi publik dapat memberikan akses yang baik bagi masyarakat atau warga kota secara luas. Hal ini juga sejalan dengan dua meta kriteria yang ditetapkan oleh Lynch, yaitu efisien dan adil.

Penelitian ini masih menyisakan ruang untuk dilakukan penelitian selanjutnya. Seperti, penajaman dalam pembahasan bagaimana situasi dan kondisi sosial dan budaya masyarakat kota dapat juga memengaruhi pengambilan kebijakan di dalam ruang kota. Pendalaman terhadap budaya arek yang menjadi

akar budaya di masyarakat Kota Surabaya juga dapat menjadi topik untuk penelitian berikutnya.

## REFERENSI

- Andina, Elga. (2019). Analisis Perilaku Pemilahan Sampah di Kota Surabaya. *Jurnal Aspirasi*, Vol 10 No 2, Desember 2019. <http://jurnal.dpr.go.id/index.php/aspirasi/article/download/1424/pdf>
- Andriyani, Lusi. (2017). Politik Perkotaan di Surabaya pada Kepemimpinan Tri Rismaharini Tahun 2010-2015: Studi Kasus Revitalisasi Kampung Dolly. *Paper Konferensi IQRA dan Seminar Nasional Penelitian Kualitatif di Surabaya*, Juli 2017.
- Barber, Benjamin R. (2013). *If Mayors Ruled The World: Dysfuntional Nations, Rising Cities*. New Haven: Yale University Press.
- Basundoro, Purnawan. (2012). *Sejarah Pemerintah Kota Surabaya Sejak Masa Kolonial Sampai Masa Reformasi (1906–2012)*. Surabaya: Departemen Sejarah Universitas Airlangga.
- Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya. (2016). *Profil Kota Surabaya 2016*. Surabaya: Dinas Komunikasi dan Informatika.

- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. (2020).  
Data ISPU Jumlah Hari Baik. *menlhk.go.id*. [http://  
iku.menlhk.go.id/aqms/arsip](http://iku.menlhk.go.id/aqms/arsip).
- Lynch, Kevin. (1981). *A Theory of Good City Form*.  
Massachusetts: MIT Press
- Prasetyo, Bambang dan Lina Miftahul Jannah. (2005).  
*Metode Penelitian Kuantitatif*. Jakarta: Raja Grafindo  
Persada.
- Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 4, *Rencana  
Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota  
Surabaya Tahun 2021–2026* (2021).
- Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 10, *Rencana  
Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota  
Surabaya Tahun 2016–2021* (2016).
- Stout, Frederic. (Ed) (2016). *The City Reader. Sixth Edition*.  
London: Routledge.
- Suksmaningsih, Monique. (2020). Merancang Kota  
untuk Kesejahteraan dan Kesehatan. Paparan  
dalam *Webinar Kota Masa Depan, Penyelenggara:  
Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan  
Rakyat*, 18 November 2020.

Tjoa, Pawda F. (2019). The Physical Manifestation of Political Ideologies in Ali Sadikin's Jakarta (1966–1977). Artikel dimuat dalam Bekkering, Henco; Adele Esposito dan Charles Goldblum (Ed). (2019). *Ideas of the City in Asian Settings*. Amsterdam: Amsterdam University Press.