

BAB VI

PENUTUP

Bab ini menyajikan penutup disertasi yang mencakup kesimpulan yang menjawab ketiga rumusan masalah secara sistematis, kebaharuan ilmiah sebagai kontribusi orisinal, implikasi teoritis dan praktis, keterbatasan penelitian, serta agenda penelitian lanjutan.

6.1. Kesimpulan

6.1.1. Dinamika Politik Kekuasaan dalam (Dis)kontinuitas KKS

Penelitian ini menyimpulkan bahwa dinamika politik beroperasi dalam (dis)kontinuitas kebijakan KKS melalui tiga dimensi kekuasaan Lukes (2005) yang bekerja secara bertingkat (*cascading*), bukan secara paralel atau berurutan sederhana sebagaimana diasumsikan dalam literatur konvensional. Temuan ini merupakan koreksi dan perluasan terhadap kerangka asli Lukes yang membahas ketiga dimensi sebagai level kumulatif tanpa mempersoalkan logika sekuensial di balik operasinya.

Dimensi ketiga (*invisible power*) beroperasi sebagai *kondisi pembuka*: narasi "***Sing Penting Ora Hendi***" bekerja sebagai teknologi kekuasaan Foucauldian yang menciptakan *self-censorship* birokrasi massal tanpa instruksi eksplisit, menjadikan lebih dari 20 OPD secara simultan menarik diri dari koordinasi KKS. Saturasi JENUH dari 13/14 informan lintas lima kategori mengkonfirmasi bahwa narasi ini telah terinternalisasi secara kolektif sebagai

regime of truth. Wawancara dengan I-1 menambahkan dimensi *governmentality* Foucault: perubahan perilaku OPD dari komunikasi dua arah (era Hendi: sampaikan masalah sekaligus solusi) menjadi diam, mencari aman, dan menghindari konflik merupakan manifestasi konkret *technologies of self* yang mengubah rasionalitas birokratis secara menyeluruh. [KA-A3, JENUH 13/14]

Dimensi kedua (*hidden power*) beroperasi sebagai *mekanisme penyingkiran* yang mengeksploitasi ketidakberdayaan yang sudah terbentuk: pembekuan FKS tanpa SK pencabutan, mutasi pejabat kunci melalui dalih 'penyegaran', penghentian proses Perda KKS, dan regresi koordinasi OPD. Bukti terkuat datang dari korban langsung: **"Tidak ada SK, serah terima tidak dilakukan, ya monggo saja."** (I-14). Absennya jejak keputusan formal adalah karakteristik khas *non-decision making*: efeknya identik dengan keputusan resmi, namun tidak meninggalkan landasan yang dapat digugat. [KA-A2, JENUH]

Dimensi pertama (*visible power*) beroperasi sebagai *mekanisme konsolidasi formal* yang mengunci perubahan secara institusional: pemotongan anggaran FKK sebesar 89,8% berdasarkan triangulasi DPA aktual 2023 (dari Rp 50 juta menjadi Rp 5,1 juta) dan perubahan RKPD 2023 yang meminggirkan KKS dari prioritas. Yang paling signifikan, informan hanya menyadari pemotongan sekitar 50% kesenjangan persepsi versus realita ini mengkonfirmasi bahwa resistensi sudah dilumpuhkan oleh dimensi ketiga sebelum dimensi pertama beroperasi. [KA-A1, JENUH]

Ketiga dimensi beroperasi sebagai *cascading power mechanism*: urutan bertingkat di mana *invisible power* meletakkan fondasi diskursif terlebih dahulu,

hidden power melumpuhkan mekanisme resistensi formal, dan *visible power* mengeksekusi perubahan anggaran dan regulasi. Model ini menunjukkan bahwa ketiga dimensi Lukes beroperasi secara kumulatif dan saling menguatkan, bukan paralel, sehingga menjelaskan mengapa pemotongan anggaran dapat dilakukan tanpa resistensi: resistensi sudah dilumpuhkan jauh sebelum keputusan formal diambil.

6.1.2. Dinamika Kelembagaan sebagai Mediator Kekuasaan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa dinamika kelembagaan berfungsi sebagai *amplifier*, bukan sekadar korban pasif dari politik kekuasaan. Tanpa kerentanan kelembagaan, *cascading power mechanism* yang sama tidak akan menghasilkan diskontinuitas yang sebegitu total dan cepat. Tiga mekanisme mediasi teridentifikasi.

Pertama, *shallow institutionalization* (B4, JENUH 14/14): formalisasi kuat pada pilar regulatif¹²⁷ posisi jabatan dalam SK, integrasi RPJMD, anggaran miliaran tidak disertai internalisasi pada pilar normatif dan kultural-kognitif (Scott, 2008). Bukti definitifnya adalah *honest uncertainty* dari I-14 sendiri yang tidak dapat membedakan antara kepatuhan substantif dan seremonial setelah delapan tahun: "Saya tidak tahu pasti... mengapa bisa berbeda saat saya masih aktif dan ketika saya tidak aktif." Arsitektur kelembagaan yang tampak megah di permukaan berdiri di atas fondasi normatif dan kognitif yang rapuh. [KA-B4]

Kedua, *deliberate ambiguity* melalui *drift* dan *conversion* simultan (Mahoney & Thelen, 2010): SK 440/4/2022 tetap berlaku namun forum dibekukan tanpa prosedur formal (*drift*), sementara substansi KKS dipertahankan dengan label

baru *urban farming (conversion)*. Dua mode perubahan yang dalam teori asli dikonseptualisasikan sebagai alternatif terpisah ini beroperasi secara simultan, menciptakan ambiguitas yang menguntungkan pemegang kekuasaan baru: tidak ada keputusan formal yang dapat dipersoalkan. [KA-B1, KA-B2]

Ketiga, *patron-driven pseudo-collaboration*: forum kolaborasi KKS selama era Hendi memenuhi seluruh kriteria formal *collaborative governance* Ansell-Gash (2008) partisipasi multi-stakeholder, dialog tatap muka, komitmen bersama namun pada hakikatnya digerakkan oleh patron. Ketika patron berubah, seluruh kolaborasi runtuh masif dan simultan karena fondasinya adalah *compliance pressure*, bukan *shared values*. Kolaborasi FKS–PKK yang tampak organik bergantung pada relasi patron berlapis: Walikota sebagai patron FKS sekaligus suami Ketua PKK kota. Ketika kedua relasi berubah bersamaan, kolaborasi kolaps dari dua sisi. [KA-C2]

Jalur mediasi dinamika kelembagaan dapat direpresentasikan melalui rantai kausal berikut: perubahan kekuasaan politik, kerentanan kelembagaan sebagai *amplifier (shallow institutionalization, patron-driven pseudo-collaboration, dan deliberate ambiguity)* menyebabkan diskontinuitas kebijakan KKS secara total dan cepat.

Implikasi analitis yang paling fundamental: seandainya institusionalisasi bersifat mendalam pada ketiga pilar Scott (2008) regulatif, normatif, dan kultural-kognitif atau seandainya kolaborasi dibangun di atas kepercayaan genuine, atau seandainya ambiguitas dicegah melalui Peraturan Daerah KKS yang tidak sempit terwujud, maka mekanisme kekuasaan yang sama tidak akan mampu menghasilkan

diskontinuitas yang sebegitu total, cepat, dan masif.

6.1.3. Transisi Intra-Partai Mengubah Konfigurasi Kekuasaan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa transisi kepemimpinan intra-partai PDI-P tahun 2022 menghasilkan diskontinuitas melalui dua sub-mekanisme yang saling memperkuat: (1) rekonfigurasi ekosistem patronase secara simultan melalui *patron replacement cascade*, dan (2) kalkulasi *anti-continuity politics* yang bersifat *intentional*. Paradoks empiris yang menjadi titik berangkat permasalahan ke 3 adalah: transisi yang terjadi dalam kondisi paling menguntungkan keberlanjutan, satu partai, satu RPJMD, relasi Wakil-Walikota langsung, justru menghasilkan diskontinuitas paling tajam.

Sub-mekanisme pertama adalah *patron replacement cascade*: satu pergantian pemimpin menggantikan seluruh ekosistem patronase secara simultan jaringan PKK-FKS (Ketua PKK baru otomatis terganti), koalisi birokrasi 20 OPD (melalui mutasi 'penyegaran'), dan legitimasi Wistara (diklaim sebagai legacy yang harus ditinggalkan). Formulasi I-11 merangkumnya dengan tepat: "Setelah terjadi pergantian pemimpin pastinya juga memiliki kebijakan yang baru dengan gerbong yang baru juga."

Sub-mekanisme kedua adalah *anti-continuity politics*: kalkulasi politik di mana pemimpin baru memilih mendekonstruksi program pendahulu demi membangun legitimasi personal. Kunci kesimpulan ini adalah konfirmasi dari I-13 bahwa ia sendiri tidak melakukan hal yang sama ketika meneruskan kepemimpinan Soemarmo: "Saya dulu pernah melanjutkan walikota Marmo dan tidak membuat program baru karena masih dalam 1 dokumen RPJMD." Diskontinuitas Hevearita

bukan kelangkaan pilihan, melainkan penyimpangan dari norma yang ada dan norma itu pernah dipatuhi oleh pemimpin dari partai yang sama. [KA-A4, KA-E1]

Temuan paradoksal ketiga adalah *recovery* Wiwerda 2025: kapasitas laten berupa jaringan 177 FKK dan nilai 'Bergerak Bersama' tidak musnah meskipun program kolaps. *Recovery* ini mengkonfirmasi distinsi penting antara **kapasitas proteksi** (mencegah diskontinuitas terbukti gagal) dan **kapasitas recovery** (memulihkan program setelah kolapsterbukti berhasil secara terbatas). Sebuah program dapat memiliki *recovery capacity* yang tinggi meskipun *protection capacity*-nya sangat lemah. [KA-B4, KA-C2]

6.1.4. Kesimpulan Umum

Secara keseluruhan, penelitian ini menyimpulkan bahwa kolaps paradoksal program KKS Kota Semarang dari puncak *Wistara* (2021) ke kegagalan verifikasi (2023) di bawah dua walikota dari partai yang sama dengan RPJMD yang sama, disebabkan oleh interaksi tiga kondisi struktural yang saling memperkuat: (1) *anti-continuity politics* yang mendorong pemimpin baru mendekonstruksi program pendahulu demi membangun legitimasi personal; (2) *shallow institutionalization* yang menciptakan ilusi keberlanjutan melalui formalisasi megah di atas fondasi normatif dan kognitif yang rapuh; dan (3) *patron-driven pseudo-collaboration* yang menjadikan seluruh ekosistem kolaborasi bergantung pada satu *single point of failure*: figur patron.

Temuan ini secara langsung menantang dua asumsi konvensional dalam literatur. **Pertama**, asumsi bahwa kesamaan partai menjamin keberlanjutan kebijakan terbantah oleh fakta bahwa diskontinuitas paling tajam justru terjadi

dalam transisi intra-partai. **Kedua**, asumsi bahwa formalisasi kuat (SK, RPJMD, anggaran besar) menjamin ketahanan program terbantah oleh kecepatan kolaps dalam kurang dari dua tahun meskipun seluruh instrumen formal masih berlaku. Yang menentukan bukan apa yang tertulis dalam dokumen, melainkan seberapa dalam nilai program terinternalisasi dalam diri aktor yang menjalankan.

6.2. Kebaharuan Ilmiah (*Scientific Novelty*)

Berdasarkan konfrontasi sistematis antara temuan empiris dan kerangka teoritis, penelitian ini menghasilkan empat kebaharuan ilmiah sebagai kontribusi orisinal. Keempat kebaharuan ini membentuk koherensi analitis yang utuh dengan urutan kausal: N1 menciptakan kondisi kerentanan struktural; N2 mengidentifikasi strategi aktor yang mengeksploitasi kerentanan tersebut; N3 menjelaskan mengapa jaringan kolaborasi runtuh total ketika patron berubah; dan N4 menjelaskan mengapa seluruh proses berlangsung tanpa jejak formal yang dapat digugat.

Tabel 6.1.
Ringkasan Empat Kebaharuan Ilmiah

No.	Konsep Baru	Posisi terhadap Teori Acuan	Teori yang Diperluas	Status
N1	Shallow Institutionalization	Perluasan tiga pilar Scott (2008): formalisasi kuat tanpa internalisasi normatif-kognitif menciptakan ilusi keberlanjutan yang dapat runtuh dalam satu siklus kepemimpinan	Scott (2008) Three Pillars of Institutions; March & Olsen (1989)	Terkonfirmasi penuh (P2)
N2	Anti-Continuity Politics	Menantang asumsi kesamaan partai menjamin keberlanjutan; mengidentifikasi diskontinuitas sebagai	Pareto (1935) Sirkulasi Elite; Rhodes (1997) & Kooiman (2003) Policy Continuity;	Terkonfirmasi penuh (P4, P5)

No.	Konsep Baru	Posisi terhadap Teori Acuan	Teori yang Diperluas	Status
		strategi konstruksi identitas kepemimpinan intra-partai	Lukes (2005) dimensi ketiga	
N3	Patron-Driven Pseudo-Collaboration	Modifikasi Ansell-Gash (2008): konteks patronase sebagai variabel moderator yang menentukan substansi kolaborasi; pemenuhan kriteria formal tidak menjamin genuine collaboration	Ansell & Gash (2008) Collaborative Governance; Emerson, Nabatchi & Balogh (2012)	Terkonfirmasi dengan modifikasi (P3)
N4	Deliberate Ambiguity (Drift + Conversion Simultan)	Dua mode Mahoney-Thelen yang dalam teori asli bersifat alternatif terpisah terbukti beroperasi simultan sebagai strategi yang disengaja; mode kelima perubahan institusional	Mahoney & Thelen (2010) Gradual Institutional Change	Terkonfirmasi dengan modifikasi (P2, P3)

Sumber: Sintesis Bab V; NVivo 12

1. *N1 Shallow Institutionalization*

Kebaharuan pertama adalah konsep *shallow institutionalization* sebagai perluasan tiga pilar institusi Scott (2008). Konsep ini menunjukkan bahwa formalisasi kuat pada pilar regulative, SK dengan 127 posisi jabatan, integrasi RPJMD, anggaran miliaran, Wistara dua kali dapat memberikan *ilusi keberlanjutan* yang menyesatkan ketika tidak disertai internalisasi yang memadai pada pilar normatif dan kultural-kognitif.

Bukti definitif berasal dari *honest uncertainty* I-14 yang tidak dapat membedakan kepatuhan substantif dari seremonial setelah delapan tahun. Birokrasi

menjalankan KKS karena tekanan hierarkis (*coercive isomorphism*, Meyer & Rowan, 1977), bukan karena internalisasi nilai, sehingga ketika sumber tekanan hierarkis berubah, kepatuhan berubah arah secara masif dan serta-merta.

Paradoks analitik yang penting: pilar kultural-kognitif yang lemah justru menghasilkan *asymmetric resilience* paling lambat dibangun namun paling tahan terhadap tekanan formal dan menjadi satu-satunya basis *recovery* Wiwerda 2025 ketika pilar lain runtuh. Konsep ini dapat dioperasionisasikan sebagai instrumen *rapid assessment* melalui tiga dimensi uji: (1) apakah birokrasi tetap menjalankan program tanpa tekanan patron? (2) apakah forum dapat beroperasi tanpa anggaran pemerintah? (3) apakah komunitas memiliki narasi kepemilikan yang independen dari figur pemimpin?

2. *N2 Anti-Continuity Politics*

Kebaharuan kedua adalah konsep *anti-continuity politics*: strategi diferensiasi kepemimpinan di mana pemimpin baru membangun identitasnya melalui dekonstruksi program pendahulu, meskipun berasal dari partai yang sama dan terikat dokumen perencanaan yang sama. Konsep ini merupakan modifikasi terhadap teori sirkulasi elite Pareto (1935) sekaligus tantangan terhadap literatur *policy continuity* (Rhodes, 1997; Kooiman, 2003).

Berbeda dari *policy reversal* yang dipicu perbedaan ideologi dan *bureaucratic inertia* yang dipicu keterbatasan kapasitas, *anti-continuity politics* dipicu oleh kebutuhan konstruksi identitas kepemimpinan dalam konteks intra-partai yang tidak memiliki perbedaan ideologi sebagai basis diferensiasi. Diskontinuitas program menjadi satu-satunya cara membangun identitas

kepemimpinan yang berbeda. Konfirmasi preseden I-13 (Hendi-Marmo) membuktikan bahwa ini adalah pilihan *intentional*, bukan keniscayaan struktural.

Kontribusi pada teori: mengisi gap dalam literatur kegagalan kebijakan (Bovens & 't Hart, 2016) dengan menambahkan faktor pendorong diskontinuitas yang bersifat strategis-identitasif, bukan substantif-programatik. Konsep ini juga menjelaskan mengapa fenomena 'ganti pemimpin, ganti kebijakan' bersifat lebih sistemik dalam konteks intra-partai daripada antar-partai.

3. *N3 Patron-Driven Pseudo-Collaboration*

Kebaharuan ketiga adalah konsep *patron-driven pseudo-collaboration* sebagai **modifikasi terhadap model *collaborative governance* Ansell dan Gash (2008)**. Model asli yang dikembangkan dalam konteks demokrasi liberal Barat mengasumsikan otonomi relatif forum dari kekuasaan eksekutif. Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa asumsi tersebut tidak berlaku dalam konteks patronase kuat: kolaborasi dapat memenuhi seluruh kriteria formal model Ansell-Gash namun pada hakikatnya digerakkan dan dipertahankan oleh patron.

KKS era Hendi memenuhi seluruh kriteria formal, forum multi-aktor (FKS, FKKS, FKK), mekanisme konsultasi (Musrenbang), pemimpin fasilitatif (Walikota). Namun ketika patron berubah, seluruh kolaborasi runtuh masif dan simultan tanpa proses negosiasi, advokasi, atau resistensi apapun dari dalam jaringan, bukti empiris paling kuat bahwa yang ada bukan *genuine collaboration* berbasis kepercayaan melainkan *patron-driven compliance* yang kehilangan alasannya untuk ada ketika patron berubah.

Modifikasi yang diusulkan adalah penambahan *patronage context* sebagai variabel moderator dalam model *collaborative governance*: semakin tinggi derajat patronase, semakin besar kemungkinan bahwa forum yang terbentuk bersifat *pseudo-collaboration*. Temuan ini relevan bagi penerapan teori *collaborative governance* di negara-negara berkembang dengan fitur patronase dominan.

4. N4 *Deliberate Ambiguity: Drift dan Conversion Simultan*

Kebaharuan keempat adalah temuan bahwa dua mode perubahan institusional Mahoney-Thelen (2010), *drift* dan *conversion* yang dalam teori asli dikonseptualisasikan sebagai alternatif terpisah, dalam kasus KKS Semarang beroperasi secara **simultan** sebagai strategi yang disengaja, menghasilkan ***deliberate ambiguity***: kondisi di mana status program secara sengaja dibuat ambigu untuk mencegah resistensi terbuka.

Secara empiris, strategi ini beroperasi melalui tiga fungsi saling memperkuat: **pertama**, sebagai mekanisme defleksi akuntabilitas (tidak ada keputusan formal yang dapat dipersoalkan karena program 'masih ada' namun secara substantif mengalami pelemahan total); **kedua**, sebagai pembangunan identitas kepemimpinan baru melalui klaim orisinalitas (*urban farming*) tanpa harus secara terbuka menolak program pendahulu; **ketiga**, sebagai manajemen legitimasi politik, program dinyatakan 'masih berjalan' pada level formal, namun kehilangan seluruh dukungan substantif.

Temuan ini memperluas kerangka Mahoney-Thelen dengan menunjukkan bahwa perubahan kelembagaan tidak selalu bersifat emergen atau tidak disengaja, melainkan dapat dirancang secara *intentional* sebagai instrumen politik kekuasaan.

Deliberate ambiguity dengan demikian dapat diposisikan sebagai mode perubahan institusional **kelima**, perubahan yang berlangsung melalui produksi ambiguitas strategis untuk mengendalikan arah kebijakan tanpa konfrontasi formal yang terbuka.

Menarik untuk dicatat bahwa keempat kebaharuan ilmiah yang ditemukan secara induktif dari data penelitian ini sesungguhnya memiliki resonansi dalam kearifan lokal Jawa yang telah lama menggambarkan fenomena serupa melalui konsep-konsep berbeda. *Shallow institutionalization* mencerminkan konsep *omah gedhang* yaitu rumah dari batang pisang yang tampak kokoh namun mudah roboh, suatu gambaran tentang kekuatan yang bersifat semu karena tidak berakar pada substansi yang sesungguhnya. *Anti-continuity politics* berpadanan dengan pepatah *ganti banyu ganti ulam* (ganti air ganti ikan) yang dalam tradisi Jawa sudah lama merepresentasikan fenomena pergantian pemimpin yang tidak hanya mengganti figur, melainkan mengubah seluruh ekosistem yang menyertainya. *Patron-driven pseudo-collaboration* mencerminkan ungkapan *guyub amung nalika ana sing nuntun* yaitu bersatu hanya ketika ada yang menuntun hal ini menggambarkan kolaborasi yang kehilangan energinya segera setelah penggerak utamanya tiada. Sementara itu, *deliberate ambiguity* sangat dekat dengan strategi *ngeli nanging ora keli* (mengikuti arus tanpa hanyut) yang dalam konteks penelitian ini beroperasi sebagai instrumen politik kekuasaan: program KKS secara formal dinyatakan berjalan, namun secara substantif dialihkan ke agenda baru tanpa konfrontasi terbuka yang dapat digugat.

Kesesuaian antara temuan induktif penelitian ini dengan kearifan lokal Jawa bukan sekadar paralelisme yang bersifat kebetulan. Ia memperkuat argumen epistemologis yang lebih dalam: bahwa keempat konsep tersebut bukan konstruksi asing yang dipaksakan ke dalam konteks Indonesia, melainkan artikulasi teoritik atas fenomena yang sudah lama hidup dan dikenali dalam praktik pemerintahan lokal Jawa, hanya saja belum pernah diartikulasikan secara eksplisit dalam literatur ilmu politik dan administrasi publik. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya berkontribusi pada pengembangan teori dalam tradisi keilmuan Barat, melainkan sekaligus melakukan apa yang oleh Wignjosebroto (2002) disebut sebagai pribumisasi ilmu, upaya mengintegrasikan kearifan lokal sebagai sumber pengetahuan yang setara dalam bangunan keilmuan sosial.

Setiap kebaharuan ilmiah memiliki padanan konseptual yang presisi dalam tradisi Jawa bukan padanan yang dipaksakan, melainkan padanan yang secara organik menggambarkan mekanisme yang sama dengan cara berbeda. Hal ini sekaligus menjawab pertanyaan tentang relevansi kontekstual penelitian: temuan ini bukan sekadar aplikasi teori global ke kasus lokal, melainkan dialog antara tradisi keilmuan universal dengan kearifan lokal yang masing-masing memperkaya pemahaman atas fenomena yang sama.

6.3. Lima Proposisi Teoritis

Dari empat kebaruaran ilmiah di atas lahir lima proposisi teoritis yang dapat diuji dalam penelitian mendatang. Kelima proposisi ini membentuk kerangka analitik yang saling terkait dan dapat dioperasionalisasikan sebagai hipotesis dalam studi komparatif.

Tabel 6.2.
Ringkasan Lima Proposisi Teoritis

P	Pernyataan Proposisi	Kondisi Pembatas	Status
P1	Dalam transisi kepemimpinan bertanda patronase dominan dan <i>shallow institutionalization</i> , kekuasaan beroperasi secara bertingkat (cascading): invisible power membentuk iklim birokratis, <i>non-decision making</i> menyingkirkan program dari agenda tanpa jejak formal, <i>decision-making power</i> mengonsolidasikan perubahan secara institusional	Patronase dominan; shallow institutionalization sebagai kondisi penguat	Terkonfirmasi Penuh
P2	Program yang terinstitusionalisasi kuat pada pilar regulatif namun lemah pada pilar kultural-kognitif (<i>shallow institutionalization</i>) akan kolaps dalam satu siklus kepemimpinan ketika patron utamanya berganti, karena tidak ada <i>counter-pressure</i> berbasis nilai yang dapat menahan perubahan arah tekanan hierarkis	Program kolaboratif multi-stakeholder; patronase sebagai mekanisme aktivasi utama	Terkonfirmasi dengan Modifikasi
P3	<i>Patron-driven pseudo-collaboration</i> akan selalu fragile terhadap pergantian patron karena fondasinya adalah compliance pressure bukan shared values; ketika tekanan berubah arah, kolaborasi runtuh secara masif dan simultan tanpa proses resistensi atau negosiasi	Dominasi patronase lebih kuat dari mekanisme kepercayaan inter-aktor	Terkonfirmasi dengan Modifikasi
P4	<i>Anti-continuity politics</i> muncul sebagai strategi dominan dalam transisi kepemimpinan intra-partai ketika: (a) tidak ada perbedaan ideologi sebagai	Transisi intra-partai; sistem patronase kuat; tidak ada oposisi efektif	Terkonfirmasi dengan Modifikasi

P	Pernyataan Proposisi	Kondisi Pembatas	Status
	basis diferensiasi, sehingga diskontinuitas program menjadi satu-satunya cara membangun identitas kepemimpinan berbeda; dan (b) program diasosiasikan secara personal dengan pendahulu, bukan dengan nilai atau kebijakan partai		
P5	Dalam sistem pemerintahan daerah dengan patronase dominan, transisi kepemimpinan intra-partai berpotensi lebih disruptif terhadap keberlanjutan program dibandingkan transisi antar-partai, karena: (a) <i>anti-continuity politics</i> menjadi strategi diferensiasi utama; (b) <i>patron replacement cascade</i> menggantikan seluruh ekosistem jaringan; dan (c) <i>shallow institutionalization</i> mencegah terbentuknya <i>counter-pressure</i> berbasis nilai	Sistem kepartaian dominan tanpa oposisi efektif; program kolaboratif dengan patron-dependency tinggi	Terkonfirmasi dengan Modifikasi

Sumber: Sintesis Bab V; NVivo 12

6.4. Implikasi Teoritis

6.4.1. Implikasi terhadap Teori *Policy Continuity*

Penelitian ini menantang asumsi teori keberlanjutan kebijakan (Rhodes, 1997; Kooiman, 2003) yang memprediksi kesinambungan partai menjamin keberlanjutan kebijakan. Temuan bahwa diskontinuitas justru terjadi lebih parah dalam konteks intra-partai menunjukkan bahwa unit analisis yang relevan bukan partai politik, melainkan *konfigurasi kekuasaan dan jaringan patronase* yang mengelilingi figur pemimpin. Konsep *anti-continuity politics* menyediakan kerangka analitis baru yang memiliki relevansi langsung bagi studi keberlanjutan program pemerintah daerah di Indonesia.

6.4.2. Implikasi terhadap Teori Institusional

Penelitian ini memperluas teori tiga pilar Scott (2008) dengan menunjukkan bahwa dalam konteks patronase kuat, dominasi pilar regulatif dapat *menyamarkan* kelemahan pilar normatif-kognitif, paradoks di mana kemewahan formal menciptakan kegagalan dalam menilai kedalaman nyata program. Konsep *shallow institutionalization* mengisi celah antara teori *new institutionalism* yang berfokus pada stabilitas dan teori perubahan institusional yang berfokus pada transformasi, dengan menjelaskan kondisi di mana stabilitas yang terlihat menyembunyikan kerentanan struktural yang dalam.

6.4.3. Implikasi terhadap *Collaborative Governance Theory*

Penelitian ini memodifikasi model Ansell-Gash (2008) dengan mengidentifikasi *patronage context* sebagai variabel moderator yang menentukan karakter substantif kolaborasi. Modifikasi ini relevan secara global bagi penerapan *collaborative governance* di negara-negara berkembang di mana patronase merupakan fitur dominan sistem politik. Dalam konteks patronase tinggi, *collaborative governance* hanya dapat berfungsi secara substantif ketika forum memiliki sumber legitimasi dan pendanaan yang independen dari patron eksekutif.

6.4.4. Implikasi terhadap Teori Perubahan Institusional

Penelitian ini memperluas tipologi Mahoney-Thelen (2010) dengan menambahkan mode kelima: *deliberate ambiguity*, kombinasi simultan *drift+conversion* yang dirancang secara *intentional* sebagai instrumen politik. Temuan ini menunjukkan bahwa perubahan kelembagaan tidak selalu bersifat emergen atau struktural, melainkan dapat dikonstruksi secara strategis oleh aktor

yang memiliki kekuasaan untuk mendefinisikan ulang batas-batas ambiguitas kelembagaan.

6.5. Implikasi Praktis dan Rekomendasi Kebijakan

6.5.1. Rekomendasi bagi Pemerintah Pusat dan Provinsi

Pertama, percepatan penyusunan *Peraturan Presiden tentang KKS* sebagaimana diinisiasi Forum Nasional KKS Indonesia (I-14). Perpres ini berfungsi sebagai *lock-in mechanism* nasional yang mentransformasi KKS dari program kepala daerah menjadi kewajiban kelembagaan yang melampaui diskresi kepala daerah.

Kedua, penguatan peran pemerintah provinsi sebagai pembina dan pengawas KKS lintas pergantian kepemimpinan melalui mekanisme *performance accountability* yang berkala bukan hanya saat verifikasi nasional dua tahunan.

Ketiga, reformasi sistem evaluasi KKS dari dominasi 382 indikator *process-based* menjadi lebih menekankan indikator dampak substantif. Paradoks AKI melonjak ke 199/100.000 KH pada tahun yang sama dengan meraih Wistara 2021 adalah bukti konkret bahwa sistem evaluasi saat ini rentan terhadap *gaming behavior*.

Keempat, pengembangan mekanisme *ring-fencing* anggaran KKS melalui Dana Alokasi Khusus (DAK) yang tidak sepenuhnya bergantung pada diskresi kepala daerah.

6.5.2. Rekomendasi bagi Pemerintah Kota Semarang

Kelima rekomendasi berikut disusun dengan mempertimbangkan horizon waktu implementasi yang berbeda: rekomendasi pertama, kedua, dan ketiga bersifat regulatif dan kelembagaan yang memerlukan proses legislasi, restrukturisasi

organisasi, atau perubahan kurikulum dalam jangka menengah hingga panjang, sementara rekomendasi keempat dapat mulai dijalankan secara administratif dalam jangka pendek melalui penyusunan prosedur operasional standar internal, dan rekomendasi kelima bersifat jangka menengah melalui pembangunan kemitraan bertahap.

Pertama, penyusunan segera *Peraturan Daerah tentang KKS* yang mewajibkan alokasi anggaran minimum dan menjamin keberlanjutan forum lintas pergantian kepemimpinan. Ini adalah rekomendasi paling mendesak: I-14 sendiri menyesal "**PERDA, kenapa telat.**"

Kedua, restrukturisasi FKS dari model *patron-driven* menjadi model dengan otonomi kelembagaan genuine: mekanisme pemilihan ketua yang tidak bergantung pada relasi kekeluargaan dengan kepala daerah, dan sumber pendanaan mandiri sebagian.

Ketiga, penguatan pilar normatif dan kultural-kognitif melalui integrasi KKS ke dalam identitas kota (*city branding*), kurikulum muatan lokal sekolah dasar, dan narasi pembangunan jangka panjang sehingga KKS dipersepsikan sebagai 'identitas Semarang,' bukan 'program Walikota Hendi.'

Keempat, pengembangan *policy transition protocol* yang menetapkan prosedur serah terima program secara formal, termasuk laporan status tatanan, daftar jaringan forum, dan rencana tindak lanjut yang mengikat kepemimpinan berikutnya.

Kelima, pembangunan *constituency* otonom dengan kepentingan langsung terhadap program dan kapasitas advokasi independent misalnya kemitraan akademis yang memberikan legitimasi ilmiah bagi program.

6.5.3. Rekomendasi bagi Forum dan Masyarakat

Pertama, transformasi orientasi forum dari *dimobilisasi* menjadi *bermobilisasi secara mandiri* melalui penguatan kapasitas organisasional dan finansial yang tidak bergantung pada anggaran pemerintah.

Kedua, pembangunan mekanisme advokasi legitimate yang memungkinkan forum menantang kebijakan merugikan secara konstruktif mengonversi penerimaan fatalistik ("*ya monggo saja*") menjadi resistensi yang dilindungi secara kelembagaan.

Ketiga, pendokumentasian dan kodifikasi *tacit knowledge*, mekanisme SMD→Musrenbang→RKPD, sistem *one-to-one assignment* FKS-kecamatan, integrasi PKK-tatanan ke dalam prosedur operasional standar yang dapat diakses seluruh pemangku kepentingan. Ini adalah investasi dalam *recovery capacity* yang tidak memerlukan persetujuan pemerintah untuk dilaksanakan.

6.6. Keterbatasan Penelitian

Keterbatasan Pertama Generalisasi Statistik: Sebagai studi kasus tunggal, temuan tidak dapat digeneralisasi secara statistik ke seluruh kabupaten/kota di Indonesia. Generalisasi yang dituju adalah *generalisasi analitis* (Yin, 2018): pengembangan konsep dan proposisi yang dapat diuji di konteks lain. Konsep N1–N4 memerlukan validasi melalui studi multi-kasus di daerah dengan karakteristik berbeda.

Keterbatasan Kedua Triangulasi Dokumen yang Terbatas:

Triangulasi DPA dilakukan pada dua kelurahan (Panggung Lor dan Sendangmulyo). Temuan pemotongan 89,8% merepresentasikan dua titik data, konsistensi pola yang dikonfirmasi 14 informan memberikan keyakinan, namun variasi antarkelurahan tidak dapat dikesampingkan tanpa analisis DPA yang lebih komprehensif.

Keterbatasan Ketiga Data Recovery yang Bersifat Awal: Data

recovery Wiwerda 2025 bersifat awal karena proses masih berlangsung saat pengumpulan data dilakukan. Kesimpulan tentang kapasitas *recovery* memerlukan konfirmasi longitudinal pada siklus verifikasi 2027.

Keterbatasan Keempat Posisi Insider Peneliti:

Peneliti tercatat sebagai Wakil Ketua FKS dalam SK 440/4/2022, menciptakan potensi *confirmation bias*. Empat strategi mitigasi diterapkan: *reflexive bracketing*, triangulasi multi-sumber (14 informan enam kategori), penggunaan NVivo 12 sebagai alat kodifikasi sistematis, dan *member checking* parsial pada gelombang 4.

6.7. Agenda Penelitian Lanjutan

Agenda Pertama Studi Komparatif Multi-Kasus:

Penelitian yang membandingkan daerah yang berhasil mempertahankan KKS lintas pergantian kepemimpinan dengan daerah yang mengalami diskontinuitas, untuk memvalidasi atau memfalsifikasi konsep *shallow institutionalization* dan *anti-continuity politics* dalam konteks yang lebih luas. *Research question*: apakah daerah yang berhasil mempertahankan KKS memiliki Perda lebih kuat, institusionalisasi lebih dalam, atau patron yang kebetulan lebih berkomitmen?

Agenda Kedua Penelitian Longitudinal Recovery KKS Semarang:

Pemantauan proses *recovery* KKS Semarang pasca-2025 untuk menguji proposisi tentang kapasitas laten program. *Research question*: apakah Wiwerda 2025 merupakan awal *genuine recovery* menuju Wistara, ataukah *plateau* yang bergantung pada keberhasilan kepemimpinan baru? Penelitian ini idealnya dilakukan pada 2027.

Agenda Ketiga Pengembangan Instrumen Shallow

Institutionalization: Operasionalisasi konsep N1 menjadi instrumen *rapid assessment* yang dapat diaplikasikan sebagai alat diagnostik bagi program pemerintah daerah. Tiga dimensi uji yang diusulkan: kepatuhan tanpa patron, operasi forum tanpa anggaran pemerintah, dan kemampuan menolak instruksi yang bertentangan dengan nilai program.

Agenda Keempat Dimensi Gender dalam Politik KKS: Eksplorasi mendalam dimensi gender dalam dinamika kelembagaan KKS. Posisi kritis Ketua FKS yang struktural terkait dengan peran *first lady* sebagai Ketua TP-PKK menciptakan kerentanan berbasis gender yang belum dieksplorasi. *Research question*: apakah *patron-driven pseudo-collaboration* berbasis jaringan PKK merupakan mekanisme yang spesifik-gender, ataukah manifestasi pola patronase yang lebih umum?

Agenda Kelima Validasi Konsep Anti-Continuity Politics di Luar

KKS: Pengujian konsep N2 pada domain kebijakan lain dan konteks negara berkembang lain dengan sistem kepartaian dominan. *Research question*: apakah *anti-continuity politics* spesifik untuk kebijakan tata kelola kolaboratif, ataukah

juga beroperasi pada domain lain seperti infrastruktur, pendidikan, atau kesehatan? Validasi lintas konteks akan menentukan apakah N2 merupakan *mid-range theory* yang dapat digeneralisasikan secara luas.

Penelitian ini dimulai dari satu anomali empiris: mengapa program Kabupaten/Kota Sehat Semarang yang meraih penghargaan tertinggi nasional dua kali berturut-turut kolaps total dalam kurang dari dua tahun di bawah dua walikota dari partai yang sama, terikat RPJMD yang sama, dengan relasi Wakil-Walikota langsung? Jawaban yang ditemukan ternyata jauh lebih dalam dari anomali awalnya.

Kolaps terjadi karena pertemuan tiga kondisi yang masing-masing tampak tidak berbahaya secara mandiri namun destruktif ketika berinteraksi: *anti-continuity politics* sebagai kalkulasi rasional pemimpin baru yang tidak memiliki basis diferensiasi ideologis; *shallow institutionalization* yang menghasilkan delapan tahun kepatuhan seremonial yang tidak pernah menembus ke level nilai; dan *patron-driven pseudo-collaboration* yang menjadikan seluruh ekosistem program bergantung pada satu titik kegagalan.

Namun penelitian ini juga menemukan harapan: *recovery* Wiwerda 2025 mengkonfirmasi bahwa nilai yang pernah dihidupi tidak sepenuhnya mati ketika program kolaps. Nilai 'Bergerak Bersama', jaringan kader yang *dormant* namun tidak musnah, dan *institutional memory* Tim Teknis menjadi fondasi pemulihan ketika kondisi politik memungkinkan. Ini adalah pesan terpenting bagi praktisi: investasi dalam internalisasi nilai komunitas tidak sia-sia meskipun program

kolaps karena itulah *asymmetric resilience* yang justru bertahan ketika seluruh formalisasi megah runtuh.

Pada akhirnya, disertasi ini adalah studi tentang bagaimana kekuasaan, kelembagaan, dan identitas kepemimpinan berinteraksi dalam menentukan nasib program-program publik yang bergantung pada kolaborasi dan kepercayaan. Pertanyaan ini relevan melampaui batas KKS, melampaui batas Semarang, dan melampaui batas Indonesiaia relevan bagi setiap sistem pemerintahan di mana satu figur pemimpin memegang terlalu banyak benang program, dan di mana penggantian satu figur cukup untuk memutuskan seluruh jaringan yang dibangun bertahun-tahun.