

Abstrak

Disertasi ini adalah kajian tentang politik legitimasi kepemimpinan dalam tata kelola pemerintahan lokal di Surabaya, Indonesia. Ada kesepakatan yang luas bahwa setiap otoritas politik membutuhkan legitimasi, namun demikian konseptualisasi tentang legitimasi masih menjadi subjek perdebatan hingga sekarang. Pada saat yang sama, studi tentang legitimasi politik dalam konteks desentralisasi Indonesia relatif masih jarang dan kurang mendapatkan perhatian. Kajian-kajian sebelumnya juga belum ada yang fokus mendiskusikan dan menghubungkan legitimasi kepemimpinan lokal dengan praktik kuasa diskursif. Untuk mengisi celah kesenjangan tersebut, disertasi ini mendalami pertanyaan tentang bagaimana bekerjanya praktik kuasa diskursif yang melibatkan aktor/agen legitimasi dalam membentuk dan mempertahankan legitimasi kepemimpinan politik dalam tata kelola layanan publik perkotaan era desentralisasi.

Penelitian ini menggunakan konsep legitimasi dari perspektif **post-Weberian** yang melihat legitimasi sebagai praktik politik untuk mempertahankan kekuasaan dengan menggunakan elemen diskursif yang bertumpu pada dimensi *procedure* dan *performance*. Selain itu, studi ini juga memakai pendekatan **discursive institutionalism** untuk melihat *the power of ideas and discourse* dalam membentuk dan mempertahankan legitimasi politik. Berangkat dari kasus kepemimpinan Wali Kota Tri Rismaharini di Surabaya, disertasi ini mengeksplorasi praktik kuasa diskursif dalam menguatkan legitimasi kepemimpinan politik di level pemerintahan lokal. Praktik kuasa diskursif di sini berkaitan dengan kapasitas agen, baik individu atau kolektif, untuk mempengaruhi keyakinan publik bahwa tugas wewenang kepemimpinan politik sudah dijalankan dengan tepat dan sesuai, melalui penggunaan elemen ideasional dan aktivasi *discourse*.

Hasil penelitian disertasi ini menunjukkan empat temuan utama. *Pertama*, studi ini menegaskan bahwa konteks lokal Surabaya dan agen legitimasi merupakan faktor kunci yang mempengaruhi dan membentuk keberhasilan Risma dalam menguatkan legitimasi kepemimpinannya. *Kedua*, disertasi ini mengkonfirmasi bahwa praktik diskursif berjalan berkelindan dengan praktik institusional dan behavioral. Praktik institusional berkaitan dengan reformasi kebijakan kelembagaan, sementara praktik behavioral berhubungan dengan tindakan-tindakan simbolik yang dilakukan oleh Risma dan para agen legitimasi. *Ketiga*, penelitian ini mengungkapkan bahwa sumber legitimasi kepemimpinan politik lokal tidak hanya bertumpu pada satu sektor kebijakan, melainkan menyebar di beberapa sektor. Pilihan atas sektor kebijakan ini mempertimbangkan target segmen penerima manfaat yang lebih variatif; mulai dari untuk kebutuhan kolektif, kelompok warga terbatas, serta segmen kelompok sosial yang melek teknologi digital. Temuan ini menunjukkan pentingnya melampaui perdebatan yang mempertentangkan sumber legitimasi politik berbasis *procedure* atau *performance*. *Keempat*, disertasi ini juga menegaskan bahwa segala bentuk narasi tentang tata kelola layanan publik perkotaan yang baik (*good urban governance*) adalah sebagai bagian dari instrumen yang digunakan oleh elit lokal untuk melegitimasi capaian keberhasilan kepemimpinan politik yang dijalkannya. Elit pemimpin lokal menggunakan narasi “good



governance” untuk mendapatkan dukungan dan membangun aliansi dengan kelompok sosial yang lebih luas.

Dengan temuan yang ada tersebut, disertasi ini menegaskan bahwa narasi dan kuasa gagasan yang dikonstruksi oleh para agen legitimasi memainkan peran penting dalam arena politik lokal era desentralisasi. Kekuatan narasi yang dibangun para agen legitimasi mampu menopang citra positif Risma sebagai figur pemimpin inovatif dan reformis di tingkat lokal. Media dan institusi pemerintahan menjadi bagian dari “agen legitimasi” yang berkontribusi penting dalam mendiseminasikan dan membangun narasi persuasif ke publik perihal cerita sukses program-program kebijakan Risma. Cerita keberhasilan kebijakan tersebut mulai dari reformasi ruang publik perkotaan, penyediaan program kebijakan sosial, hingga institusionalisasi layanan publik berbasis teknologi digital untuk mewujudkan reformasi birokrasi. Narasi koordinatif dan komunikatif yang dibangun oleh para agen legitimasi berhasil membentuk dan mengkonstruksi narasi tentang Risma sebagai figur yang peduli penghijauan lingkungan, peduli kesejahteraan warga, serta sosok pemimpin yang inovatif, transparan, responsif dan akuntabel. Pendek kata, praktik kuasa diskursif inilah yang menguatkan dan mempertahankan legitimasi politik kepemimpinan dalam tata kelola layanan publik di level pemerintahan lokal.

Dengan demikian, disertasi ini berargumen bahwa **praktik penguatan narasi persuasif yang dikembangkan para agen legitimasi terhadap pemimpin politik dalam tata kelola layanan publik perkotaan, mendorong penguatan legitimasi kepemimpinan politik**. Praktik kuasa diskursif melalui narasi persuasif ini secara langsung maupun tidak berhasil membentuk penerimaan publik bahkan glorifikasi atas kepemimpinan politik Risma. Selain untuk membentuk keyakinan dan penerimaan publik atas kepemimpinannya, praktik kuasa diskursif ini sekaligus juga menyingkirkan narasi-narasi minor yang potensial bisa mendelegitimasi kekuasaan kepemimpinannya. Pada saat yang sama, suara kritik, protes, atau segala bentuk praktik delegitimasi terhadap Risma akan selalu rentan dianggap sebagai sesuatu yang anomali. Pendek kata, legitimasi politik Risma bukan sekedar dampak dari kebijakan yang diperkenalkannya, melainkan juga hasil dari strategi legitimasi yang diperhitungkan secara cermat dengan melibatkan penggunaan media dan berbagai sarana untuk mempromosikan kesuksesan pemerintah.

Kata Kunci: praktik legitimasi, kuasa diskursif, kepemimpinan politik, urban governance, desentralisasi, Indonesia

Abstract

This dissertation studies the politics of leadership legitimacy in local governance in Surabaya, Indonesia. While there is broad agreement that political authorities require legitimacy, the concept of legitimacy remains a subject of debate. Studies of political legitimacy in the context of Indonesian decentralization, however, are relatively rare and have received little attention. Previous studies have not focused on discussing or linking local leadership legitimacy with discursive power practices. To address these gaps, this dissertation explores how discursive power practices involving legitimacy actors/agents shape and maintain political leadership legitimacy in urban public service governance during the decentralization era.

This study employs a post-Weberian perspective on legitimacy, viewing it as a political practice that maintains power through discursive elements based on procedure and performance. Additionally, the study employs a discursive institutionalism approach to examine how ideas and discourse shape and maintain political legitimacy. Drawing from Mayor Tri Rismaharini's leadership in Surabaya, the dissertation explores discursive power practices that strengthen political leadership legitimacy at the local government level. These practices relate to the capacity of agents, whether individuals or collectives, to influence public beliefs that political leaders are carrying out their duties and authorities appropriately and in accordance with expectations through ideational elements and discourse.

This dissertation reveals four main findings. First, the study confirms that Surabaya's local context and agents of legitimacy are key factors that influence and shape Risma's success in strengthening her leadership legitimacy. Second, the dissertation confirms that discursive practices are intertwined with institutional and behavioral practices. Institutional practices relate to policy reforms, while behavioral practices relate to the symbolic actions carried out by Risma and legitimacy agents. Third, the study shows that sources of local political leadership legitimacy are not limited to a single policy sector, but rather spread across several sectors. The choice of policy sectors considers a more varied target beneficiary segment ranging from collective needs and limited resident groups to digitally literate social groups. These findings underscore the importance of moving beyond debates that pit procedural or performance-based sources of political legitimacy against each other. Fourth, the dissertation asserts that all narratives about good urban governance are instruments used by local elites to legitimize their political leadership. The local leadership elite uses the narrative of "good governance" to gain support and build alliances with broader social groups.

These findings confirm that narratives and the power of ideas, as constructed by agents of legitimacy, play an important role in the local political arena of the decentralisation era. These narratives have supported Risma's positive image as an innovative and reformist leader at the local level. Mass media and government institutions are among the 'legitimacy agents' that play a significant role in disseminating and constructing persuasive narratives about the success stories of Risma's policy programmes for the public. These success



stories range from reforms to urban public spaces and the provision of social policy programmes to the institutionalisation of digital public services to achieve bureaucratic reform. These coordinated narratives successfully shaped a narrative of Risma as a leader who cares about environmental greening and the welfare of citizens, and who is innovative, transparent, responsive and accountable. In short, this discursive power strengthens and maintains the political legitimacy of leadership in the governance of public services at the local government level.

Thus, this dissertation argues that strengthening persuasive narratives developed by legitimacy agents towards political leaders in urban public service governance strengthens political leadership legitimacy. This form of discursive power, exercised through persuasive narratives, directly or indirectly shapes public acceptance, even glorification, of Risma's political leadership. As well as shaping public belief in and acceptance of her leadership, this practice of discursive power eliminates minor narratives that could potentially delegitimise her leadership. Concurrently, critical voices, protests or any form of delegitimation against Risma are vulnerable to being perceived as anomalous. In short, Risma's political legitimacy stems not only from the policies she has introduced, but also from a carefully calculated legitimisation strategy involving the use of the media and various tools to promote the government's success.

Keywords: legitimization practices, discursive power, political leadership, urban governance, decentralisation, Indonesia