

BAB II

TELAAH PUSTAKA

Dalam rangka memvalidasi pilihan kerangka teoritis dan membuktikan orisinalitas penelitian ini secara bibliometrik, dilakukan analisis menggunakan perangkat lunak *VOSviewer* versi 1.6.20 terhadap basis data Scopus dengan kombinasi kata kunci: *power AND policy sustainability, institutional change AND local government, collaborative governance AND patronage, Healthy City AND Indonesia, dan policy continuity AND decentralization*. Hasil analisis mengidentifikasi tiga kluster tematik utama dalam literatur global: kluster merah (kekuasaan–elite: *power, political elite, capacity, shift, influence*), kluster hijau (implementasi–perubahan: *change, implementation, practice, case study, evidence*), dan kluster biru (dimensi relasional: *relation, implication*). Dua node dengan bobot terbesar adalah '*power*' dan '*policy*', yang mengkonfirmasi bahwa integrasi perspektif kekuasaan dengan kebijakan merupakan inti dari literatur global dan memvalidasi pilihan Lukes (2005) sebagai teori utama penelitian ini. Node '*political elite*' dalam kluster pertama juga mengkonfirmasi relevansi sirkulasi elite Pareto (1935), sedangkan node '*change*' sebagai salah satu node terbesar dalam kluster kedua mengkonfirmasi relevansi kerangka perubahan institusional Mahoney & Thelen (2010).

Temuan paling signifikan datang dari *density map VOSviewer*: area antara kluster kekuasaan–elite dan kluster implementasi–perubahan berwarna biru tua, menandakan minimnya studi yang secara integratif menjembatani kedua domain tersebut dalam satu kerangka analitik. Tidak ditemukan satu pun *node* yang

merepresentasikan empat konsep kebaruan ilmiah penelitian ini: *shallow institutionalization*, *anti-continuity politics*, *patron-driven pseudo-collaboration*, dan *deliberate ambiguity* (kombinasi simultan *drift* dan *conversion*). Analisis *overlay* waktu (2014–2018) mengkonfirmasi bahwa penelitian ini berada di persimpangan antara tradisi penelitian yang mapan (kekuasaan dan elite, 2014–2015) dengan tren yang sedang berkembang (implementasi berbasis bukti, 2017–2018). Pemetaan bibliometrik ini secara keseluruhan menjustifikasi dan menguatkan kerangka teoritis yang diuraikan dalam subbab-subbab berikut.

2.1. Teori Utama yang Digunakan

Penelitian ini bertumpu pada empat teori utama yang secara langsung menjelaskan mekanisme kekuasaan, perubahan institusional, kedalaman kelembagaan, dan dinamika elite dalam konteks transisi kepemimpinan. Keempat teori utama ini dipilih berdasarkan dua dasar: relevansi konseptualnya terhadap fenomena yang diteliti, dan konfirmasi bibliometrik dari analisis VOSviewer yang menunjukkan bahwa node *power*, *change*, *institutional*, dan *political elite* merupakan node dengan bobot terbesar dalam peta literatur global. Keempat teori ini, tiga dimensi kekuasaan Lukes, tiga pilar kelembagaan Scott, perubahan institusional bertahap Mahoney dan Thelen, serta sirkulasi elite Pareto, membentuk kerangka analitik inti yang masing masing menjadi fondasi langsung bagi satu kebaruan ilmiah penelitian ini.

2.1.1. Tiga Dimensi Kekuasaan: Steven Lukes

Steven Lukes dalam karyanya *Power: A Radical View* (edisi pertama 1974, edisi kedua 2005) menawarkan kritik paling berpengaruh terhadap konsepsi pluralis

tentang kekuasaan. Lukes berargumen bahwa teori pluralis Dahl (1957) dan bahkan teori "dua wajah kekuasaan" Bachrach dan Baratz (1962) masih terlalu sempit karena keduanya hanya melihat kekuasaan pada saat kekuasaan itu beroperasi secara aktif dan terlihat. Lukes mengajukan "pandangan radikal" bahwa kekuasaan paling efektif justru ketika ia tidak perlu digunakan secara eksplisit ketika kekuasaan telah membentuk cara orang berpikir, merasa, dan menilai sehingga mereka tidak menyadari atau tidak mempertanyakan kondisi subordinasi mereka sendiri. Kerangka tiga dimensi Lukes ini menjadi fondasi analitik yang paling komprehensif untuk memahami bagaimana kekuasaan beroperasi dalam proses kebijakan publik.

2.1.1.1. Dimensi Pertama: Kekuasaan Tampak (*Decision-Making Power*)

Dimensi pertama merupakan konsepsi kekuasaan yang paling lazim dan paling mudah diamati, bersumber dari tradisi pluralis yang dikembangkan oleh Robert Dahl. Dahl (1957) mendefinisikan kekuasaan secara relasional: "A memiliki kekuasaan atas B sejauh A dapat membuat B melakukan sesuatu yang sebaliknya tidak akan dilakukan B." Dalam kerangka ini, kekuasaan hanya dapat dilihat dan diukur melalui pengamatan terhadap konflik nyata dalam proses pengambilan keputusan yang dapat diobservasi.

Pendekatan ini memusatkan perhatian pada *siapa yang berpartisipasi, siapa yang menang, dan siapa yang kalah* dalam keputusan-keputusan yang dapat diamati secara langsung. Studi empiris dalam tradisi ini mengidentifikasi aktor-aktor yang terlibat dalam isu-isu kebijakan konkret, mengamati preferensi mereka, dan menentukan siapa yang berhasil mempengaruhi hasil keputusan. Dalam ranah

kebijakan publik, dimensi ini tercermin dalam proses-proses yang tampak secara formal: sidang legislatif, pembahasan anggaran, penetapan peraturan, dan forum konsultasi publik di mana konflik kepentingan muncul ke permukaan dan keputusan diambil secara terbuka.

Keterbatasan utama dimensi pertama terletak pada asumsinya bahwa kekuasaan hanya beroperasi dalam situasi konflik terbuka. Lukes menunjukkan bahwa ketiadaan konflik yang terlihat tidak berarti ketiadaan kekuasaan, justru sebaliknya, ketiadaan konflik bisa merupakan tanda bahwa kekuasaan beroperasi dengan sangat efektif melalui mekanisme yang lebih tersembunyi. Pluralisme dengan demikian hanya mampu "melihat" sebagian kecil dari fenomena kekuasaan yang sesungguhnya.

2.1.1.2. Dimensi Kedua: Kekuasaan Tersembunyi (*Non-Decision-Making Power*)

Dimensi kedua diperkenalkan oleh Bachrach dan Baratz (1962) melalui konsep "dua wajah kekuasaan" (*two faces of power*) yang kemudian dikembangkan lebih lanjut dalam karya mereka *Power and Poverty* (1970). Mereka berargumen bahwa teori Dahl hanya menangkap "wajah pertama" kekuasaan, sementara "wajah kedua" yang justru lebih signifikan diabaikan: kemampuan aktor untuk mengendalikan agenda politik dan menentukan isu mana yang boleh dan tidak boleh masuk ke dalam arena pengambilan keputusan.

Konsep kunci yang diperkenalkan Bachrach dan Baratz adalah *non-decision making*, keputusan untuk tidak memutuskan, atau lebih tepatnya, tindakan untuk mencegah isu tertentu agar tidak pernah menjadi agenda formal. *Non-*

decision making terjadi ketika aktor yang dominan secara aktif menekan atau menghalangi tuntutan agar perubahan tidak masuk ke dalam proses pengambilan keputusan. Mekanisme ini dapat beroperasi melalui berbagai cara: menetapkan norma dan prosedur yang menguntungkan kepentingan tertentu, mengancam mereka yang mengangkat isu yang tidak diinginkan, atau sekadar mengabaikan isu tersebut dalam agenda formal sehingga tidak pernah diperdebatkan secara terbuka.

Bachrach dan Baratz mengembangkan konsep "*mobilization of bias*" untuk menjelaskan bagaimana nilai-nilai dominan, mitos politik, ritual, dan prosedur institusional secara sistematis menguntungkan kepentingan kelompok tertentu dan merugikan yang lain. *Mobilization of bias* bukan merupakan konspirasi yang disengaja, melainkan hasil akumulasi historis dari keputusan-keputusan yang tertanam dalam institusi dan budaya politik. Dalam proses kebijakan publik, dimensi kedua ini tercermin dalam isu-isu yang secara sistematis tidak pernah menjadi agenda kebijakan meskipun secara substantif relevan, serta dalam cara-cara tertentu masalah didefinisikan atau tidak didefinisikan sehingga alternatif kebijakan tertentu tampak tidak mungkin atau tidak relevan untuk dibahas.

2.1.1.3. Dimensi Ketiga: Kekuasaan Tidak Terlihat (*Invisible Power*)

Dimensi ketiga merupakan kontribusi orisinal terpenting Lukes yang menjadikan teorinya benar-benar "radikal." Lukes berargumen bahwa Bachrach dan Baratz masih terjebak dalam asumsi bahwa kekuasaan hanya beroperasi dalam situasi konflik yang actual, baik konflik terbuka (dimensi pertama) maupun konflik yang berhasil disembunyikan (dimensi kedua). Lukes melangkah lebih jauh dengan mengajukan pertanyaan yang lebih radikal: bagaimana jika kekuasaan beroperasi

dengan cara membentuk preferensi, keinginan, dan pemahaman orang sehingga konflik tidak pernah muncul sama sekali? Inilah yang Lukes sebut sebagai bentuk kekuasaan yang paling efektif dan paling sulit diidentifikasi.

Dimensi ketiga berpijak pada tradisi intelektual yang lebih luas, termasuk konsep *hegemoni* Gramsci, gagasan bahwa kelas yang dominan mempertahankan kekuasaannya tidak hanya melalui koersi, tetapi melalui penciptaan konsensus ideologis yang membuat tatanan yang ada tampak wajar, alamiah, dan tidak dapat digugat. Lukes (2005, hal. 28) merumuskan dimensi ketiga ini sebagai kemampuan "A memengaruhi kepentingan B dengan cara membentuk keinginan, pikiran, dan preferensinya, bahkan bertentangan dengan kepentingan sejati B sendiri." Kekuasaan dalam bentuk ini beroperasi melalui internalisasi norma, nilai, dan keyakinan yang membuat orang menerima, bahkan mendukung, kondisi yang sesungguhnya tidak menguntungkan mereka.

Gaventa (2003) mengembangkan kerangka Lukes melalui konsep *cube of power* yang menganalisis kekuasaan dari tiga dimensi sekaligus: *spaces* (ruang-ruang di mana kekuasaan beroperasi, dari arena formal hingga informal dan tertutup), *levels* (level lokal, nasional, hingga global), dan *forms* (tiga dimensi Lukes). Dalam konteks tata kelola, dimensi ketiga ini tercermin dalam cara-cara tertentu masalah publik dikonstruksi sehingga hanya solusi tertentu yang tampak masuk akal; cara kelompok-kelompok tertentu dianggap tidak kompeten atau tidak relevan untuk berpartisipasi; serta cara birokrat dan aktor kebijakan menginternalisasi keyakinan bahwa beberapa hal "sudah selayaknya" demikian tanpa pernah mempertanyakan konfigurasi kekuasaan yang mendasarinya.

Salah satu aspek paling kontroversial namun analitik dari dimensi ketiga adalah konsep "kepentingan sejati" (*real interests*). Lukes berargumen bahwa ada perbedaan antara kepentingan yang dirasakan (*felt interests*) dan kepentingan yang *sejati* (*real interests*) dari aktor. Kekuasaan dimensi ketiga beroperasi ketika aktor tidak menyadari bahwa kepentingan yang mereka rasakan sudah "dibentuk" oleh kekuasaan yang menguntungkan pihak lain. Dalam analisis kebijakan, ini berarti peneliti harus melampaui apa yang dikatakan aktor tentang preferensi mereka dan menganalisis kondisi-kondisi struktural yang membentuk preferensi tersebut.

2.1.1.4. Hubungan Antar Tiga Dimensi dan Implikasi Analitik

Ketiga dimensi kekuasaan Lukes bersifat kumulatif, bukan alternatif. Dalam situasi nyata, ketiganya beroperasi secara simultan dan saling memperkuat. Aktor yang dominan menggunakan keputusan eksplisit (dimensi pertama) untuk menetapkan siapa yang diuntungkan dan dirugikan; mengendalikan agenda (dimensi kedua) untuk mencegah isu-isu yang mengancam kepentingan mereka masuk ke forum formal; dan seiring waktu, membentuk kesadaran kolektif (dimensi ketiga) sehingga tatanan yang ada tampak wajar dan tidak terbantahkan. Semakin tersembunyi bentuk kekuasaan, semakin efektif ia bekerja: kekuasaan paling kuat adalah yang tidak perlu digunakan secara eksplisit karena sasarannya telah menginternalisasi kepentingan penguasa sebagai kepentingan mereka sendiri.

Implikasi analitik dari kerangka ini bagi studi kebijakan publik sangat signifikan. Pertama, analisis kebijakan yang hanya berfokus pada keputusan formal akan melewatkan sebagian besar dari apa yang sesungguhnya terjadi dalam proses kebijakan. Kedua, ketidakhadiran konflik terbuka bukanlah indikasi konsensus

yang genuine, melainkan bisa merupakan tanda bahwa kekuasaan beroperasi secara sangat efektif melalui agenda-setting dan pembentukan kesadaran. Ketiga, keberlanjutan atau diskontinuitas kebijakan tidak dapat dipahami semata-mata dari keputusan-keputusan eksplisit yang dapat diobservasi, tetapi harus dianalisis pula melalui mekanisme non-keputusan dan pembentukan kesadaran kolektif yang beroperasi di balik layar proses kebijakan formal. Kerangka Lukes dengan demikian menyediakan perangkat analitik yang paling komprehensif untuk membongkar mekanisme kekuasaan yang tersembunyi di balik narasi keberlanjutan atau perubahan kebijakan.

2.1.2. Perubahan Institusional Bertahap

Mahoney dan Thelen (2010) menawarkan kerangka teoritis yang berpengaruh dalam memahami bagaimana institusi berubah secara bertahap (*gradual institutional change*). Berbeda dengan pandangan yang melihat perubahan institusional selalu terjadi secara radikal atau melalui reformasi besar, Mahoney dan Thelen menekankan bahwa institusi dapat mengalami transformasi melalui proses jangka panjang yang subtil, inkremental, dan sering kali tidak disertai perubahan aturan formal secara eksplisit. Pendekatan ini menyoroti bagaimana dinamika kekuasaan, distribusi kepentingan, dan celah dalam aturan memberikan ruang bagi aktor untuk memodifikasi institusi tanpa menimbulkan resistensi signifikan.

Mahoney dan Thelen (2010) mengidentifikasi empat mode utama perubahan institusional bertahap, yaitu:

1. *Displacement*

Displacement adalah proses perubahan institusional ketika aturan atau institusi lama digantikan oleh aturan baru yang membawa logika berbeda. Pergantian ini dapat terjadi secara bertahap maupun langsung, dan biasanya muncul ketika aktor baru memiliki cukup kekuatan untuk memperkenalkan alternatif institusional yang lebih sesuai dengan kepentingan mereka. *Displacement* terjadi ketika aturan atau institusi lama digantikan oleh aturan baru yang berbeda secara substantif. Perubahan ini dapat berlangsung secara bertahap, terutama ketika aktor baru memiliki cukup kekuatan untuk memperkenalkan alternatif institusional yang lebih menguntungkan kepentingan mereka. Pada konteks pemerintahan daerah, *displacement* dapat muncul ketika kepala daerah baru menghapus program lama dan menggantinya dengan agenda baru yang dianggap lebih sesuai dengan visi politiknya.

2. *Layering*

Layering adalah perubahan institusional yang terjadi melalui penambahan aturan, mekanisme, atau prosedur baru di atas institusi yang sudah ada tanpa menghapus aturan lama. Penumpukan aturan ini secara perlahan menggeser praktik institusional karena aturan baru memperkenalkan logika tindakan yang berbeda. *Layering* merujuk pada penambahan aturan atau mekanisme baru di atas institusi yang sudah ada, tanpa menghapus aturan sebelumnya. Penambahan ini dapat mengubah arah institusi secara perlahan karena aturan baru memperkenalkan logika

tindakan yang berbeda, yang dalam jangka panjang dapat mendominasi praktik lembaga. Dalam kebijakan daerah, layering terlihat ketika program baru “ditumpuk” di atas kebijakan yang sudah ada, sehingga menggeser prioritas, struktur koordinasi, atau alokasi anggaran.

3. *Drift*

Drift adalah perubahan yang terjadi ketika aturan formal tetap sama, tetapi konteks, implementasi, atau praktiknya berubah sehingga menghasilkan konsekuensi baru yang berbeda dari tujuan awal. *Drift* muncul ketika aktor tidak memperbarui aturan meskipun lingkungan berubah, sehingga institusi bergeser tanpa perubahan regulasi. *Drift* terjadi ketika aturan formal tetap sama, tetapi konteks, praktik, atau implementasinya berubah sehingga menghasilkan dampak yang berbeda dari yang dimaksudkan semula. *Drift* biasanya terjadi ketika aktor kunci tidak memperbarui atau menyesuaikan aturan meskipun lingkungan sosial berubah. Dalam pemerintahan daerah, *drift* dapat muncul ketika program tetap ada secara administratif, tetapi tidak lagi menjadi prioritas, tidak didukung anggaran memadai, atau tidak dijalankan sesuai desain awal.

4. *Conversion*

Conversion adalah perubahan institusional yang terjadi melalui *reinterpretasi*, *redireksionalisasi*, atau penggunaan kembali aturan yang sudah ada untuk tujuan atau kepentingan baru. Dalam mode ini, struktur formal tetap dipertahankan, tetapi makna dan orientasi institusi dialihkan. *Conversion* merupakan perubahan institusional melalui reinterpretasi atau redireksionalisasi aturan yang sudah ada. Dalam mode ini, institusi tidak diganti atau ditambah

dengan aturan baru, tetapi makna, tujuan, atau penggunaan institusi dialihkan untuk kepentingan atau orientasi baru. *Conversion* sangat mungkin terjadi pada konteks pergantian kepemimpinan ketika aktor baru memilih mempertahankan struktur formal, tetapi mengubah fokus substantifnya.

Mode *conversion* sangat relevan dalam konteks kebijakan kolaboratif lintas periode kepemimpinan. Pemimpin baru dapat mempertahankan keberadaan formal suatu program misalnya melalui dokumen perencanaan atau nomenklatur kegiatannya namun melakukan reinterpretasi terhadap tujuan, indikator, maupun prioritasnya. Melalui *conversion*, program tidak dihapus secara resmi, tetapi diarahkan kembali untuk mendukung agenda politik atau program unggulan kepemimpinan baru. Akibatnya, terjadi pergeseran orientasi dari upaya substantif yang bersifat jangka panjang dan lintas sektor menuju fokus yang lebih pragmatis, seremonial, atau berorientasi pada pencitraan politik jangka pendek.

Keempat mode perubahan ini penting untuk menjelaskan mengapa institusi tertentu bisa tampak “bertahan” secara formal, tetapi secara substantif mengalami pelemahan, pengaburan, atau transformasi arah. Dalam konteks pemerintahan yang mengalami transisi kepemimpinan, perubahan bertahap ini memungkinkan terjadinya ketidakberlanjutan program meskipun struktur formal belum sepenuhnya dibongkar. Kerangka Mahoney dan Thelen dengan demikian membantu menganalisis bagaimana transisi kepemimpinan menghasilkan konfigurasi kekuasaan baru yang secara bertahap mengubah arah institusionalisasi program tanpa perlu membongkar kerangka regulatif yang ada.

2.1.3. *Sirkulasi Elite: Vilfredo Pareto*

Teori elit menyediakan perspektif penting untuk memahami distribusi kekuasaan dalam masyarakat dan bagaimana hal ini mempengaruhi kebijakan publik. Mosca (1939) mengembangkan proposisi dasar teori elit bahwa "dalam semua masyarakat dari masyarakat yang sangat belum berkembang dan hampir tidak mencapai fajar peradaban, hingga masyarakat yang paling maju dan kuat muncul dua kelas orang: kelas yang memerintah dan kelas yang diperintah." Pandangan ini menekankan bahwa distribusi kekuasaan yang tidak merata adalah karakteristik inheren dari semua sistem politik.

Mills (1956) mengembangkan konsep *power elite* dalam analisisnya tentang struktur kekuasaan di Amerika Serikat. Mills mengidentifikasi bahwa elit kekuasaan terdiri dari individu-individu yang menduduki posisi komando dalam institusi-institusi utama masyarakat: korporasi besar, aparatus militer, dan struktur politik negara. Elit ini dicirikan oleh: (1) latar belakang sosial yang homogen; (2) interkoneksi melalui jaringan sosial dan profesional; (3) kesamaan nilai dan kepentingan; serta (4) kemampuan untuk membuat keputusan yang mempengaruhi jutaan orang tanpa akuntabilitas demokratis yang memadai.

Pareto (1935) memperkenalkan konsep "sirkulasi elit" (*circulation of elites*) yang menjelaskan dinamika perubahan dalam komposisi kelas penguasa. Pareto mengidentifikasi bahwa elit tidak statis, melainkan mengalami proses pergantian di mana anggota-anggota dari kelas bawah yang memiliki kualitas kepemimpinan naik ke kelas elit, sementara anggota elit yang kehilangan kapasitasnya turun ke kelas bawah. Sirkulasi ini dapat terjadi melalui berbagai

mekanisme: pemilihan demokratis, revolusi, atau transisi kekuasaan yang damai. Dalam konteks pemerintahan daerah Indonesia, konsep sirkulasi elit sangat relevan untuk memahami dinamika pergantian kepemimpinan dan dampaknya terhadap keberlanjutan kebijakan.

2.1.4. *Tiga Pilar Kelembagaan : W. Richard Scott*

W. Richard Scott dalam karyanya *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities* (2008) mengajukan kerangka tiga pilar kelembagaan yang menjadi salah satu rujukan paling berpengaruh dalam studi institusional kontemporer. Scott berargumen bahwa institusi dibangun dan dipertahankan oleh tiga pilar yang saling berbeda sifat namun saling menguatkan: pilar regulatif, pilar normatif, dan pilar kultural kognitif.

Pilar regulatif menekankan aturan formal, hukum, dan mekanisme sanksi yang membatasi dan mengatur perilaku aktor. Kepatuhan pada pilar ini didasarkan pada kalkulasi untung rugi terhadap konsekuensi pelanggaran, sehingga institusi pada pilar ini paling mudah diciptakan secara cepat melalui regulasi, namun juga paling rapuh ketika pengawasan atau penegakan melemah. Pilar normatif menekankan nilai dan norma yang menciptakan dimensi kewajiban moral, bukan sekadar kepatuhan instrumental. Institusi pada pilar ini dibentuk melalui internalisasi peran profesional dan tanggung jawab sosial, sehingga kepatuhan berlangsung karena aktor merasa seharusnya bertindak demikian. Pilar kultural kognitif menekankan kerangka makna bersama yang dianggap *taken for granted*, yaitu keyakinan yang begitu mengakar sehingga tidak lagi dipertanyakan keabsahannya. Institusi pada pilar ini paling lambat terbentuk namun paling tahan

terhadap perubahan karena telah menjadi bagian dari cara aktor memahami realitas mereka sendiri.

Scott menekankan bahwa institusi yang benar benar mengakar memerlukan penguatan pada ketiga pilar secara bersamaan. Institusi yang hanya kuat pada pilar regulatif, misalnya karena ditopang oleh Surat Keputusan atau peraturan formal, namun lemah pada pilar normatif dan kultural kognitif, akan tampak terinstitusionalisasi secara formal namun sesungguhnya rapuh dan rentan kolaps ketika aktor kunci yang menegakkan regulasi tersebut berganti. Kerangka inilah yang menjadi fondasi teoritis langsung bagi kebaharuan ilmiah pertama penelitian ini, *shallow institutionalization*.

2.2. Teori Pendukung

Di samping ketiga teori utama, penelitian ini menggunakan sejumlah teori pendukung yang memperkaya dan memperlengkapi analisis dari berbagai sudut. Teori-teori pendukung ini tidak berdiri sendiri sebagai kerangka utama, melainkan berperan sebagai lensa komplementer yang menjelaskan dimensi spesifik dari fenomena yang tidak sepenuhnya terjangkau oleh teori utama: rasionalitas aktor individu (*Public Choice Theory*), mekanisme institusionalisasi lintas level (institusionalisme), kondisi keberlanjutan program (*policy sustainability*), dinamika kolaborasi lintas sektor (*collaborative governance*), dan konsep kebijakan publik sebagai kerangka operasional.

2.2.1. Governmentality dan Relasi Kekuasaan: Michel Foucault

Kekuasaan merupakan konsep sentral dalam memahami dinamika kebijakan publik. Weber (1978) mendefinisikan kekuasaan sebagai "probabilitas bahwa satu

aktor dalam hubungan sosial akan berada dalam posisi untuk melaksanakan kehendaknya sendiri meskipun ada resistensi." Definisi klasik ini menekankan dimensi konflik dan dominasi dalam kekuasaan, di mana kekuasaan dipahami sebagai kemampuan untuk memaksakan kehendak terhadap pihak lain yang mungkin menolak.

Foucault (1980) mengembangkan konseptualisasi kekuasaan yang lebih kompleks dan bernuansa. Berbeda dengan pandangan Weberian yang melihat kekuasaan sebagai sesuatu yang dimiliki dan digunakan untuk mendominasi, Foucault menekankan bahwa kekuasaan bersifat relasional, tersebar, dan produktif. Menurut Foucault, kekuasaan "tidak hanya menindas, tetapi juga menghasilkan realitas; kekuasaan menghasilkan domain objek dan ritual kebenaran." Perspektif ini melihat kekuasaan bukan hanya sebagai kekuatan negatif yang membatasi, tetapi juga sebagai kekuatan produktif yang membentuk pengetahuan, identitas, dan praktik sosial.

Konsep *governmentality* yang dikembangkan Foucault (2008) sangat relevan untuk memahami kekuasaan dalam konteks kebijakan publik. *Governmentality* merujuk pada "rasionalitas dan teknologi pemerintahan yang bertujuan membentuk dan mengarahkan perilaku individu dan populasi." Konsep ini menekankan bahwa kekuasaan modern tidak hanya bekerja melalui koersi atau represif, tetapi melalui penciptaan subjek yang mengatur diri sendiri (*self-governing subjects*) yang menginternalisasi norma dan rasionalitas pemerintahan.

Dalam konteks pemerintahan daerah, konsep *governmentality* Foucault sangat relevan untuk memahami bagaimana perubahan kepemimpinan mengubah

cara birokrasi mendefinisikan tindakan yang 'aman' dan 'berisiko'. Foucault (1988) mengembangkan konsep *technologies of self* sebagai instrumen kekuasaan yang membentuk ulang subjek, dalam konteks ini subjek birokratis, tanpa memerlukan instruksi eksplisit. Ketika rasionalitas yang dominan berubah pasca-transisi kepemimpinan, aktor birokrasi secara sukarela mendisiplinkan perilaku mereka sesuai persepsi atas kehendak kekuasaan baru: mereka memilih diam, mencari aman, dan menghindari konflik bukan karena diperintahkan, melainkan karena itulah yang *governmentality* baru yang mereka internalisasi. Transformasi rasionalitas birokratis ini terjadi melalui instrumen-instrumen yang tampak netral: perubahan alokasi anggaran, rotasi personel, dan redefinisi program, masing-masing secara individual terlihat prosedural, namun secara sinergis membentuk ulang lanskap tindakan yang 'rasional' bagi setiap OPD.

Secara analitik, kerangka Foucault berfungsi sebagai *pelengkap mikro-level* bagi kerangka Lukes yang beroperasi pada level meso dan makro. Lukes menjelaskan *mengapa* aktor tidak melakukan resistensi karena kekuasaan dimensi ketiga telah membentuk preferensi dan kepentingan yang dirasakan mereka. Foucault menjelaskan *bagaimana* proses itu terjadi secara konkret: melalui teknologi-teknologi pemerintahan yang mengubah cara birokrat mendefinisikan diri mereka sebagai subjek yang bertanggung jawab. Dua pertanyaan yang berbeda 'mengapa tidak ada resistensi?' dan 'bagaimana kepatuhan dibentuk tanpa koersi?' ini memerlukan dua kerangka yang berbeda namun saling melengkapi. Dalam penelitian ini, keduanya digunakan secara sinergis: Lukes menyediakan kerangka struktural untuk menganalisis kekuasaan pada level sistem, sementara Foucault

menyediakan kerangka proses untuk menganalisis bagaimana kekuasaan beroperasi dalam subjektivitas birokratis pada level individual.

Dalam konteks penelitian ini, kerangka Foucauldian digunakan untuk menganalisis tiga teknologi kekuasaan spesifik yang teridentifikasi dalam transisi kepemimpinan KKS Semarang: (1) *teknologi penganggaran*, pemotongan anggaran yang mengubah rasionalitas fiskal birokrasi tentang apa yang 'layak' diprioritaskan; (2) *teknologi personel*, rotasi pejabat kunci yang memutus rantai *institutional memory* sekaligus mengirimkan sinyal tentang orientasi kekuasaan baru; dan (3) *teknologi structural*, regresi koordinasi dari 20+ OPD ke silo dua OPD yang mendefinisikan ulang batas-batas partisipasi yang 'aman'. Ketiga teknologi ini tidak bekerja melalui larangan eksplisit, melainkan melalui pembentukan lingkungan tindakan di mana penghindaran program lama menjadi pilihan yang paling rasional secara birokratis. Analisis ini menempatkan Foucault bukan sebagai teori tambahan yang berdiri terpisah, melainkan sebagai mekanisme operasional dari dimensi ketiga Lukes: *invisible power* tidak hanya 'ada' sebagai kondisi abstrak, tetapi bekerja melalui teknologi-teknologi konkret yang dapat diidentifikasi dan dianalisis secara empiris.

2.2.2. *Public Choice Theory*

Public Choice Theory memandang proses politik dan birokrasi melalui kerangka analisis ekonomi, dengan asumsi bahwa aktor publik bertindak berdasarkan kepentingan pribadi dan kalkulasi rasional. Downs (1957) memandang politisi sebagai vote maximizers yang cenderung memprioritaskan program yang memberikan keuntungan elektoral jangka pendek dan mudah dilihat publik,

sementara program jangka panjang yang bersifat struktural sering diabaikan. Niskanen (1971) melihat birokrat sebagai budget maximizers yang mendukung program dengan peluang peningkatan anggaran dan posisi institusional. Dalam konteks penelitian ini, *Public Choice Theory* membantu menjelaskan mengapa komponen Program KKS yang bersifat tidak kasat mata, seperti penguatan kelembagaan lintas sektor, cenderung tidak diprioritaskan ketika terjadi transisi kepemimpinan, sebab tidak memberikan keuntungan elektoral atau birokratis yang segera terlihat.

2.2.3. Teori Institusional

2.2.3.1. *New Institutionalism*

Teori institusional baru (*new institutionalism*) yang dikembangkan oleh March dan Olsen (1984, 1989) menawarkan perspektif penting untuk memahami perilaku politik dan kebijakan publik. March dan Olsen (1989) mendefinisikan institusi sebagai "koleksi aturan dan rutinitas yang relatif stabil yang mendefinisikan tindakan yang sesuai dalam hal hubungan antara peran dan situasi." Mereka menekankan bahwa institusi tidak hanya mencakup struktur formal, tetapi juga norma, nilai, dan rutinitas yang membentuk identitas dan perilaku aktor.

Konsep kunci dalam teori March dan Olsen adalah *logic of appropriateness* atau logika kepatutan. March dan Olsen (2006) menjelaskan bahwa aktor dalam institusi tidak selalu bertindak berdasarkan kalkulasi rasional tentang konsekuensi (*logic of consequences*), melainkan seringkali bertindak berdasarkan persepsi tentang apa yang sesuai atau pantas dalam situasi tertentu. Aktor bertanya "Apa yang harus dilakukan oleh seseorang seperti saya dalam

situasi seperti ini?" daripada "Tindakan apa yang akan memaksimalkan utilitas saya?" Logika kepatutan ini dibentuk dan diperkuat oleh institusi melalui proses sosialisasi, pembelajaran, dan pelebagaan norma.

March dan Olsen (1989) mengidentifikasi beberapa cara institusi mempengaruhi perilaku politik: (1) institusi membentuk identitas aktor dengan mendefinisikan peran sosial; (2) institusi menyediakan aturan yang mengatur interaksi; (3) institusi menciptakan rutinitas yang memberikan stabilitas dan prediktabilitas; (4) institusi melegitimasi tindakan tertentu dan delegitimasi tindakan lain; serta (5) institusi membentuk cara aktor memahami dunia dan kepentingan mereka. Perspektif ini menekankan bahwa institusi bukan hanya arena netral tempat aktor mengejar kepentingan mereka, melainkan secara aktif membentuk preferensi dan strategi aktor.

2.2.3.2. Tiga Varian *Neo-Institusionalisme*

Hall dan Taylor (1996) mengidentifikasi tiga varian:

1. *Historical Institutionalism*

Menekankan *path dependency* yaitu keputusan awal menciptakan efek yang memperkuat diri sendiri (Pierson, 2000). Konsep *critical junctures* (Capoccia & Kelemen, 2007) menjelaskan momen di mana pilihan agen dapat mengubah jalur struktural secara signifikan. Transisi kepemimpinan dapat menjadi *critical juncture* yang membuka peluang perubahan kebijakan.

2. *Rational Choice Institutionalism*

North (1990) mendefinisikan institusi sebagai "aturan main yang membentuk interaksi." Ostrom (1990) menunjukkan bagaimana institusi muncul

dari interaksi berulang menghadapi dilema aksi kolektif. Perspektif ini melihat institusi sebagai hasil keseimbangan strategis aktor rasional.

3. *Sociological Institutionalism*

Powell dan DiMaggio (1991) menekankan dimensi kultural institusi sebagai sistem simbol dan template moral. Konsep *isomorfisme institusional* (DiMaggio & Powell, 1983) menjelaskan mengapa organisasi menjadi mirip melalui: (1) *coercive isomorphism* (tekanan); (2) *mimetic isomorphism* (meniru yang sukses); (3) *normative isomorphism* (profesionalisasi).

2.2.3.3. *Institutional Work dan Institutional Entrepreneurship*

Konsep *institutional work* dikembangkan oleh Lawrence dan Suddaby (2006) untuk menjelaskan bagaimana institusi tidak muncul atau bertahan secara otomatis, tetapi merupakan hasil dari tindakan purposif aktor. Institutional work merujuk pada berbagai bentuk praktik sadar baik individual maupun kolektif yang dilakukan untuk menciptakan, mempertahankan, atau mengganggu institusi. Pendekatan ini memandang struktur institusional bukan sebagai entitas yang statis, melainkan sebagai hasil interaksi dinamis antara aktor dan konteks organisasi. Dengan demikian, keberlangsungan suatu institusi bergantung pada sejauh mana aktor terlibat aktif dalam memproduksi dan mereproduksi aturan, norma, praktik, serta makna yang menopangnya.

Sejalan dengan itu, Battilana et al. (2009) memperkenalkan konsep *institutional entrepreneurship* untuk menggambarkan aktor baik individu maupun organisasi yang mampu memobilisasi sumber daya, memanfaatkan posisi mereka dalam struktur sosial, dan menggerakkan perubahan guna menciptakan atau

mentransformasi institusi. *Institutional entrepreneurs* tidak hanya memahami struktur yang ada, tetapi juga memiliki kapasitas agen untuk menantang, melakukan inovasi, dan membangun legitimasi bagi praktik baru. Namun, keberhasilan mereka sangat bergantung pada kondisi kontekstual, seperti dukungan koalisi, konfigurasi kekuasaan, serta tingkat resistensi terhadap perubahan.

Dalam konteks kebijakan publik kolaboratif, pemimpin daerah dapat dipahami sebagai *institutional entrepreneur* yang menjalankan berbagai bentuk *institutional work* untuk mendorong pelebagaan suatu gagasan atau program. Upaya tersebut dapat berupa pembentukan regulasi, pembentukan forum lintas sektor, integrasi program ke dokumen perencanaan, atau penciptaan narasi politik yang memosisikan program sebagai prioritas pembangunan. Melalui tindakan ini, pemimpin berupaya menciptakan struktur baru yang memberikan legitimasi, arah, dan kerangka kerja bagi kolaborasi lintas sektor dan lintas pemangku kepentingan.

Namun, konsep *institutional work* sekaligus menyoroti bahwa institusionalisasi bukanlah proses yang selesai, tetapi memerlukan reproduksi berkelanjutan. Dalam banyak kasus, institusi yang dibangun oleh seorang *institutional entrepreneur* akan rapuh ketika terjadi pergantian kepemimpinan. Hal ini karena institusi tersebut masih bergantung pada figur tertentu, belum tertanam kuat dalam prosedur birokrasi, dan belum didukung oleh koalisi aktor yang luas. Pergantian kepala daerah menghadirkan entrepreneur baru yang membawa preferensi, visi, dan prioritas berbeda. Ketika prioritas tersebut tidak selaras dengan agenda *program publik kolaboratif*, maka *institutional work* yang sebelumnya dilakukan dapat terhenti, dilemahkan, bahkan digantikan dengan agenda baru.

Kondisi ini menunjukkan pentingnya membangun institusi yang tidak hanya bergantung pada agen individual, tetapi juga pada mekanisme struktural, regulasi formal, dan komitmen organisasi yang lebih luas.

Pertanyaan kritis yang muncul adalah sejauh mana *institutional work* yang dilakukan oleh pemimpin terdahulu mampu menghasilkan institusi yang resisten terhadap perubahan aktor. Ketika pergantian kepemimpinan menimbulkan disrupsi terhadap institusi, dapat disimpulkan bahwa proses institusionalisasi belum mengakar secara kuat, baik dalam tataran aturan formal, norma sosial, maupun praktik birokratis. Hal ini menjadi pertanyaan analitik yang krusial dalam memahami mengapa sejumlah program kolaboratif tidak berlanjut secara konsisten pada fase transisi kepemimpinan, meskipun berada dalam payung afiliasi politik yang sama. *Institutional work* dan *institutional entrepreneurship* memberikan lensa teoritis untuk menilai kekuatan institusi, kerentanannya terhadap perubahan aktor, serta prasyarat yang diperlukan untuk menciptakan program yang berkelanjutan melintasi siklus politik.

2.2.4. Konsep Keberlanjutan Kebijakan

Keberlanjutan kebijakan (*policy sustainability*) merupakan konsep yang semakin penting dalam studi kebijakan publik, khususnya dalam konteks pemerintahan demokratis yang ditandai oleh pergantian kepemimpinan yang regular. May (1991) mendefinisikan keberlanjutan kebijakan sebagai "kemampuan kebijakan untuk mempertahankan dukungan politik dan operasional yang diperlukan untuk melanjutkan implementasinya dalam jangka panjang." Definisi ini menekankan dua

dimensi kunci: dukungan politik yang berkelanjutan dan kapasitas operasional yang memadai untuk melaksanakan kebijakan secara konsisten.

Scheirer (2005) mengembangkan pemahaman yang lebih komprehensif dengan mengidentifikasi keberlanjutan sebagai "kelanjutan aktivitas program atau kapasitas organisasi untuk melanjutkan program setelah dukungan awal berakhir." Konsep ini tidak hanya mencakup kelanjutan kegiatan program, tetapi juga pelembagaan kapasitas untuk melaksanakan program, termasuk sumber daya manusia, sistem manajemen, dan dukungan institusional. Scheirer menekankan bahwa keberlanjutan harus direncanakan sejak tahap awal implementasi program, bukan hanya menjadi pertimbangan setelah program berjalan.

Johnson, Hays, Center, dan Daley (2004) mengidentifikasi empat dimensi keberlanjutan program: (1) keberlanjutan institusional, yakni integrasi program ke dalam struktur organisasi permanen; (2) keberlanjutan finansial, yakni ketersediaan sumber pendanaan yang stabil; (3) keberlanjutan program, yakni kelanjutan kegiatan dan layanan program; serta (4) keberlanjutan kapasitas, yakni pemeliharaan keahlian dan sistem yang diperlukan. Keempat dimensi ini saling terkait dan harus diperkuat secara simultan untuk mencapai keberlanjutan jangka panjang.

2.2.4.1. Faktor-faktor yang Memengaruhi Keberlanjutan Kebijakan

Berbagai studi telah mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberlanjutan kebijakan publik. Shediak-Rizkallah dan Bone (1998) melakukan kajian sistematis terhadap literatur keberlanjutan program kesehatan masyarakat dan mengidentifikasi tiga kategori utama faktor penentu keberlanjutan: (1) faktor

proyek, termasuk desain program, negosiasi dengan stakeholder, dan pelatihan staf; (2) faktor organisasi, termasuk integrasi program ke dalam operasi existing, kepemimpinan, dan budaya organisasi; serta (3) faktor lingkungan komunitas, termasuk dukungan sosio-ekonomi dan politik.

Gruen et al. (2008) mengembangkan kerangka *sustainability framework* yang lebih komprehensif dengan mengidentifikasi tiga domain utama yang mempengaruhi keberlanjutan: (1) proses di dalam proyek, termasuk adaptasi program, dukungan finansial, dan pelatihan; (2) proses di dalam organisasi setting, termasuk integrasi dengan kebijakan organisasi, dukungan manajemen senior, dan budaya organisasi; serta (3) proses di lingkungan yang lebih luas, termasuk dukungan dari funding bodies, hubungan dengan stakeholder eksternal, dan konteks politik.

Schell et al. (2013) menekankan pentingnya faktor kepemimpinan dalam keberlanjutan kebijakan. Mereka mengidentifikasi bahwa kepemimpinan yang efektif tidak hanya penting pada tahap implementasi awal, tetapi juga krusial untuk mempertahankan momentum program dalam jangka panjang. Kepemimpinan yang mendukung keberlanjutan ditandai oleh: (1) komitmen jangka panjang terhadap visi program; (2) kemampuan membangun koalisi dan dukungan stakeholder; (3) fleksibilitas dalam mengadaptasi program terhadap perubahan kondisi; serta (4) kapasitas untuk mengamankan sumber daya berkelanjutan.

2.2.5. *Path Dependency dan Institutional Change*

Konsep *path dependency* atau ketergantungan jalur memberikan perspektif penting untuk memahami keberlanjutan dan perubahan kebijakan. Pierson (2000)

mendefinisikan *path dependency* sebagai "proses sosial yang menunjukkan umpan balik positif (*positive feedback*) di mana keputusan atau peristiwa awal menciptakan efek yang memperkuat diri sendiri, membatasi opsi-opsi di masa depan." Dalam konteks kebijakan publik, ini berarti bahwa keputusan kebijakan yang dibuat pada periode awal dapat menciptakan jalur institusional yang sulit diubah, bahkan ketika kondisi yang memotivasi kebijakan tersebut telah berubah.

Pierson (2004) mengidentifikasi beberapa mekanisme yang menciptakan *path dependency* dalam kebijakan publik: (1) *increasing returns*, di mana manfaat kebijakan meningkat seiring dengan bertambahnya aktor yang mengadopsinya; (2) *learning effects*, di mana pengalaman dengan kebijakan tertentu meningkatkan efisiensi implementasinya; (3) *coordination effects*, di mana manfaat koordinasi meningkat dengan jumlah pengguna; serta (4) *adaptive expectations*, di mana aktor menyesuaikan perilaku mereka berdasarkan ekspektasi bahwa kebijakan akan berlanjut.

Konsep *critical junctures* yang dikembangkan oleh Capoccia dan Kelemen (2007) menjelaskan momen-momen kritis di mana jalur institusional dapat berubah. *Critical junctures* didefinisikan sebagai "periode waktu singkat di mana terdapat peningkatan probabilitas substansial bahwa pilihan agen akan mempengaruhi hasil struktural yang signifikan." Momen-momen ini seringkali dipicu oleh krisis, perubahan kepemimpinan, atau shock eksternal yang menciptakan ketidakpastian dan membuka peluang untuk perubahan kebijakan yang signifikan.

Mahoney dan Thelen (2010) mengembangkan teori perubahan institusional bertahap (*gradual institutional change*) yang menjelaskan bagaimana

institusi dapat berubah tanpa melalui *critical junctures* atau rupture dramatis. Mereka mengidentifikasi empat mode perubahan institusional: (1) *displacement*, yakni penggantian aturan lama dengan aturan baru; (2) *layering*, yakni penambahan aturan baru di atas aturan lama; (3) *drift*, yakni perubahan dampak institusi karena perubahan lingkungan eksternal; serta (4) *conversion*, yakni reinterpretasi atau pengalihan aturan existing ke tujuan baru.

2.2.6. Teori Governance

2.2.6.1. Good Governance

Konsep *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik telah menjadi paradigma dominan dalam reformasi sektor publik sejak dekade 1990-an. United Nations Development Programme (UNDP, 1997) mendefinisikan *governance* sebagai "penggunaan wewenang ekonomi, politik, dan administratif untuk mengelola urusan negara pada semua tingkat." *Good governance* kemudian didefinisikan sebagai tata kelola yang memenuhi prinsip-prinsip partisipasi, supremasi hukum, transparansi, responsivitas, orientasi konsensus, kesetaraan dan inklusivitas, efektivitas dan efisiensi, serta akuntabilitas.

World Bank (1992) menekankan dimensi institusional dari *good governance* dengan mendefinisikannya sebagai "cara kekuasaan dilaksanakan dalam pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial negara untuk pembangunan." Pendekatan ini menekankan pentingnya institusi-institusi yang kuat, supremasi hukum, dan akuntabilitas dalam menjamin penggunaan sumber daya publik yang efektif dan efisien. World Bank mengidentifikasi empat dimensi kunci *good governance*: (1) akuntabilitas publik; (2) kerangka hukum yang transparan dan

dapat diprediksi; (3) informasi dan transparansi; serta (4) partisipasi masyarakat sipil.

2.2.6.2. Collaborative Governance

Collaborative governance atau tata kelola kolaboratif telah muncul sebagai model penting dalam pengelolaan isu-isu publik yang kompleks yang memerlukan keterlibatan berbagai pemangku kepentingan. Ansell dan Gash (2008) mendefinisikan *collaborative governance* sebagai "pengaturan pemerintahan di mana satu atau lebih lembaga publik secara langsung melibatkan pemangku kepentingan non-negara dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang formal, berorientasi konsensus, dan deliberatif yang bertujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik atau mengelola program atau aset publik."

Model *collaborative governance* yang dikembangkan oleh Ansell dan Gash (2008) mengidentifikasi beberapa variabel kunci yang mempengaruhi keberhasilan kolaborasi: (1) kondisi awal (*starting conditions*), termasuk ketidakseimbangan sumber daya, insentif untuk partisipasi, dan sejarah konflik atau kerjasama; (2) desain institusional (*institutional design*), termasuk aturan dasar yang jelas, transparansi proses, dan inklusivitas; (3) kepemimpinan fasilitatif (*facilitative leadership*), yang berperan sebagai mediator netral yang memfasilitasi dialog; serta (4) proses kolaboratif (*collaborative process*), yang mencakup komunikasi tatap muka, pembangunan kepercayaan, komitmen terhadap proses, pemahaman bersama, dan hasil antara.

Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012) mengembangkan kerangka integratif untuk *collaborative governance* yang lebih komprehensif. Mereka

mendefinisikan *collaborative governance* sebagai "proses dan struktur pengambilan keputusan dan manajemen kebijakan publik yang melibatkan orang secara konstruktif lintas batas organisasi, sektor publik, dan/atau tingkat pemerintahan untuk mencapai tujuan publik yang tidak dapat dicapai sebaliknya." Kerangka mereka mengidentifikasi tiga dimensi kunci: (1) konteks sistem; (2) driver kolaborasi; serta (3) dinamika kolaborasi yang mencakup *principled engagement*, *shared motivation*, dan *capacity for joint action*.

Dalam perkembangan studi administrasi publik, terjadi pergeseran paradigma dari *Public Administration* (PA) menuju *New Public Management* (NPM), hingga berkembang konsep *New Public Governance* (NPG). Pergeseran ini menunjukkan perubahan mendasar dalam cara memahami relasi antara negara, pasar, dan masyarakat dalam penyelenggaraan kebijakan publik. *Public Administration* menekankan hierarki dan dominasi birokrasi, sementara NPM mengedepankan efisiensi melalui mekanisme pasar dan praktik manajerial sektor swasta (Hood, 1991; Pollitt & Bouckaert, 2004). Namun, kedua pendekatan tersebut dinilai memiliki keterbatasan dalam menjelaskan kompleksitas tata kelola publik kontemporer.

Sebagai respons atas keterbatasan tersebut, Stephen P. Osborne mengemukakan bahwa *New Public Governance* merupakan pendekatan yang lebih relevan dalam konteks negara modern yang plural dan kompleks. NPG menekankan pentingnya jejaring (networks), kolaborasi lintas sektor, serta interaksi antar aktor yang saling bergantung dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan publik (Osborne, 2010).

Lebih lanjut, perspektif *governance* juga diperkuat oleh pemikiran Jan Kooiman yang melihat tata kelola sebagai hasil interaksi antara berbagai aktor sosial-politik dalam sistem yang kompleks dan dinamis (Kooiman, 1999). Hal ini sejalan dengan pandangan R. A. W. Rhodes yang menekankan bahwa *governance* mencerminkan pergeseran dari *government* menuju *governance*, di mana negara tidak lagi menjadi aktor tunggal, melainkan bagian dari jaringan kebijakan yang lebih luas (Rhodes, 1997).

Dalam kerangka NPG, negara dipahami sebagai entitas yang bersifat plural dan pluralistik, sehingga proses kebijakan melibatkan aktor pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil secara simultan. Dengan demikian, keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kapasitas birokrasi, tetapi juga oleh kualitas hubungan, kepercayaan (*trust*), dan koordinasi dalam jaringan kebijakan (Klijn & Koppenjan, 2000). Perspektif ini menjadi penting dalam menjelaskan dinamika keberlanjutan program pembangunan, khususnya dalam konteks perubahan kepemimpinan, di mana interaksi kekuasaan, kepemimpinan institusional, dan proses institusionalisasi sangat menentukan keberlanjutan kebijakan publik.

2.2.7. Dinamika Politik dalam Kebijakan Publik

2.2.7.1. Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan konsep sentral dalam studi administrasi publik dan ilmu politik yang telah mengalami perkembangan definisi dan pemahaman seiring dengan perubahan paradigma pemerintahan. Dye (2017) mendefinisikan kebijakan publik secara sederhana namun komprehensif sebagai

"apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan" (*whatever governments choose to do or not to do*"). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik tidak hanya mencakup tindakan aktif pemerintah, tetapi juga keputusan untuk tidak bertindak, yang sama pentingnya dalam membentuk kondisi sosial dan ekonomi masyarakat.

Anderson (2015) memberikan definisi yang lebih elaboratif dengan menyatakan bahwa kebijakan publik adalah "serangkaian tindakan yang memiliki tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor guna memecahkan suatu masalah atau persoalan tertentu." Definisi ini menekankan beberapa elemen kunci: pertama, kebijakan memiliki tujuan yang jelas; kedua, kebijakan merupakan serangkaian tindakan yang terorganisir; ketiga, kebijakan melibatkan aktor-aktor tertentu; dan keempat, kebijakan diarahkan untuk menyelesaikan masalah publik yang spesifik.

Howlett dan Ramesh (2003) mengembangkan pemahaman yang lebih kompleks dengan mendefinisikan kebijakan publik sebagai "keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk mengambil atau tidak mengambil tindakan tertentu." Mereka menekankan bahwa kebijakan publik tidak hanya mencakup keputusan formal yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan, tetapi juga mencakup tindakan informal dan praktik-praktik yang berkembang dalam implementasi kebijakan. Perspektif ini mengakui bahwa kebijakan publik adalah fenomena yang kompleks yang melibatkan interaksi antara berbagai aktor, institusi, dan proses politik.

Dalam konteks pemerintahan kontemporer, Sabatier dan Weible (2014) menekankan bahwa kebijakan publik harus dipahami dalam kerangka sistem politik

yang lebih luas. Mereka mengidentifikasi bahwa kebijakan publik dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti struktur konstitusional, nilai-nilai sosial budaya, koalisi advokasi, serta kondisi sosial-ekonomi dan teknologi. Pendekatan ini dikenal sebagai *Advocacy Coalition Framework* (ACF) yang menekankan peran koalisi-koalisi kepentingan dalam membentuk dan mengubah kebijakan publik dalam jangka panjang.

2.2.7.2. Dinamika Politik Lokal dalam Konteks Desentralisasi Indonesia

Pemahaman tentang dinamika politik kebijakan publik di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari konteks desentralisasi yang berjalan sejak reformasi 1998. Pratikno dan Lay (2012) menunjukkan bahwa desentralisasi di Indonesia tidak serta merta melahirkan demokratisasi substantif di tingkat lokal, melainkan justru membuka ruang bagi konsolidasi kekuasaan elit lokal yang beroperasi melalui jaringan patronase, dinasti politik, dan kompetisi antar-faksi dalam partai yang sama. Dalam konteks ini, kesinambungan kebijakan antar kepemimpinan bukan ditentukan oleh kekuatan regulasi formal, melainkan oleh siapa yang mengendalikan jaringan patronase dan sumber daya kekuasaan lokal.

Syarif Hidayat (2007) mengembangkan konsep *shadow state* untuk menjelaskan fenomena di mana kekuasaan informal yang beroperasi di balik struktur formal pemerintahan justru menjadi penentu utama kebijakan publik di daerah. Konsep ini sangat relevan untuk memahami mengapa perubahan figur pemimpin meskipun dalam satu partai dan satu dokumen perencanaan yang sama dapat menghasilkan perubahan kebijakan yang drastis: karena yang sesungguhnya

berganti bukan hanya figur formal, melainkan seluruh jaringan kekuasaan informal yang menyertainya. Konsep *shadow state* Hidayat dengan demikian memberikan kontekstualisasi lokal bagi konsep *patron replacement cascade* yang ditemukan dalam penelitian ini.

Cornelis Lay (2012) lebih lanjut menunjukkan bahwa dalam sistem multipartai Indonesia pasca-reformasi, loyalitas politik di tingkat lokal lebih bersifat personal dan patronase daripada ideologis. Seorang pemimpin baru dari partai yang sama tidak mewarisi loyalitas jaringan pendahulunya secara otomatis ia harus membangun jaringan patronasenya sendiri, yang secara struktural mendorong diferensiasi dari warisan pendahulu.

2.2.8. Teori Implementasi Kebijakan

Teori implementasi kebijakan berkembang melalui dua tradisi besar yang saling melengkapi. Tradisi top down yang dipelopori Sabatier dan Mazmanian (1983) serta Van Meter dan Van Horn (1975) menekankan bahwa keberhasilan implementasi bergantung pada kejelasan tujuan kebijakan, dukungan politik, dan kapasitas institusional, sehingga memerlukan kontrol hierarkis yang kuat dari pembuat kebijakan. Sebagai kritik, tradisi bottom up yang dikembangkan Lipsky (1980) melalui konsep *street level bureaucracy* menekankan bahwa birokrat garis depan memiliki diskresi signifikan dan pada dasarnya merupakan pembuat kebijakan aktif, bukan pelaksana pasif, sebagaimana diperkuat oleh pendekatan backward mapping Hjern dan Hull (1982). Dalam penelitian ini, kedua tradisi digunakan secara komplementer untuk memahami bagaimana OPD pelaksana

Program KKS memiliki ruang diskresi yang, pasca transisi kepemimpinan, digunakan untuk menghindari risiko alih alih melanjutkan program secara aktif.

2.2.9. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan merupakan tahap penting dalam siklus kebijakan publik yang bertujuan menilai efektivitas, efisiensi, dan dampak kebijakan (Dunn, 2016). Rossi, Lipsey, dan Freeman (2004) mengidentifikasi beberapa jenis evaluasi, meliputi evaluasi kebutuhan, proses, dampak, dan efisiensi, sementara Patton (2015) melalui konsep *utilization focused evaluation* menekankan bahwa evaluasi yang baik harus benar benar digunakan oleh pengambil keputusan, bukan sekadar rigorous secara metodologis. Kerangka ini relevan bagi penelitian ini untuk memahami paradoks Kota Semarang, di mana capaian administratif berupa penghargaan Swasti Saba Wistara tidak sejalan dengan indikator dampak substantif seperti Angka Kematian Ibu, sebuah kesenjangan antara evaluasi berbasis output dan evaluasi berbasis dampak yang menjadi bagian dari argumen *shallow institutionalization*.

2.3. Sintesis Teoritis dan Kerangka Berpikir

2.3.1. Sintesis Teoritis

Penelitian ini mengintegrasikan berbagai perspektif teoretis untuk membangun pemahaman yang komprehensif tentang keberlanjutan kebijakan kolaboratif dalam konteks politik kekuasaan dan transisi kepemimpinan. Teori institusional (March & Olsen, 1989; Peters, 2019) memberikan fondasi untuk memahami bagaimana institusi baik formal maupun informal membentuk perilaku aktor dan stabilitas kebijakan melalui *logic of appropriateness*, rutinitas, dan norma yang terlembaga.

Perspektif ini menekankan bahwa keberlanjutan kebijakan tidak hanya bergantung pada desain kebijakan yang rasional, tetapi juga pada sejauh mana kebijakan tersebut terinstitusionalisasi dalam struktur formal dan kultur organisasi.

Teori kekuasaan, khususnya perspektif Foucauldian tentang *governmentality* dan *power relations* (Foucault, 1980, 2008), serta teori elit (Mills, 1956; Pareto, 1935), memberikan lensa untuk menganalisis dinamika politik kekuasaan dalam implementasi kebijakan. Politik kekuasaan dipahami bukan hanya sebagai keputusan yang tampak (*decision-making*), melainkan juga mencakup pengendalian agenda melalui non-keputusan (Bachrach & Baratz, 1962) dan pembentukan kesadaran yang membuat konflik tidak muncul ke permukaan (Lukes, 2005). Konsep sirkulasi elit Pareto sangat relevan untuk memahami bagaimana transisi kepemimpinan bahkan dalam satu partai politik dapat mempengaruhi keberlanjutan program melalui perubahan dalam konfigurasi kekuasaan dan prioritas kebijakan.

Teori *governance*, khususnya *collaborative governance* (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012) dan *network governance* (Rhodes, 1997; Kooiman, 2003), memberikan kerangka untuk memahami bagaimana kebijakan *Healthy City* yang bersifat lintas sektor memerlukan koordinasi dan kolaborasi berbagai aktor. Perspektif ini menekankan pentingnya kepercayaan, komitmen bersama, dan kepemimpinan fasilitatif dalam mempertahankan kolaborasi. Namun, literatur *collaborative governance* yang dikembangkan terutama dalam konteks demokrasi liberal Barat perlu dikontekstualisasikan dengan dinamika politik Indonesia yang ditandai oleh patronase, politik dinasti, dan kontestasi elit yang kuat (Aspinall &

Mietzner, 2019).

Konsep *path dependency* (Pierson, 2000, 2004) dan *critical junctures* (Capoccia & Kelemen, 2007) memberikan perspektif temporal untuk memahami keberlanjutan dan perubahan kebijakan. Transisi kepemimpinan dapat dipahami sebagai potensi *critical juncture* yang membuka peluang untuk perubahan jalur kebijakan. Namun, kekuatan *path dependency* yang diciptakan melalui investasi institusional, pembelajaran kolektif, dan adaptasi aktor terhadap kebijakan existing dapat mempertahankan keberlanjutan program meskipun terjadi pergantian kepemimpinan. Sintesis ini menghasilkan proposisi bahwa keberlanjutan kebijakan dalam konteks transisi kepemimpinan ditentukan oleh interaksi antara kekuatan institusional yang mendorong *path dependency* dan dinamika kekuasaan yang menciptakan tekanan untuk perubahan.

2.3.2. Kerangka Konseptual Penelitian

Kerangka konseptual penelitian ini dibangun untuk memahami hubungan dinamis antara politik kekuasaan, dinamika kelembagaan, dan keberlanjutan kebijakan KKS di Kota Semarang. Kerangka ini mengidentifikasi tiga komponen utama yang saling berinteraksi:

Pertama, komponen aktor-aktor dalam arena kebijakan, yang mencakup: (a) aktor negara seperti kepala daerah, DPRD, dan birokrasi pelaksana; (b) aktor non-negara seperti sektor privat, masyarakat sipil, dan akademisi; serta (c) aktor hibrida seperti BUMD dan kemitraan publik-swasta. Setiap aktor memiliki sumber daya (kekuasaan formal, finansial, keahlian, legitimasi, jaringan), kepentingan

(material, ideologis, institusional, elektoral), dan strategi (koalisi, lobi, mobilisasi, resistensi) yang berbeda.

Kedua, komponen politik kekuasaan pasca-suksesi, yang beroperasi melalui tiga dimensi (Lukes, 2005): (a) *decision-making power*-keputusan eksplisit tentang prioritas program, alokasi anggaran, dan penetapan instrumen implementasi; (b) *non-decision making power*-pengendalian agenda melalui apa yang tidak diputuskan, termasuk tidak mengaktifkan struktur kelembagaan yang sudah ada dan tidak mengevaluasi capaian kebijakan; serta (c) *invisible power*-pembentukan kesadaran kolektif yang membuat aktor secara proaktif menghindari kebijakan pendahulu tanpa instruksi formal. Politik kekuasaan ini dioperasikan melalui mekanisme tata kelola (*governmentality Foucault*): teknologi penganggaran, teknologi personel, dan teknologi struktural, serta dipicu oleh sirkulasi elit (Pareto) yang membawa perubahan jejaring dan prioritas.

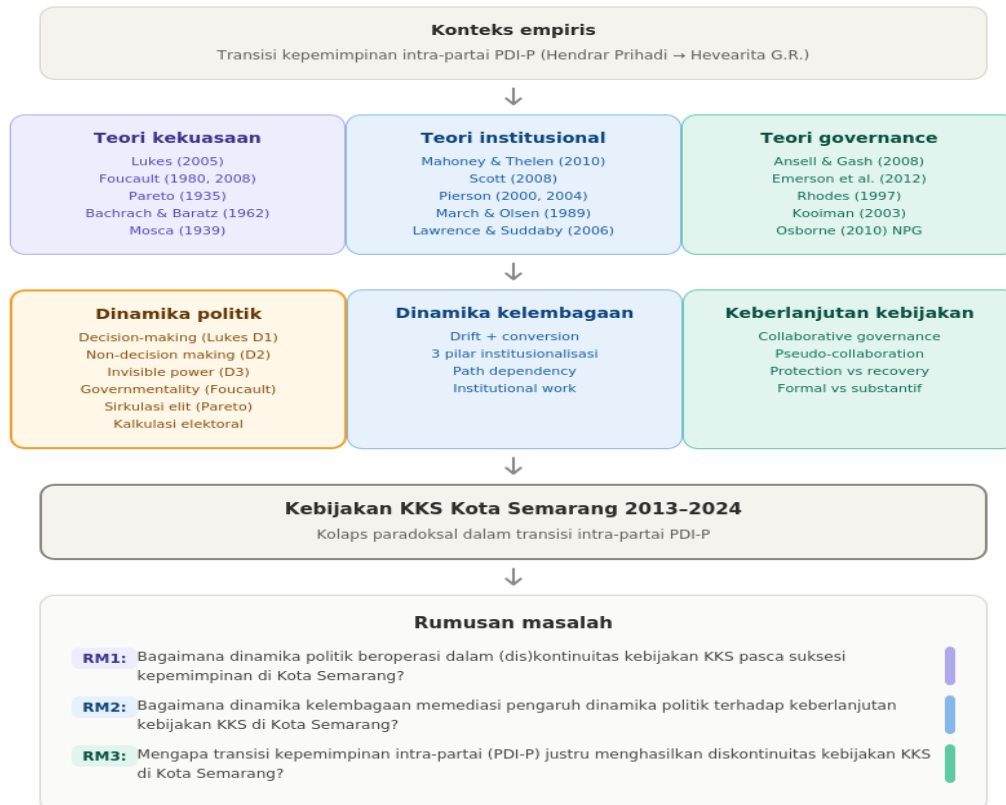
Ketiga, komponen keberlanjutan kebijakan, yang mencakup empat dimensi: (a) keberlanjutan institusional melalui stabilitas struktur organisasi, aturan, kapasitas kelembagaan, dan sistem evaluasi; (b) keberlanjutan politik melalui dukungan jangka panjang, stabilitas koalisi, ketahanan terhadap perubahan, dan legitimasi publik; (c) keberlanjutan finansial melalui ketersediaan dana berkelanjutan, diversifikasi pendanaan, efisiensi penggunaan sumber daya; serta (d) keberlanjutan sosial melalui dukungan dan partisipasi masyarakat, dampak kesejahteraan, keadilan distribusi manfaat, dan kesesuaian dengan nilai lokal.

Ketiga komponen ini saling mempengaruhi dalam proses yang dinamis. Karakteristik aktor (sumber daya, kepentingan, strategi) membentuk pola operasi

politik kekuasaan. Politik kekuasaan kemudian mempengaruhi keberlanjutan kebijakan melalui mekanisme kelembagaan: kekuasaan yang beroperasi melalui tiga dimensi Lukes mendistorsi kelembagaan yang hanya terinstitusionalisasi secara dangkal (*shallow institutionalization*), menghasilkan perubahan gradual berupa drift dan conversion secara simultan (*deliberate ambiguity*), dan mengekspos kerentanan kolaborasi yang bersifat *patron-driven*. Keberlanjutan kebijakan pada gilirannya memberikan umpan balik pada dinamika aktor dan politik kekuasaan: keberhasilan implementasi menarik partisipasi aktor baru, sementara kegagalan menyebabkan mundurnya aktor atau perubahan strategi.

Dalam konteks transisi kepemimpinan, kerangka ini mengidentifikasi bahwa pergantian kepala daerah bahkan dalam satu partai dapat mengubah konfigurasi kekuasaan melalui: perubahan prioritas kebijakan, realokasi sumber daya, rekomposisi koalisi pendukung, dan perubahan gaya kepemimpinan. Keberlanjutan Program KKS dalam konteks ini ditentukan oleh: (1) kekuatan institusionalisasi program dalam struktur formal dan kultur organisasi; (2) kemampuan jaringan kolaboratif untuk mempertahankan momentum meskipun terjadi perubahan kepemimpinan; (3) legitimasi dan dukungan publik yang telah terbangun; serta (4) kapasitas program untuk beradaptasi dengan prioritas kepemimpinan baru tanpa kehilangan esensi dan capaiannya.

Berikut ini diagram konseptual dalam penelitian ini:



Gambar 2.1.
Kerangka Pikir

Untuk mempertegas arsitektur teori penelitian ini, keempat teori utama yang diuraikan pada sub-bab 2.1 dapat dipetakan secara eksplisit terhadap empat kebaruaran ilmiah yang dihasilkan. Tiga dimensi kekuasaan Lukes menjadi fondasi bagi analisis Kerangka Kausal Integratif dan model *cascading power*. Tiga pilar kelembagaan Scott menjadi fondasi langsung bagi kebaruaran pertama, *shallow institutionalization*. Perubahan institusional bertahap Mahoney dan Thelen menjadi fondasi bagi kebaruaran keempat, *deliberate ambiguity*, melalui perluasan pada mode kelima perubahan institusional. Sirkulasi elite Pareto menjadi fondasi bagi

kebaharuan kedua, *anti-continuity politics*. Kebaharuan ketiga, *patron-driven pseudo-collaboration*, dibangun dari kritik terhadap Ansell dan Gash (2008) sebagai teori pendukung utama pada domain *collaborative governance*. Pemetaan eksplisit ini menegaskan bahwa setiap kebaharuan ilmiah penelitian ini memiliki genealogi teoretis yang jelas dan dapat ditelusuri, bukan konsep yang berdiri terpisah dari kerangka teori yang telah dibangun.

2.4. Definisi Operasional

Definisi operasional digunakan untuk memberikan batasan yang jelas mengenai konsep-konsep kunci yang digunakan dalam penelitian ini. Berikut adalah definisi operasional dari variabel-variabel utama penelitian:

2.4.1. Dinamika Politik

Dinamika politik dalam penelitian ini didefinisikan sebagai keseluruhan proses perubahan, pergeseran, dan interaksi politik yang terjadi antar-aktor dalam konteks transisi kepemimpinan daerah, yang mencakup perubahan konstelasi kekuasaan, sirkulasi elite, rekonfigurasi jaringan patronase, kalkulasi elektoral, serta operasi kekuasaan dalam pengambilan dan non-pengambilan keputusan kebijakan. Konsep ini lebih luas dari sekadar politik kekuasaan (*power politics*) yang hanya berfokus pada perebutan dan dominasi kekuasaan; dinamika politik mencakup pula proses-proses politik yang bergerak dan berubah sepanjang waktu (dynamic), termasuk bagaimana aktor-aktor merespons, beradaptasi, dan merekonfigurasi posisi mereka dalam lanskap politik yang berubah.

Secara teoretis, dinamika politik dalam penelitian ini dianalisis melalui tiga kerangka yang saling melengkapi. Pertama, tiga dimensi kekuasaan Lukes

(2005) yang membedakan antara kekuasaan terlihat (*visible power*) berupa keputusan formal yang dapat diobservasi, kekuasaan tersembunyi (*hidden power*) berupa pengendalian agenda dan non-decision making (Bachrach & Baratz, 1962), serta kekuasaan tidak terlihat (*invisible power*) berupa pembentukan kesadaran dan persepsi yang membuat konflik tidak muncul ke permukaan. Kedua, teori sirkulasi elite (Pareto, 1935) yang menjelaskan bagaimana pergantian kepemimpinan meskipun dalam satu partai yang sama menghasilkan rekonfigurasi seluruh jaringan kekuasaan, patronase, dan prioritas kebijakan. Ketiga, konsep *governmentality* (Foucault, 1980) yang membantu memahami bagaimana kekuasaan beroperasi tidak hanya melalui instruksi eksplisit, melainkan melalui pembentukan regime of truth yang menentukan apa yang dianggap layak dan tidak layak diperjuangkan dalam konteks birokrasi.

Dalam konteks desentralisasi Indonesia, Grindle (2007) menekankan bahwa aktor lokal memiliki otonomi tinggi dalam menentukan arah kebijakan, termasuk dalam mempertahankan atau mengubah program yang diwariskan oleh pemimpin sebelumnya. Aspinall dan Mietzner (2019) serta Hadiz (2010) lebih lanjut menunjukkan bahwa dinamika politik di tingkat lokal Indonesia tidak dapat dijelaskan semata-mata oleh faktor ideologi partai, melainkan juga oleh konfigurasi patronase, kalkulasi elektoral individual, dan kompetisi antar-faksi dalam satu partai yang sama.

Dalam perspektif yang lebih spesifik terhadap konteks Indonesia, Hidayat (2007) dan Lay (2012) menunjukkan bahwa dinamika ini beroperasi melalui mekanisme *shadow state* dan loyalitas patronase personal yang menjadikan setiap

transisi kepemimpinan sebagai momen rekonfigurasi total jaringan kekuasaan informal, terlepas dari kesamaan afiliasi partai.

Perlu ditegaskan bahwa kepemimpinan dalam kerangka konseptual penelitian ini diposisikan bukan sebagai variabel independen konvensional yang pengaruhnya diukur secara terpisah, melainkan sebagai variabel kontekstual atau anteseden yang memicu beroperasinya mekanisme kekuasaan bertingkat, cascading power mechanism, sebagaimana diuraikan pada sub-bab 5.1.4. Perubahan kepemimpinan tidak secara langsung menyebabkan diskontinuitas kebijakan, melainkan mengubah konfigurasi kekuasaan yang kemudian, melalui tiga dimensi Lukes dan mekanisme governmentality Foucault, mendistorsi kelembagaan yang telah terinstitusionalisasi secara dangkal. Dengan demikian, kepemimpinan berfungsi sebagai titik pemicu (*trigger point*) dalam rantai kausalitas, bukan sebagai penyebab tunggal yang berdiri sendiri.

Indikator dinamika politik dalam penelitian ini meliputi:

- a. Perubahan konstelasi dan konfigurasi kekuasaan pasca transisi kepemimpinan, termasuk pergantian jaringan patronase ("gerbong baru");
- b. Operasi kekuasaan melalui tiga dimensi Lukes: keputusan formal (perubahan RKPD, pemotongan anggaran), non-keputusan (pembekuan forum tanpa SK, mutasi pejabat kunci), dan pembentukan kesadaran (narasi "Sing Penting Ora Hendi", labeling program sebagai warisan pendahulu);
- c. Kalkulasi elektoral yang memengaruhi kebijakan, termasuk diferensiasi identitas kepemimpinan dan kepentingan menjelang Pemilu;
- d. Sirkulasi elite intra-partai dan dampaknya terhadap (dis)kontinuitas kebijakan;

- e. Pernyataan publik dan narasi simbolik pemimpin baru terhadap warisan pemimpin lama;
- f. Resistensi, penerimaan fatalistik, atau adaptasi aktor terhadap perubahan konfigurasi kekuasaan.

2.4.2. Kelembagaan

Kelembagaan (*institutions* atau *institutional arrangements*) dalam kajian ilmu sosial dan administrasi publik merujuk pada aturan-aturan formal dan informal yang membentuk perilaku aktor dalam suatu sistem sosial, politik, atau organisasi. Konsep ini menekankan pentingnya struktur, norma, dan mekanisme yang mengatur bagaimana kekuasaan dijalankan, keputusan diambil, dan bagaimana sumber daya dikelola.

Douglass C. North (1990), tokoh New Institutional Economics, mendefinisikan: "*Institutions are the rules of the game in a society, or more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction.*" Artinya, kelembagaan adalah seperangkat aturan (formal dan informal) yang mengarahkan dan membatasi perilaku individu dan kelompok dalam masyarakat.

March & Olsen (1989) dari perspektif *Neo-Institutionalism* menyatakan: "*Institutions are relatively stable collections of practices and rules defining appropriate behavior for specific groups of actors in specific situations.*" Kelembagaan adalah kumpulan praktik dan aturan yang stabil, yang membentuk perilaku yang dianggap pantas dalam konteks tertentu.

Dalam konteks penelitian ini, kelembagaan dianalisis untuk:

1. Menganalisis kemampuan pemimpin baru dalam memanfaatkan, mengubah, atau menghadapi struktur kelembagaan yang ada;
2. Menilai apakah kelembagaan cukup kuat untuk menjamin keberlanjutan program, atau justru lemah dan mudah terpengaruh oleh politik kekuasaan;
3. Melihat sejauh mana program-program pembangunan telah terinstitusionalisasi dalam sistem kelembagaan pemerintahan.

2.4.3. Keberlanjutan Program

Keberlanjutan program dalam penelitian ini didefinisikan sebagai kemampuan suatu kebijakan atau program pembangunan yang telah dirancang dan diimplementasikan oleh pemerintahan sebelumnya untuk tetap dipertahankan, dilanjutkan, atau dikembangkan oleh pemerintahan berikutnya, baik dalam bentuk struktur, pendanaan, kegiatan, maupun tujuannya, terlepas dari perubahan kepemimpinan politik.

Dalam penelitian ini, keberlanjutan program dipahami sebagai proses di mana kebijakan pembangunan yang dilaksanakan pada masa kepemimpinan Walikota Hendrar Prihadi tetap dijalankan atau dikembangkan oleh penerusnya, Hevearita Gunaryanti Rahayu, dengan memperhatikan aspek kelembagaan, politik, dan sosial yang memengaruhi kelangsungan Program KKS.

Indikator keberlanjutan program meliputi:

1. Kontinuitas alokasi anggaran untuk Program KKS;
2. Keberadaan dan aktivitas Forum Kota Sehat dan Forum Kecamatan Sehat;
3. Pencantuman Program KKS dalam dokumen perencanaan (RPJMD, RKPD);

4. Pelaksanaan kegiatan-kegiatan turunan Program KKS seperti Kampung Sehat;
5. Komitmen politik pemimpin baru terhadap Program KKS