



DINAMIKA KEPEMIMPINAN KEPALA DAERAH DI MASA TRANSISI: KAJIAN STRATEGIS ATAS TANTANGAN, ADAPTASI DAN KOLABORASI PEMERINTAHAN DAERAH

Made Dewi Wahyuni^{1*}, Ketut Meri Puspita Sari²

^{1,2} Fakultas Bisnis, Sosial, Teknologi, dan Humaniora, Universitas Bali Internasional, Indonesia

*E-mail correspondence: dewiwahyunimade84@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji dinamika kepemimpinan kepala daerah di masa transisi, sebuah fase yang kerap menimbulkan kompleksitas dalam tata kelola pemerintahan daerah akibat perubahan kepemimpinan politik dan administrasi. Transisi kepemimpinan dapat menyebabkan ketidakpastian arah kebijakan, menurunnya kinerja birokrasi serta resistensi dalam tubuh organisasi pemerintahan. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk memahami tantangan yang dihadapi kepala daerah baru, strategi adaptasi yang diterapkan serta pola kolaborasi yang dibangun dengan pemangku kepentingan lainnya dalam menjaga stabilitas pemerintahan. Fokus kajian terletak pada peran strategis kepala daerah dalam menjembatani dinamika internal birokrasi dan ekspektasi eksternal masyarakat ditengah perubahan kepemimpinan. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan strategi studi kasus, yang memungkinkan eksplorasi mendalam terhadap fenomena transisi di lingkungan pemerintahan daerah. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan kepala daerah, pejabat birokrasi dan tokoh masyarakat, observasi partisipatif terhadap aktivitas pemerintahan selama masa transisi serta analisis dokumen kebijakan dan regulasi terkait. Teknik analisis data dilakukan secara tematik dengan mengelompokkan temuan berdasarkan tema utama seperti tantangan struktural dan kultural strategi komunikasi dan adaptasi serta model kolaborasi lintas sektor. Temuan awal menunjukkan bahwa keberhasilan kepala daerah dalam masa transisi sangat ditentukan oleh kemampuan membangun komunikasi terbuka, melakukan konsolidasi birokrasi serta membentuk jejaring kolaboratif yang adaptif. Hasil penelitian ini memberikan kontribusi bagi pengembangan teori kepemimpinan transisional serta rekomendasi kebijakan dalam memperkuat tata kelola pemerintahan daerah yang berkelanjutan dan responsif.

Kata kunci: kepemimpinan kepala daerah; masa transisi; strategi adaptasi; kolaborasi pemerintahan

ARTICLE INFO

Received April 17, 2025

Revised July 7, 2025

Published November 30, 2025



This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.

Copyright © 2025 by Author. Published by Warmadewa University

ABSTRACT

This study examines the dynamics of regional head leadership during the transition period, a phase that often causes complexity in regional governance due to changes in political and administrative leadership. Leadership transitions can cause uncertainty in policy direction, declining bureaucratic performance and resistance within government organizations. Therefore, this study aims to understand the challenges faced by new regional heads, the adaptation strategies implemented and the collaboration patterns built with other stakeholders in maintaining government stability. The focus of the study lies in the strategic role of regional heads in bridging the internal dynamics of the bureaucracy and external expectations of the community amidst changes in leadership.

The research method used is a qualitative approach with a case study strategy, which allows for in-depth exploration of the transition phenomenon in the regional government environment. Data were collected through in-depth interviews with regional heads, bureaucratic officials and community leaders, participant observation of government activities during the transition period and analysis of related policy and regulatory documents. Data analysis techniques were carried out thematically by grouping findings based on main themes such as structural and cultural challenges, communication and adaptation strategies and cross-sector collaboration models. Initial findings indicate that the success of regional heads during the transition period is largely determined by the ability to build open communication, carry out bureaucratic consolidation and form adaptive collaborative networks. The results of this study contribute to the development of transitional leadership theory and policy recommendations in strengthening sustainable and responsive regional governance.

Keywords: *regional leadership; transitional period; adaptive strategy; governmental collaboration*

1. PENDAHULUAN

Kepemimpinan kepala daerah memegang peranan strategis dalam menentukan arah dan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam era otonomi daerah, kepala daerah tidak hanya berfungsi sebagai simbol politik hasil pemilihan langsung, tetapi juga sebagai pengarah strategis dalam birokrasi, pelayanan publik, pembangunan dan koordinasi lintas sektor. Peran ini menjadi semakin penting karena otonomi daerah memberikan kewenangan besar kepada pemerintah daerah untuk merancang dan melaksanakan kebijakan publik sesuai dengan kebutuhan lokal. Peran strategis kepala daerah sering kali menghadapi tantangan signifikan, terutama pada masa transisi kepemimpinan. Masa transisi yang dimaksud meliputi periode menjelang, selama dan setelah pergantian kepala daerah, baik akibat berakhirnya masa jabatan, proses pemilihan ulang atau pergantian karena alasan politik, hukum maupun administratif. Transisi ini kerap menjadi titik krusial dalam siklus pemerintahan daerah yang dapat membawa ketidakstabilan arah kebijakan, penyesuaian kelembagaan serta resistensi internal birokrasi.

Berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) pada tahun 2024, tercatat lebih dari 150 kepala daerah (gubernur, bupati, walikota) mengalami transisi jabatan menjelang pilkada serentak 2024. Situasi ini berdampak langsung pada keberlangsungan program pembangunan yang belum tuntas dan terjadinya kekosongan kepemimpinan strategis di sejumlah daerah. Dalam laporan Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) tahun 2023, beberapa daerah menunjukkan penurunan skor pada indikator tata kelola pemerintahan, salah satunya disebabkan oleh lemahnya konsistensi pelaksanaan program akibat transisi kepemimpinan yang tidak mulus. Transisi kepemimpinan tidak hanya menjadi soal pergantian individu, tetapi juga menyangkut proses *institutional adaptation* dari sistem pemerintahan daerah. Kepemimpinan transisional menghadapkan kepala daerah pada tantangan besar antara lain: menyesuaikan diri terhadap struktur birokrasi yang sudah ada, menjembatani kepentingan politik, merancang ulang program kerja yang sejalan dengan visi baru, serta membangun kembali kepercayaan publik. Dalam kondisi tertentu, masa transisi juga menyebabkan stagnasi pemerintahan, munculnya ketidakpastian dalam penataan ASN dan lemahnya koordinasi antar sektor.

Hasil wawancara awal penulis dengan beberapa pejabat di lingkungan pemerintah Kabupaten Gianyar dan Badung, Bali 2024, menunjukkan bahwa masa transisi sering kali memunculkan fenomena "wait and see" di kalangan aparatur sipil negara (ASN). Para ASN cenderung menahan inisiatif atau pengambilan keputusan hingga arah kepemimpinan baru menjadi jelas. Kondisi ini menyebabkan lambatnya proses administratif dan munculnya ketegangan internal karena perubahan gaya kepemimpinan dan agenda politik yang dibawa oleh kepala daerah baru. Dinamika ini juga diperkuat oleh adanya pergeseran loyalitas politik yang dapat mengganggu stabilitas organisasi. Dalam pengamatan awal terhadap sejumlah surat keputusan mutasi pejabat struktural di daerah-daerah pasca pergantian kepala daerah, ditemukan bahwa beberapa kebijakan pengisian jabatan kerap dilakukan berdasarkan pertimbangan politik, bukan semata kompetensi. Hal ini menimbulkan kekhawatiran terhadap netralisasi birokrasi serta akuntabilitas publik dalam proses pemerintahan.

Dari sisi adaptasi, kemampuan kepala daerah dalam membaca dinamika birokrasi dan menyelaraskan diri dengan struktur pemerintahan yang sudah ada menjadi sangat krusial. Penelitian sebelumnya oleh Prasojo (2019) menunjukkan bahwa banyak kepala daerah yang gagal menyesuaikan gaya kepemimpinannya dengan struktur birokrasi daerah, sehingga terjadi ketegangan yang berkepanjangan antara eksekutif dan pelaksana teknis. Kepala daerah yang tidak mampu membangun komunikasi strategis dan kolaborasi lintas aktor justru memperparah disfungsi pemerintahan daerah. Fenomena ini menjadi semakin kompleks karena kepala daerah juga harus mengelola ekspektasi politik dari partai pengusung dan pemilihnya. Banyak kepala daerah terjebak dalam kompromi politik jangka pendek demi menjaga stabilitas politik, namun justru mengorbankan kualitas tata kelola jangka panjang. Dalam konteks ini, kolaborasi menjadi aspek penting untuk menjaga kesinambungan program pemerintahan dan menghindari fragmentasi.

Berdasarkan survei yang dilakukan BRIN (Badan Riset dan Inovasi Nasional) (2022) tentang *governance transition* di daerah-daerah pasca pilkada, ditemukan bahwa hanya 42% kepala daerah yang berhasil mempertahankan kesinambungan program dari kepala daerah sebelumnya. Selebihnya melakukan perombakan signifikan bahkan membatalkan sejumlah proyek strategis karena dianggap tidak sejalan secara politik. Hal ini menunjukkan lemahnya sistem transisi yang berkelanjutan, dan belum adanya mekanisme institusional yang melindungi kepentingan publik dari gejolak politik elektoral. Urgensi penelitian ini juga diperkuat oleh realitas bahwa belum banyak kajian yang secara khusus mengeksplorasi dampak dan strategi kepemimpinan kepala daerah selama masa transisi, terutama dari pendekatan kualitatif yang menekankan pada pengalaman, narasi dan strategi aktor secara langsung. Banyak literatur lebih menekankan pada hasil akhir program atau kebijakan tanpa melihat kompleksitas proses transisi yang menjadi jantung dari keberhasilan atau kegagalan reformasi daerah. Dalam konteks inilah penelitian ini menjadi penting dan strategis, tidak hanya untuk mengisi kesenjangan literatur ilmiah, tetapi juga sebagai bahan pertimbangan kebijakan bagi kemendagri, Bappenas dan pemerintah daerah dalam merancang mekanisme transisi yang lebih adaptif dan berkelanjutan. Dengan menggali lebih dalam bagaimana kepala daerah menavigasi masa transisi, penelitian ini diharapkan mampu menawarkan pendekatan baru dalam pengelolaan transisi kepemimpinan yang tidak hanya responsif terhadap dinamika politik, tetapi juga tetap berpihak pada prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

Dari sisi kebijakan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah belum secara rinci mengatur sistem transisi dan kesinambungan program pascapemilihan kepala daerah. Hal ini menyebabkan setiap kepala daerah memiliki diskresi yang besar dengan melakukan reorganisasi, bahkan dalam membuat kebijakan baru yang belum tentu berbasis pada kebutuhan publik yang berkelanjutan. Dengan minimnya rambu-rambu kelembagaan, maka transisi menjadi area abu-abu yang sangat ditentukan oleh kapasitas individu kepala daerah dan jaringan politiknya. Lebih lanjut, perlu dibangun budaya administratif yang menekankan pada keberlanjutan bukan hanya pencitraan politik jangka pendek. Penelitian ini mengidentifikasi secara strategis dinamika yang terjadi selama masa transisi, termasuk tantangan internal dan eksternal yang dihadapi oleh kepala daerah. Data empiris yang dikumpulkan dari wawancara mendalam, observasi partisipatif dan analisis dokumen kebijakan diharapkan dapat memberikan kontribusi konkret baik secara akademik maupun praktis. Dengan demikian, penelitian ini memiliki urgensi sebagai kontribusi ilmiah dalam pengembangan teori kepemimpinan pemerintahan lokal di masa transisi dan sebagai masukan kebijakan bagi perbaikan sistem transisi pemerintahan daerah agar lebih adaptif, inklusif dan kolaboratif. Sehingga pada akhirnya pemahaman yang mendalam mengenai dinamika kepemimpinan kepala daerah dimasa transisi akan menjadi dasar penting untuk memperkuat sistem demokrasi lokal dan efektivitas pelayanan publik secara berkelanjutan.

2. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis studi kasus. Pendekatan kualitatif dipilih karena bertujuan untuk memahami fenomena secara mendalam dalam konteks alami dengan fokus pada makna, pengalaman dan perspektif partisipan (Creswell, 2014). Studi kasus digunakan untuk menggambarkan dan menganalisis secara intensif dinamika kepemimpinan kepala daerah di masa transisi politik dan administrasi yang merupakan fenomena kompleks dan kontekstual. Menurut Yin (2018), studi kasus sangat cocok digunakan ketika peneliti ingin menjawab pertanyaan "bagaimana dan mengapa" serta ketika peneliti tidak dapat sepenuhnya mengontrol peristiwa yang sedang diteliti, sebagaimana dalam konteks kepemimpinan transisional di pemerintahan daerah.

Lokasi penelitian ditentukan secara purposif pada wilayah pemerintahan daerah yang mengalami transisi kepemimpinan. Subjek penelitian adalah pihak-pihak yang berperan langsung dalam proses pemerintahan daerah antara lain kepala daerah, pemangku kepentingan lainnya seperti DPRD dan tokoh masyarakat. Teknik penentuan informan menggunakan *purposive sampling* yakni memilih informan secara sengaja berdasarkan kriteria tertentu yang relevan dengan tujuan penelitian Patton (2015) kriteria tersebut meliputi : memiliki peran strategis dalam pengambilan kebijakan atau implementasi pemerintahan di masa transisi, memiliki pengalaman langsung atau pemahaman mendalam terkait dinamika kepemimpinan di daerah, bersedia memberikan informasi secara terbuka dan reflektif. Teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam digunakan untuk menggali pengalaman, pandangan dan persepsi informan secara eksploratif dan reflektif, observasi partisipatif peneliti terlibat secara langsung dalam aktivitas pemerintahan daerah untuk memahami konteks dinamika interaksi serta proses pengambilan keputusan, analisis dokumen

dilakukan terhadap dokumen kebijakan, regulasi, laporan kinerja serta arsip administratif lainnya.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Tantangan Kepemimpinan di Masa Transisi

Masa transisi kepemimpinan kepala daerah merupakan periode yang penuh ketidakpastian dan kompleksitas. Transisi ini, yang umumnya terjadi setelah pemilihan umum kepala daerah atau berakhirnya masa jabatan, membawa perubahan signifikan dalam arah kebijakan, prioritas pembangunan dan gaya manajemen pemerintahan. Periode ini bukan sekedar pergantian figur tetapi juga memuat dimensi strategis yang mempengaruhi kelangsungan tata kelola pemerintahan daerah. Berdasarkan hasil wawancara dengan ASN di kabupaten Gianyar, tantangan utama yang dihadapi selama masa transisi adalah ketidakpastian terhadap arah kebijakan kepala daerah yang baru. Ketika kepemimpinan berganti perangkat daerah pada level teknis sering mengalami kebingungan dalam menyesuaikan program kerja yang sedang berjalan dengan visi dan misi kepala daerah baru. Hal ini diungkapkan oleh seorang Kepala Sub Bagian "setiap pergantian kepala daerah, kami di tingkat teknis harus menunggu dulu arah kebijakan yang dibawa. Kadang program lima tahunan yang belum selesai, sudah harus menyesuaikan dengan program kerja dan visi yang baru lagi".

Fenomena ini menimbulkan stagnasi administratif yang cukup serius. Program-program pembangunan yang sudah direncanakan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) kerap kali harus dihentikan atau disesuaikan kembali, meskipun belum selesai dilaksanakan. Ketidakpastian ini juga menyebabkan birokrasi daerah berada dalam posisi menunggu (*wait and see*) yang berdampak pada rendahnya inisiatif dan produktivitas ASN. Lebih jauh, perubahan kepemimpinan juga memunculkan dinamika politik birokrasi yang kompleks. Dwiyanto (2006) menjelaskan bahwa birokrasi di Indonesia masih sangat rentan terhadap pengaruh politik, terutama dalam konteks otonomi daerah. Lebih lanjut penelitian Wirata dkk. (2021), menegaskan kendala yang dihadapi dalam pengelolaan pegawai urusan kepegawaian antara lain: egoisme bawahan, tidak adanya komitmen pimpinan, dan tidak ada strategi percepatan pengembangan kompetensi pegawai. Ketika kepala daerah baru membawa tim atau aktor-aktor politik dukungannya ke dalam sistem pemerintahan, hal ini sering memicu konflik kepentingan dan loyalitas ganda dalam tubuh birokrasi. ASN yang sebelumnya loyal kepada kepala daerah lama sering kali mengalami ketidakpastian posisi bahkan marginalisasi, jika tidak segera menyesuaikan diri dengan gaya kepemimpinan dan jaringan baru yang berkuasa.

Fragmentasi koordinasi juga menjadi tantangan serius dalam masa transisi. Beberapa organisasi perangkat daerah menunjukkan kecenderungan bekerja secara sektoral tanpa sinergi, terutama jika mereka merasa tidak mendapat dukungan langsung dari pimpinan baru. Hal ini menciptakan disfungsi koordinasi, lambannya proses pengambilan keputusan serta potensi kegagalan dalam mencapai target pembangunan daerah. Kondisi semacam ini diperparah oleh lemahnya mekanisme institusional dalam mengelola transisi pemerintahan secara terstruktur. Tidak adanya regulasi atau pedoman nasional yang mengatur tahapan dan mekanisme transisi kepemimpinan daerah menyebabkan tiap daerah berjalan sendiri-sendiri dengan risiko politisasi kebijakan yang tinggi. Laporan BRIN (2022) menunjukkan bahwa

sebagian besar daerah di Indonesia belum memiliki protokol transisi yang jelas, sehingga peralihan kepemimpinan cenderung berlangsung secara informal dan penuh kepentingan politik.

Dengan demikian tantangan kepemimpinan di masa transisi tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga menyentuh dimensi struktural, kultural dan politis. Kepala daerah yang tidak memiliki strategi transisi yang baik, berpotensi menciptakan instabilitas kebijakan, penurunan kinerja ASN dan kegagalan reformasi birokrasi di daerah. Oleh sebab itu, perlu adanya penguatan kapasitas institusional dan regulasi nasional untuk memastikan transisi kepemimpinan berjalan secara berkelanjutan dan profesional demi menjaga stabilitas tata kelola pemerintahan daerah.

Strategi Adaptasi Kepemimpinan

Strategi adaptasi kepemimpinan dimasa transisi memiliki peran krusial dalam menjaga stabilitas dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berdasarkan hasil observasi lapangan dan wawancara dengan pejabat struktural di kabupaten Badung, terlihat bahwa kepala daerah yang mampu mengelola transisi secara efektif umumnya mengutamakan pendekatan komunikasi yang terbuka secara konsolidasi birokrasi sejak awal masa kepemimpinannya. Salah satu narasumber menyampaikan "Bupati yang baru langsung mengadakan dialog terbuka dengan semua OPD. Beliau tekankan bahwa kesinambungan itu penting, tetapi juga akan ada reformasi sesuai visi baru", pernyataan tersebut menunjukkan bahwa bentuk kepemimpinan yang diterapkan mengarah pada gaya *transformational leadership* yang adaptif. Pendekatan ini menekankan pentingnya keterbukaan komunikasi, partisipasi pemangku kepentingan dan pembangunan visi yang jelas serta dapat dipahami seluruh elemen organisasi (Bass & Avolio, 1994). Pemimpin transformasional tidak hanya mendorong perubahan tetapi juga menghormati dan mengakomodasi keberlanjutan program-program strategis sebelumnya, sehingga proses transisi tidak bersifat diskontinuitas, melainkan berorientasi pada sinergi.

Salah satu langkah adaptif yang dilakukan adalah penyesuaian dokumen perencanaan seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Penyesuaian RPJMD dilakukan dengan tetap mempertimbangkan capaian RPJMD periode sebelumnya, sehingga tidak terjadi pemborosan sumber daya akibat pembatalan program yang telah berjalan. Pendekatan ini juga sejalan dengan prinsip *good governance* yang menekankan efektivitas, efisiensi dan akuntabilitas dalam manajemen pemerintahan (UNDP, 1997). Selain aspek komunikasi dan kebijakan, adaptasi kepemimpinan juga ditunjukkan dalam aspek struktural seperti rotasi dan mutasi jabatan. Di beberapa daerah, kepala daerah baru melakukan rotasi jabatan pada level aselon II dan III sebagai bagian dari upaya penyegaran organisasi dan penyesuaian struktur birokrasi dengan arah kebijakan yang baru. Meskipun demikian rotasi ini harus dijalankan secara hati-hati dan berbasis pada evaluasi kinerja yang objektif.

Penelitian dari Wahyudi (2020) memperingatkan bahwa rotasi jabatan yang dilakukan tanpa dasar profesionalitas sering menimbulkan resistensi internal serta penurunan motivasi ASN. Hal ini dapat memperlemah solidaritas birokrasi dan menciptakan persepsi publik terhadap politisi birokrasi. Oleh karena itu proses mutasi dan promosi jabatan di masa transisi seharusnya memperhatikan prinsip meritokrasi dan transparansi sebagaimana telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN. Dengan demikian strategi adaptasi kepemimpinan di masa transisi menuntut kecermatan dalam mengelola

perubahan melalui pendekatan komunikasi visioner, penglibatan aktif birokrasi serta penguatan struktur kelembagaan secara profesional. Strategi yang tepat tidak hanya membantu menciptakan stabilitas selama masa peralihan, tetapi juga memperkuat legitimasi kepala daerah baru di mata birokrasi dan masyarakat.

Pola Kolaborasi Pemerintahan Daerah

Dalam konteks transisi kepemimpinan daerah, kemampuan untuk membangun dan mempertahankan kolaborasi antar pemangku kepentingan menjadi faktor krusial dalam menjaga kontinuitas program pembangunan serta memperkuat legitimasi pemerintahan yang baru. Penelitian ini menemukan bahwa keberhasilan kolaborasi sangat bergantung pada kapasitas kepala daerah dalam menjalin dan memfasilitasi jejaring kerja secara horizontal (antar perangkat daerah dan lintas sektor) maupun vertikal (antar pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dan lembaga non-pemerintah). Salah satu narasumber dari Badan Pembangunan Daerah (Bappeda) mengungkapkan "Kami dorong kepala daerah untuk tidak hanya menguatkan koordinasi internal, tetapi juga jejaring lintas sektor, terutama dengan tokoh masyarakat dan perguruan tinggi lokal". Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa kolaborasi dalam masa transisi tidak sekedar beorientasi pada harmonisasi internal birokrasi tetapi juga membutuhkan penglibatan aktif aktor eksternal sebagai bagian dari tata kelola yang inklusif. Hal ini sejalan dengan konsep *collaborative governance* yang dikemukakan oleh Ansell & Gash (2008), yakni proses tata kelola melibatkan pelaku dari sektor pemerintah, masyarakat sipil, dan swasta dalam forum bersama untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan publik secara kolektif.

Di beberapa kasus pada kabupaten, kolaborasi lintas sektor tersebut terbukti efektif dalam menjaga keberlangsungan program strategis seperti reformasi pelayanan publik dan percepatan digitalisasi administrasi. Misalnya meskipun terjadi pergantian kepala daerah, inisiatif digitalisasi layanan berbasis OSS (*Online Single Submission*) dan integrasi data kependudukan tetap berjalan karena sudah melibatkan mitra akademik dan pemangku kepentingan non-pemerintah sejak awal perencanaan. Namun demikian, penelitian ini juga menemukan sejumlah hambatan signifikan dalam membangun kolaborasi yang substansial. Hambatan tersebut antara lain berasal dari ego sektoral antar Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang seringkali menolak bekerja lintas batas kewenangan, serta keterbatasan literasi digital di kalangan aparatur yang menghambat pengembangan infrastruktur teknologi yang seharusnya mendukung kerja kolaboratif. Studi oleh Dwiyanto (2011) menyatakan bahwa birokrasi Indonesia masih memiliki kecenderungan bekerja secara silo dengan pola kerja vertikal yang minim komunikasi antar unit.

Selain itu, bentuk kolaborasi yang terjalin masih cenderung bersifat elitis, yaitu hanya melibatkan aktor-aktor strategis pada level pimpinan dan belum menyeluruh partisipasi akar rumput secara optimal. Padahal, partisipasi masyarakat lokal sangat penting dalam menjaga akuntabilitas dan keberlanjutan program pembangunan daerah. Sebagaimana ditegaskan oleh Emerson (2012), tata kelola kolaboratif yang efektif memerlukan kapasitas adaptif dan inklusivitas dalam pengambilan keputusan bersama. Dengan demikian pola kolaborasi pemerintah daerah di masa transisi memerlukan pendekatan yang lebih strategis dan partisipatif. Diperlukan kepemimpinan yang tidak hanya mampu menjembatani perbedaan kepentingan, tetapi juga mampu memfasilitasi kerja lintas sektor berbasis kepercayaan, akuntabilitas, dan tujuan bersama. Kedepan penguatan tata kelola kolaboratif harus diiringi

dengan peningkatan kapasitas ASN, transparansi program lintas sektoral dan keterlibatan masyarakat sebagai mitra pembangunan.

Temuan Kasus : Dinamika Emosional dan Budaya Organisasi

Dalam masa transisi kepemimpinan kepala daerah, selain dinamika struktural dan kebijakan, terdapat dimensi lain yang krusial namun sering kali luput dari perhatian, yakni aspek emosional dan budaya organisasi di lingkungan birokrasi. Temuan di lapangan dari penelitian ini mengungkapkan adanya fenomena yang disebut sebagai kecemasan kolektif di kalangan aparatur sipil negara yang muncul ketika terjadi pergantian kepala daerah. Kecemasan ini tercermin dalam pola kerja birokrasi yang cenderung stagnan dan menghindari inisiatif terutama pada periode awal kepemimpinan baru. Seorang kepala bidang mengungkapkan "Kalau kepala daerah baru itu belum jelas gaya kepemimpinannya, biasanya kami menunggu dulu tidak ada inisiatif berlebihan, takut salah langkah". Pernyataan tersebut menegaskan bahwa ketidakjelasan visi, gaya komunikasi dan arah kebijakan kepala daerah baru dapat menciptakan ketidakpastian psikologis di lingkungan birokrasi. Hal ini berdampak pada menurunnya produktivitas, melemahnya inisiatif serta meningkatnya sikap birokratik yang pasif. Dalam literatur organisasi, fenomena semacam ini dikenal sebagai bentuk *organizational anxiety* oleh Hirschhorn (1990) dimana ketidakpastian kepemimpinan memicu rasa takut dan resistensi terhadap perubahan dalam organisasi.

Kondisi tersebut menunjukkan pentingnya kehadiran kepemimpinan yang tidak hanya bersifat administratif tetapi juga komunikatif dan transformatif. Gaya kepemimpinan transformasi sebagaimana dikemukakan oleh Bass & Avolio (1994) menekankan pada kemampuan pimpinan untuk menjadi agen perubahan, memotivasi pegawai melalui visi bersama, serta membangun kepercayaan dan stabilitas emosional dalam organisasi. Dalam konteks birokrasi daerah, gaya kepemimpinan ini dibutuhkan untuk meredakan kecemasan kolektif, sekaligus menciptakan budaya kerja yang adaptif dan berorientasi pelayanan. Selain kecemasan kolektif, penelitian ini juga menemukan bahwa budaya organisasi birokrasi masih bersifat hirarki dan patrimonialistik. Budaya ini mendorong pegawai untuk bergantung pada instruksi atasan dan enggan bertindak secara mandiri, terutama ketika terjadi perubahan pucuk pimpinan. Hal ini konsisten dengan temuan Dwiyanto (2011) yang menyatakan bahwa birokrasi Indonesia memiliki budaya kerja yang didasarkan pada loyalitas personal, bukan pada sistem nilai profesionalisme.

Jika kecemasan dan budaya hierarki ini tidak segera diatasi, maka akan berdampak pada menurunnya kualitas pelayanan publik, terutama pada saat publik sedang membutuhkan kepastian dan kecepatan dari birokrasi. Oleh karena itu, kepala daerah sebagai pemimpin politik perlu segera membangun komunikasi yang terbuka, mengedepankan transparansi arah kebijakan serta melakukan pendekatan empatik kepada jajaran ASN di masa awal transisinya. Secara keseluruhan, dimensi emosional dan budaya organisasi merupakan variabel penting dalam memahami dinamika transisi kepemimpinan kepala daerah. Kepekaan terhadap faktor-faktor ini dapat menjadi kunci keberhasilan proses transisi, sekaligus memperkuat stabilitas birokrasi sebagai fondasi tata kelola pemerintahan yang efektif dan responsif.

4. SIMPULAN

Penelitian ini menyoroti dinamika kepemimpinan kepala daerah pada masa transisi sebagai fenomena strategis yang berimplikasi langsung terhadap stabilitas birokrasi dan kualitas tata kelola pemerintahan daerah. Temuan menunjukkan bahwa tantangan utama yang

dihadapi adalah ketidakpastian arah kebijakan, resistensi birokrasi dan loyalitas ganda yang menciptakan fragmentasi internal. Untuk mengatasi kondisi tersebut, kepala daerah yang efektif umumnya mengadopsi strategi adaptif melalui komunikasi terbuka, konsolidasi awal, serta reformulasi RPJMD secara inklusif. Selain itu, pola kolaborasi lintas sektor menjadi kunci keberlanjutan program prioritas meskipun masih menghadapi kendala ego sektoral dan rendahnya literasi digital. Temuan lain yang signifikan adalah adanya kecemasan kolektif dan budaya organisasi yang pasif saat terjadi pergantian kepemimpinan yang dapat menurunkan inisiatif kerja dan menghambat pelayanan publik. Dengan demikian, dibutuhkan model kepemimpinan transformatif yang tidak hanya fokus pada struktur administratif, tetapi juga sensitif terhadap dinamika psikologi dan budaya organisasi. Penelitian ini memberikan kontribusi empiris terhadap literatur tata kelola daerah dan merekomendasikan pentingnya transisi kepemimpinan yang direncanakan secara strategis, inklusif, dan komunikatif.

5. REFERENSI

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Bass, B. M., & Avolio, B. J. (1994). *Improving Organizational Effectiveness through Transformational Leadership*. Sage Publications.
- BRIN (Badan Riset dan Inovasi Nasional). (2022). *Laporan Penelitian: Tata Kelola Transisi Kepemimpinan Daerah Pasca Pilkada*. Pusat Riset Politik BRIN.
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Dwiyanto, A. (2006). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Gadjah Mada University Press.
- Dwiyanto, A. (2011). *Mengembalikan Kepercayaan Publik melalui Reformasi Birokrasi*. Gadjah Mada University Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
- Hirschhorn, L. (1990). *The Workplace Within: Psychodynamics of Organizational Life*. MIT Press.
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative Research & Evaluation Methods* (4th ed.). SAGE Publications.
- Prasojo, E. (2019). *Demokrasi dan Tata Kelola Pemerintahan Daerah*. UI Press.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Kementerian Hukum dan HAM.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- UNDP. (1997). *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document*. United Nations Development Programme.
- Wahyudi, W. (2020). Tantangan Transisi Kepemimpinan di Pemerintah Daerah: Perspektif Manajemen Publik. *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik*, 5(1), 22–35.
- Wirata, G., Widiyanti, N. L., & Sulandari, S. (2021). Peran Kepemimpinan Dalam Pengembangan Kompetensi Pegawai Negeri Sipil Pada Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BPSDM) Provinsi Bali. *Journal of Contemporary Public Administration (JCPA)*, 1(1), 1–6. <https://doi.org/10.22225/jcpa.1.1.3309.1-6>
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6th ed.). SAGE Publications.