



Penjabat Kepala Daerah dan Tantangan Demokrasi Lokal

Acting Regional Heads and the Challenges of Local Democracy

Ahmad Fatkul Fikri

National Disaster Management Authority, Indonesia

Abstrak

Konsekuensi dari pelaksanaan Pilkada Serentak 2024 adalah kekosongan kepemimpinan di 271 daerah yang harus diisi oleh Penjabat Kepala Daerah (Pj KDH). Penunjukan Pj KDH secara *top-down* dan minim transparansi menimbulkan kegaduhan publik, konflik kepentingan, serta melemahkan legitimasi hukum dan demokrasi lokal. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis problematika, isu utama, dan solusi alternatif dalam pengisian Penjabat Kepala Daerah. Penelitian ini menggunakan metode analisis wacana kritis dengan pendekatan Norman Fairclough, yang mencakup tiga dimensi yaitu analisis teks, praktik produksi wacana, dan konteks sosial politik. Data diperoleh dari berbagai sumber, seperti audio-visual (YouTube, Instagram, Zoom Meeting), jurnal ilmiah, peraturan perundang-undangan, serta media daring dan cetak. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penunjukan Pj KDH yang tidak transparan dan tidak partisipatif berdampak pada kemunduran demokrasi, politisasi birokrasi, serta konflik kepentingan antara Pj, DPRD, dan ASN. Peneliti merekomendasikan penyusunan aturan teknis yang mengatur proses seleksi, pelibatan DPRD, pembentukan panitia seleksi independen, serta prioritas pengisian Pj oleh Sekretaris Daerah.

Kata Kunci: Penjabat Kepala Daerah; Demokrasi Lokal; Isu; Konflik; Solusi.

Abstract

The implementation of the 2024 Simultaneous Regional Elections in Indonesia has led to a leadership vacuum in 271 regions, which must be filled by Acting Regional Heads (Pj KDH). The top-down and non-transparent appointment of Pj KDH has triggered public controversy, conflicts of interest, and weakened both legal legitimacy and local democracy. This study aims to analyze the problems, key issues, and alternative solutions in the appointment of Acting Regional Heads. Employing a critical discourse analysis method with Norman Fairclough's three-dimensional framework—textual analysis, discourse practice, and socio-political context—the research draws on diverse data sources, including audio-visual materials (YouTube, Instagram, Zoom meetings), academic journals, laws and regulations, as well as online and print media. The findings reveal that the non-transparent and non-participatory appointment of Pj KDH contributes to the decline of democratic practices, bureaucratic politicization, and conflicts of interest involving acting officials, local parliaments (DPRD), and civil servants. This study recommends the establishment of clear technical regulations governing the selection process, the involvement of local parliaments, the formation of independent selection committees, and the prioritization of appointing regional secretaries (Sekda) as acting heads.

Keywords: Acting Regional Heads; Local Democracy; Issues; Conflicts; Solution.

How to Cite: Fikri, A.F. (2025). Penjabat Kepala Daerah dan Tantangan Demokrasi Lokal. Jurnal Ilmu Pemerintahan, Administrasi Publik, Ilmu Komunikasi (JIPIKOM), 7(2): 346-356,



PENDAHULUAN

Sejak era reformasi, penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia menghadapi perubahan mendasar. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi dasar dalam seluruh penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Peraturan tersebut pada intinya memberikan otonomi seluas-luasnya, yang memiliki arti bahwa pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Otonomi daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing daerah pada tatanan global. Pada ruang lingkup pengembangan sumber daya manusia, otonomi daerah diharapkan mampu meningkatkan kapasitas kepemimpinan lokal, termasuk dalam situasi darurat (Fikri et al., 2025; Rahmayanti, 2014).

Kepemimpinan merupakan kunci keberhasilan dalam pengembangan organisasi, baik di sektor swasta maupun sektor publik (Hao & Yazdanifard, 2015; Văcar & Miricescu, 2013). Pada sektor publik, para pemimpin terutama kepala daerah dituntut untuk mampu menjalankan roda organisasi ke arah yang lebih baik dan mampu memberikan kualitas pelayanan yang maksimal. Kepemimpinan kepala daerah merupakan dimensi yang menjadi tolok ukur keberhasilan penyelenggaraan pemerintah daerah (Purwati et al., 2022). Kepala daerah memiliki fungsi strategis dalam merumuskan kebijakan pembangunan, mengayomi, melayani, melindungi masyarakat, sekaligus membina birokrasi agar efektif dan responsif terhadap tantangan lokal (Djohan et al., 2016; Ramanda, 2022). Maka dari itu, diperlukan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung untuk menentukan pemimpin daerah yang kompeten.

Pemilihan kepala daerah secara langsung adalah perwujudan dari demokrasi lokal (Budiarso & Harsono, 2021). Berangkat dari carut marut pelaksanaan Pilkada pertama pada 2005, pemerintah menggagas untuk melakukan Pilkada serentak untuk menciptakan akuntabilitas, kesetaraan politik, partisipasi politik, efektif dan efisien (Arifulloh, 2015). Namun, dinamika politik pada Pilkada 2024 menghadirkan situasi yang berbeda seperti biasanya. Pilkada tersebut dilaksanakan pada 27 November 2024, dan tidak ada pemilihan Kepala Daerah pada tahun 2022 dan 2023. Pada tahun 2022 dan 2023 terdapat 271 Kepala Daerah yang telah habis masa jabatan. Padahal, Sistem hukum Indonesia belum mampu mengakomodir kekosongan masa jabatan tersebut (Mahardika et al., 2022).

Laporan dari Kementerian Dalam Negeri terdapat 101 Kepala Daerah yang terdiri dari 7 Gubernur, 76 Bupati, dan 18 Wali Kota habis masa jabatan pada 2022, dan harus diisi oleh Penjabat Kepala Daerah (Pj KDH). Sementara pada 2023, terdapat 17 Gubernur, 38 Wali Kota, dan 115 Bupati yang akan habis masa jabatan, dan harus diganti oleh Pj KDH. Hanya saja, dalam praktik pengisian jabatan Pj KDH ditentukan oleh Presiden dan Menteri Dalam Negeri untuk Pj Gubernur, sedangkan Pj Bupati/Wali Kota ditunjuk oleh Gubernur. Mekanisme ini sangat rawan dengan konflik kepentingan, politik transaksional, dan tidak transparan (Farisa, 2022; ICW, 2022; Ramanda, 2022). Selain itu, lemahnya legitimasi politik juga sangat berpotensi menimbulkan resistensi sosial, politisasi birokrasi, dan menurunnya efektivitas pelayanan publik, terutama pada daerah dengan Tingkat kerawanan tinggi secara politik.

Pada dasarnya beberapa studi telah mengkaji Pj. KDH seperti, mekanisme pengangkatan Pj. KDH konflik kepentingan, dan memiliki legitimasi yang lemah (Ramanda, 2022), pengangkatan Pj. KDH menimbulkan probelamtika, mulai dari kepentingan politik, politisasi Aparatur Sipil Negara (ASN), politisasi bantuan sosial, dan mutasi pegawai (Usman, 2022). Hanya saja, studi-studi tersebut umumnya masih berfokus pada aspek hukum dan administratif. Penelitian ini hadir untuk mengisi kekosongan tersebut dengan memetakan wacana publik, persepsi sosial, dan dinamika birokrasi yang berkembang seputar pengangkatan Pj KDH.

Penelitian ini penting tidak hanya untuk memahami problematika pengangkatan Penjabat Kepala Daerah dari sisi wacana dan praktik politiknya, tetapi juga untuk merumuskan alternatif kebijakan yang lebih demokratis, transparan, dan partisipatif. Maka dari itu, secara komprehensif, diharapkan hasil studi dapat berkontribusi terhadap perbaikan sistem tata kelola pemerintahan daerah dan menjaga semangat desentralisasi yang menjadi pijakan utama reformasi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode analisis wacana kritis untuk mengkaji konstruksi makna, relasi kuasa, dan isu-isu kebijakan yang menyertai pengangkatan dan peran Penjabat (Pj) Kepala Daerah. Metode ini dipilih karena wacana mengenai Pj tidak hanya hadir dalam bentuk regulasi, tetapi juga dalam narasi media, pernyataan elit politik, serta opini publik yang sarat kepentingan dan ideologi. Data utama yang digunakan adalah sumber-sumber primer, seperti dokumen resmi pemerintah (Permendagri, Keppres, Perppu), transkrip pidato, serta berita dan editorial dari media nasional. Penelitian berlangsung antara September 2022 hingga Desember 2024 dengan cakupan nasional dan daerah-daerah yang mengalami dinamika signifikan akibat penunjukan Pj. Kerangka analisis yang digunakan merujuk pada model Norman Fairclough, yang mencakup tiga tingkat yaitu analisis teks, praktik produksi wacana, dan konteks sosial-politik. Melalui pendekatan ini, penelitian bertujuan membedah bagaimana posisi Pj dipahami, dipersoalkan, atau dibela dalam arena publik dan kebijakan. Secara keseluruhan, penelitian ini menggunakan 20 dokumen regulasi, 10 transkrip video, dan lebih dari 50 artikel media daring yang terseleksi berdasarkan relevansi dan intensitas pembahasan isu Pj KDH.

Proses analisis mengikuti tiga dimensi analisis wacana kritis Fairclough. Pertama, analisis teks, yang mencakup identifikasi diksi, metafora, dan struktur bahasa yang digunakan untuk menggambarkan Pj KDH. Kedua, analisis praktik wacana, yaitu menelaah bagaimana teks diproduksi, disebar, dan dikonsumsi oleh aktor-aktor politik, media, dan masyarakat. Ketiga, analisis konteks sosial-politik, yang menghubungkan praktik wacana dengan relasi kuasa, dinamika birokrasi, serta arah kebijakan desentralisasi di Indonesia. Validasi data dilakukan melalui triangulasi sumber (regulasi, media, dan pernyataan aktor), triangulasi peneliti (diskusi dengan pakar kebijakan daerah dan politik lokal), serta pengecekan konsistensi antar-tema yang muncul dari analisis teks dan konteks. Dengan pendekatan ini, penelitian tidak hanya mendeskripsikan, tetapi juga membedah bagaimana posisi Pj dipahami, dipersoalkan, atau dibela dalam arena publik dan kebijakan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pilkada Serentak 2024: Sebuah Gambaran

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak pertama kali dilakukan pada tahun 2015. Pilkada serentak ini merupakan momentum sejarah untuk memilih kepala daerah secara massif yang terstruktur dan terorganisir. Pilkada serentak ini merupakan model pemilihan pertama di dunia. Pilkada serentak pada 2015 diikuti oleh 9 Provinsi, 224 Kabupaten, dan 36 Kota. Hal ini berarti lebih dari seretengah daerah di Indonesia. Kemudian Pilkada serentak dilakukan pada tahun 2017, 2018, dan Pilkada serentak terakhir dilaksanakan pada tahun 2020. Selanjutnya akan dilaksanakan Pilkada serentak pada tahun 2024. Hal ini tentu akan menimbulkan kekosongan masa jabatan pada kepala daerah yang mengakhiri jabatan di 2022 dan 2023.

Konsekuensi dari pelaksanaan Pilkada serentak pada 2024, beberapa daerah tidak dapat mengadakan pilkada pada 2022 dan 2023. Terdapat 101 Akhir Masa Jabatan (AMJ) Kepala Daerah pada 2022, dan 171 AMJ Kepala Daerah pada 2023. Hal tersebut tergambar pada Tabel 1.



Tabel 1. AMJ Kepala Daerah Sebelum 2024

Akhir Masa Jabatan	Provinsi	Kabupaten	Kota
2022	7 Kepala Daerah	76 Kepala Daerah	18 Kepala Daerah
2023	17 Kepala Daerah	38 Kepala Daerah	115 Kepala Daerah

Source: diolah dari berbagai sumber

Berdasarkan tabel tersebut, sebanyak 271 Kepala Daerah yang akan mengakhiri masa jabatan sebelum 2024. Apabila diasumsikan bahwa pelaksanaan Pilkada Serentak pada 27 November 2024, dan mengacu pada pilkada serentak 2020, maka hasil Pilkada serentak akan dilantik pada 15 Februari 2025, maka akan terjadi beberapa Pemerintahan Daerah yang diisi oleh Pj. KDH selama 1 periode. Hal tersebut didasarkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-VII/2009 yang menjelaskan bahwa Kepala Daerah yang menduduki jabatan selama 2,5 tahun, maka dianggap menjabat selama satu periode. Pertanyaannya, apa yang menjadi landasan Pj. KDH dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan, sedangkan Pj. KDH tidak memiliki acuan dalam proses pembangunan di daerah, karena Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) telah habis pada periode sebelumnya, sementara RPJMD yang baru harus menunggu Kepala Daerah definitif. Hal ini tentu bagi anggota DPRD untuk melaksanakan fungsi pengawasan.

Format Pemilu memiliki fungsi untuk pendidikan politik masyarakat, yang bersifat terbuka, langsung, massif, dan diharapkan mampu memberikan kecerdasan politik dan kesadaran demokrasi masyarakat (Istikharah & Asrinaldi, 2019; Triono, 2017). Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan wujud nyata dari demokrasi, dan hasil pemilu memiliki legitimasi yang kuat dari pemimpin yang terpilih (Bishop & Hoeffler, 2016). Bagaimanapun wujud demokrasi akan dapat dirasakan secara nyata, ketika pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih pemimpin. Tanpa wujud nyata tersebut, demokrasi hanya sebuah angan-angan dan menimbulkan persoalan-persoalan. Selain sebagai wujud demokrasi dan Hak Asasi Manusia (HAM), pemilu juga menjadi suksesi kepemimpinan secara tertib mulai dari tingkat pusat sampai tingkat daerah (Asshiddiqie dalam Ristyawati, 2020).

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah langsung merupakan wujud demokrasi di daerah. Pilkada secara langsung menjadi sarana keterlibatan masyarakat dalam menentukan keputusan politik di tingkat lokal. Selain itu, bukan hanya mekanisme untuk memilih pemimpin lokal, pilkada secara langsung juga merupakan implementasi otonomi daerah dan desentralisasi politik (Subiyanto, 2020). Hingga pada tahun 2005, ketika pilkada langsung pertama kali dilakukan, perbaikan terus dilakukan untuk mendapatkan hasil pilkada yang berkualitas. Hingga pada akhirnya dirumuskan sebuah kebijakan untuk melaksanakan pilkada secara serentak.

Berawal dari berbagai permasalahan dan carut marut Pilkada langsung sejak 2005, Pilkada langsung secara serentak menjadi pilihan. Setidaknya terdapat beberapa problematika pelaksanaan pilkada secara langsung. Pertama, intensitas konflik horizontal cukup tinggi. Kedua, pilkada langsung belum tentu menghasilkan pemimpin daerah yang berkualitas. Ketiga, biaya yang sangat mahal, bukan hanya membebani Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), tetapi juga membebani kandidat (Jamaludin, 2019; Tjenreng, 2016). Hal tersebut dilihat dari banyaknya jumlah Kepala Daerah yang tersandung kasus korupsi dibandingkan sebelum pilkada secara langsung.

Penunjukan yang tidak Transparan dan Partisipatif

Penunjukan Penjabat Kepala Daerah (Pj KDH) sejak 2022 menunjukkan kecenderungan yang tidak transparan. Pada tahap awal, sekitar 101 daerah diisi oleh pejabat yang sebagian besar berasal dari kalangan ASN pusat, dengan minimnya peran serta masyarakat maupun DPRD daerah. Hal ini menimbulkan kritik keras dari kelompok masyarakat sipil seperti *Indonesia Corruption*

Watch (ICW), yang menilai proses ini mengabaikan prinsip partisipasi publik dalam pengisian jabatan strategis. Data tersebut dapat dilihat dari laporan ICW yang menyatakan bahwa terdapat 103 Pj Kepala Daerah yang dilantik tanpa dasar hukum teknis atau dokumen pendukung yang transparan. Proses ini juga belum mengakomodasi prinsip informasi terbuka sebagaimana ditegaskan melalui Putusan Mahkamah KIP terhadap Kemendagri.

Kritik transparansi dan partisipasi juga datang dari Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), yang menyatakan bahwa walaupun DPRD diberikan ruang untuk mengusulkan nama calon Pj. KDH, namun Keputusan akhir akan ditentukan oleh Presiden dan Mendagri. Bukti ini terlihat dari Pj. Bupati Jayapura, Pj. Wali Kota Pekanbaru, Pj. Gubernur Nusa Tenggara Timur, yang mana tidak ada satupun nama yang diusulkan oleh DPRD yang menjadi Pj. KDH. Selain itu, pada periode 2022-2023 sebagian besar Pj. KDH berasal dari pemerintah pusat. Kondisi ini memperlihatkan bahwa mekanisme usulan DPRD hanya bersifat formalitas semata, tanpa memberikan pengaruh nyata terhadap proses penentuan akhir.

Kritik lebih jauh datang dari Ombudsman RI yang menemukan adanya praktik maladministrasi dalam proses penunjukan Pj KDH. Tiga bentuk maladministrasi yang diidentifikasi meliputi penundaan berlarut dalam pemenuhan hak publik atas informasi, prosedur yang tidak sesuai aturan termasuk pelibatan perwira TNI aktif tanpa kejelasan status non-aktif, serta minimnya standar layanan informasi publik seperti tidak diumumkannya tahapan seleksi maupun mekanisme keberatan. *Transparency International Indonesia* turut memperkuat temuan ini dengan mendesak adanya reformasi tata kelola, sebab praktik penunjukan yang berlangsung cenderung mempertahankan pola "*business as usual*" yang mengutamakan kepentingan pemerintah pusat ketimbang kebutuhan daerah.

Sebagai akibat dari kekosongan jabatan kepala daerah, pada dasarnya hukum di Indonesia telah mengatur hal tersebut. Akan tetapi, peraturan perundang-undangan tersebut tidak mengatur akibat dari penyelenggaraan Pilkada serentak. Kekosongan masa jabatan kepala daerah bukan menjadi alasan bagi pemerintah untuk mengangkat kepala daerah tanpa melalui mekanisme yang demokratis. Hal tersebut dikarenakan sesuai dengan amanat konstitusi yang menjelaskan bahwa kepala daerah dipilih melalui mekanisme yang demokratis. Pengisian jabatan tanpa ada mekanisme demokrasi akan menciptakan persoalan legitimasi Kepala Daerah tersebut (Mahardika et al., 2022). Selain itu, pengangkatan Pj. KDH yang tidak demokratis mengabaikan nilai transparansi dan partisipatif masyarakat.

Mekanisme penunjukan Pj. KDH mengabaikan prinsip transparansi dan memiliki tendensi politik (Farisa, 2022; ICW, 2022; Sudirman, 2022). Hal tersebut terlihat dari beberapa Pj. KDH yang berasal dari anggota TNI/Polri aktif. Hal tersebut terjadi pada Pj. Gubernur Papua Barat dan Pj. Bupati Seram Bagian Barat, Provinsi Maluku, dan sebelumnya Pj. Gubernur Jawa Barat pada 2018. Hal ini tentu mengurangi semangat reformasi. Selain itu, mekanisme tersebut juga tidak mempedulikan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 15/PUU-XX/2022 yang menjelaskan bahwa anggota TNI/Polri aktif hanya dapat menduduki jabatan struktural pada sepuluh kementerian/lembaga yang membidangi Koordinator Bidang Politik dan Keamanan Negara, Pertahanan Negara, Intelijen Negara, Pencarian dan Pertolongan, Narkotika Nasional, Dewan Pertahanan Nasional, Sekretaris Presiden Militer, Ketahanan Nasional, Sandi Negara, dan Mahkamah Agung, tidak termasuk Pemerintah Daerah.

Problematisasi transparansi dan partisipatif penunjukan Pj. KDH yaitu Gubernur definitif tidak mau melantik Pj. Bupati/Walikota yang ditentukan oleh Kementerian Dalam Negeri. Gubernur Sulawesi Tenggara enggan melantik Pj. Bupati Muna Barat, Pj. Bupati Buton Tengah, dan Pj. Bupati Buton Selatan, yang sebelumnya Gubernur Maluku Utara enggan melantik Pj. Bupati Pulau Morotai (Fauzia, 2022). Alasan penolakan melantik Pj. Bupati tersebut karena nama yang

diusulkan oleh Gubernur tidak diakomodir oleh Pemerintah Pusat (Kementerian Dalam Negeri) menjadi Pj. Bupati. Selain itu, terdapat Pj. Bupati Banggai Kepulauan Provinsi Sulawesi Tengah yang mengundurkan diri setelah 15 menit dilantik (Dirgantara, 2022). Kondisi tersebut tentu akan menurunkan tingkat kepercayaan publik kepada pemerintah.

Salah satu tujuan yang paling mendasar dalam sistem demokrasi yaitu memperhatikan kepentingan masyarakat banyak dan transparansi. Kepercayaan publik terhadap pemerintah merupakan bagian integral dari sistem demokrasi (Beshi & Kaur, 2020). Masyarakat akan lebih percaya kepada pemerintah ketika pemerintah lebih demokratis (da Cruz et al., 2016). Dalam rangka membangun kepercayaan publik, pemerintah harus lebih cermat dalam menentukan kebijakan, dan kepentingan publik, terutama memilih pejabat yang melayani langsung kepada publik. Pernyataan tersebut diperkuat oleh Salminen & Ikola-Norrbacka, (2010) yang menjelaskan bahwa salah satu cara memenuhi kebutuhan masyarakat dan memberi manfaat bagi seluruh masyarakat yaitu dengan cara tata pemerintahan yang baik, salah satunya transparansi. Oleh sebab itu, implementasi kebijakan dan strategi yang efektif penting dilakukan untuk meningkatkan kepercayaan publik di seluruh tingkat pemerintahan.

Politisasi Birokrasi

Birokrasi dan politik merupakan dua sisi koin yang saling berkelindan dan tidak dapat dipisahkan. Aparatur Sipil Negara (ASN) sering menemukan dirinya dalam situasi yang sulit antara memilih loyalitas dan tugas yang saling bertentangan. ASN sering diuji dalam netralitas politik. Pada satu sisi menuntut seorang ASN harus loyal kepada atasan mereka yang merupakan pejabat politik. Pada sisi lain, seorang ASN diharuskan bekerja sesuai dengan kaidah-kaidah profesionalitas abdi negara. Kondisi seperti ini seringkali membuat bingung birokrat. Birokrat yang ingin profesional sering terpaksa maupun dipaksa untuk melanggar peraturan perundang-undangan. Penelitian oleh Park & Han, (2018) di Korea Selatan yang menjelaskan bahwa seorang ASN tidak bisa menyeimbangkan dua kepentingan tersebut, apalagi ketika atasan memberi intervensi. Maka dari itu, seorang ASN disebagian besar negara menghadapi tugas yang sulit untuk menimbang kedua sisi netralitas saat melakukan pekerjaan, terutama pada masa tahun politik.

Masa transisi pemimpin Pemerintah Daerah rentan terhadap praktik politik praktis di kalangan Aparatur Sipil negara (ASN). Netralitas ASN sangat rawan ketika daerah dipimpin oleh Pj. KDH. Data dari Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), pada penyelenggaraan Pilkada serentak 2020 terdapat 109 dari 137 daerah yang melanggar netralitas ASN yang dipimpin oleh Pj. KDH (KASN, 2022). Pelanggaran tersebut diantaranya pembuatan kebijakan yang menguntungkan salah satu pasangan, mobilisasi ASN untuk mendukung salah satu pasangan, hingga mengadakan kegiatan yang berafiliasi ke salah satu pasangan. Hal ini tentu akan menghambat semangat reformasi birokrasi dan mengganggu kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Pemilihan Pj. KDH harus mempertimbangkan netralitas ASN tersebut, agar terhindar dari politik praktis. Ketika seorang Pj. KDH datang dengan keberpihakan kesalah satu pasangan tentu akan menciptakan turbulensi birokrasi (kegoncangan birokrasi) yang tentu akan berdampak buruk terhadap kinerja ASN, polarisasi birokrasi, lingkungan kerja yang tidak kondusif, dan pada akhirnya akan menurunkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Sebagai pelayan publik, ASN dituntut untuk memiliki sikap ambeg paramartha yang berarti mengutamakan kepentingan masyarakat dan negara, di atas kepentingan pribadi dan golongan. Hal ini berarti ASN harus memiliki loyalitas tunggal kepada masyarakat, bukan personal atau partai politik. Namun, ASN selaku pelayan masyarakat malah terkooptasi oleh kepentingan politik (Putra & Pratiwi, 2022). Hal tersebut sebagaimana teori Weber yang menjelaskan bahwa birokrasi seharusnya dijalankan secara netral yang mencerminkan birokrasi itu sendiri (Prayitno, 2011).

Birokrasi memiliki sumber daya dan anggaran yang besar. Politisi dan Calon Kepala Daerah cenderung memanfaatkan sumber daya birokrasi demi kepentingan politiknya (Firnans, 2016). Pimpinan birokrasi yang mampu memobilisasi sumber daya birokrasi dianggap memiliki loyalitas yang baik kepada pimpinan. Hal tersebut sebagaimana teori yang dikemukakan oleh Marxis yang memandang bahwa birokrasi menjadi pelayan para penguasa. Para pemilik modal memiliki pengaruh yang kuat dalam birokrasi tersebut. Masyarakat dapat diuntungkan apabila para penguasa memiliki kebaikan (Prayitno, 2011), dengan kata lain, masyarakat akan mencapai kesejahteraan, ketika para penguasa berorientasi kepada masyarakat.

Modus yang sering digunakan para politisi untuk mempolitisasi birokrasi yaitu, penggunaan aset pemerintah daerah, mobilisasi sumber daya manusia, kebijakan anggaran dan pembangunan untuk kepentingan politiknya. Hal ini tentu mengakibatkan *abuse of power* (penyalahgunaan wewenang). beberapa faktor yang menyebabkan ketidaknetralan ASN menurut survei KASN (2018) yaitu motif untuk mendapatkan atau mempertahankan jabatan, mendapatkan proyek, ikatan keluarga dengan calon, intervensi dari calon kepala daerah atau politisi, tidak tahu tentang aturan, dipandang sebagai hal yang wajar, dan sanksi yang masih lemah (Ruslihardi et al., 2021). Situasi ini menunjukkan lemahnya sistem perlindungan integritas ASN dalam kontestasi politik lokal.

Konflik Kepentingan Penjabat Kepala Daerah, Pegawai Negeri Sipil, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Sejak era otonomi daerah 1998, sistem pemerintahan daerah di Indonesia mengalami perubahan yang begitu cepat, termasuk lembaga legislatif. Peraturan di Indonesia telah menentukan bahwa pemerintahan daerah terdiri dari lembaga eksekutif dan legislatif (DPRD). Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga penting yang menjadi representatif masyarakat lokal. Sebagai negara demokratis, hak setiap warga negara untuk terlibat dalam pembangunan diakui oleh negara baik secara langsung maupun melalui perwakilan yang dipilih secara langsung. Hal tersebut menunjukkan bahwa DPRD memiliki kedudukan yang sama dan memiliki legitimasi yang sama dengan eksekutif (Kepala Daerah). Maka dari itu, diperlukan hubungan yang harmonis diantarakeduanya.

Hubungan yang baik antara Kepala Daerah dan DPRD dapat menciptakan stabilitas politik lokal. Kedua lembaga tersebut memiliki peran penting dalam suksesi pemerintahan daerah dan penyelenggaraan otonomi daerah. Hal tersebut dikarenakan kedua lembaga ini memiliki tanggung jawab yang sama terhadap baik buruknya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Keduanya merupakan mitra yang sejajar dan harus memiliki visi yang sama demi kesejahteraan masyarakat. Maka seyogyanya relasi yang terjalin di antaranya harus berdasarkan prinsip kemitraan dan kerja sama (Wicaksono & Febrina, 2016). Kerja sama tersebut bukan diartikan kolusi yang menguntungkan kepentingan pribadi dan golongan, tetapi kerja sama dalam rangka membangun masyarakat dan daerah.

Pada masa transisi kepemimpinan pemerintahan daerah, hubungan Pj. KDH dan DPRD sering terjadi hubungan yang kurang harmonis. Potensi konflik yang muncul antara Pj. KDH dan DPRD yaitu penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD yang harus ditetapkan bersama antara Pj. KDH dan DPRD, sering kali terjadi perbedaan kepentingan ketika penyusunan maupun penetapan APBD. Pada tahun politik, anggota DPRD pada umumnya memiliki kepentingan anggaran untuk kepentingan politiknya. Pj. KDH terpaksa atau dipaksa mengakomodir kepentingan tersebut. Sebagaimana yang terjadi di Kabupaten Sikka 2018, Pj. Bupati Sikka menyetujui Rancangan Anggaran dan Belanja Daerah (RAPBD) 2019, walaupun



disinyalir terdapat mark up tunjangan perumahan dan transportasi. Pada akhirnya, RAP BD tersebut ditolak oleh Bupati definitif yang dilantik September 2018.

APBD yang merupakan sumber daya (*resources*) bagi pemerintah daerah acap kali menjadi bahan perdebatan dan konflik antara Kepala Daerah dan DPRD yang menyebabkan realisasi APBD akan terhambat (Nurak & Eko Wardani, 2021). Collier (2003) dalam (Zainul & Wibisono, 2019) menjelaskan terdapat dua penyebab konflik politik yaitu sumber daya yang kecil dan perbedaan kepentingan (*resources and position scarcity*). Semakin sedikit sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah daerah, potensi konflik semakin besar. Dalam ranah politik, pemimpin daerah hanya ada satu, maka potensi perubutan kekuasaan demi kepentingan politik semakin tinggi pula.

Konflik Pj. KDH bukan hanya terjadi dengan DPRD, potensi konflik juga terjadi antara Pj. KDH dan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Konflik tersebut diakibatkan oleh pergantian pejabat pemerintahan. Mutasi tersebut terjadi di Lampung pada 2015 yang dilakukan oleh Pj. Wali Kota Bandar Lampung, Pj. Wali Kota Metro, Pj. Bupati Lampung Selatan, Pj. Bupati Lampung Timur, dan Pj. Bupati Way Kanan. Hingga akhirnya KASN mengeluarkan rekomendasi untuk membatalkan mutasi tersebut (Ernitasari, 2015). Pada 2 Desember 2022, Pj. Gubernur DKI Jakarta mencopot Sekretaris Daerah DKI Jakarta (Aini, 2022). Hal tersebut bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 yang melarang Pj. KDH untuk melakukan mutasi tanpa seizin Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Pada sisi lain, berdasarkan Surat Edaran (SE) Mendagri Nomor 821/5492/SJ tanggal 14 September 2022 yang mengizinkan Pj. KDH melakukan mutasi PNS. Hal tersebut dilakukan demi terciptanya manajemen PNS daerah yang efektif dan efisien.

Penjabat Kepala Daerah: Sebuah Solusi

Berdasarkan hasil analisis, peneliti merekomendasikan beberapa solusi akibat carut marut Pj. KDH. Pertama, pembuatan peraturan teknis terkait dengan mekanisme pengangkatan Pj. KDH yang memuat pertimbangan Mahkamah Konstitusi dan memperbaiki peraturan-peraturan lama. Muatan teknis yang terkandung dalam peraturan tersebut yaitu panitia seleksi (pansel) pusat untuk memilih Pj. Gubernur, pansel provinsi untuk memilih Pj. Bupati/Walikota. Pemberhentian sementara dari jabatan struktural setelah dilantik menjadi Pj. KDH. Penguatan kapasitas Pj. KDH. Pelarangan mengundurkan diri bagi Pj. KDH untuk mencalonkan diri di Pilkada daerah tersebut. Urgensi dari peraturan tersebut dikarenakan, Pj. KDH yang memegang jabatan cukup lama, bahkan ada yang hampir 3 tahun. Pj. KDH ini menjabat selama tahun politik yang memungkinkan penunjukan Pj. KDH terdapat tendensi politik kepentingan. Transparansi dan keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan penting dilakukan sebagai negara demokrasi.

Kedua, pemilihan Pj. KDH dilakukan oleh DPRD setempat. Hal ini akan memperkuat legitimasi Pj. KDH tersebut dan implementasi dari negara demokrasi. Selain itu, Pj. KDH yang dipilih oleh DPRD akan berdampak pada harmonisasi hubungan eksekutif dan legislatif. Pj. KDH akan mudah menyampaikan laporan-laporan penyelenggaraan pemerintah, penyelesaian program-program yang belum diselesaikan pemimpin sebelumnya, serta mudah untuk menyusun program-program yang akan dilaksanakan selama menjadi pemimpin lokal.

Ketiga, mengangkat Sekretaris Daerah (Sekda) menjadi Pj. KDH. Sekda merupakan pimpinan birokrasi yang berasal dari jabatan karir, bukan jabatan politik. Kelebihan ini dapat digunakan untuk menjadikan Sekda menjadi Pj. KDH. Selain itu, Sekda merupakan orang yang secara individu memiliki kompetensi birokrasi yang baik. Sekda juga mengetahui situasi sosial, politik, sosial-budaya, ekonomi, sampai pertahanan dan kemandirian lokal. Hanya saja, penunjukan Sekda sebagai Pj. KDH juga memiliki potensi tendensi politik kepentingan. Maka dari itu, yang perlu dilakukan yaitu dengan memperketat pengawasan oleh lembaga internal pemerintah (KASN, Inspektorat

provinsi untuk Pj. Bupati/Walikota, Inspektorat Jenderal untuk Pj. Gubernur) dan lembaga eksternal (Badan Pengawas Pemilu).

SIMPULAN

Penunjukan Penjabat Kepala Daerah (Pj. KDH) sebagai konsekuensi dari Pilkada Serentak 2024 mengungkap sejumlah persoalan serius dalam tata kelola pemerintahan daerah. Penunjukan yang tidak transparan, minim partisipasi publik, serta sarat konflik kepentingan menunjukkan adanya kemunduran dalam praktik demokrasi lokal. Problematika tersebut semakin kompleks dengan kecenderungan politisasi birokrasi, netralitas ASN yang terganggu, serta relasi yang tegang antara Pj. KDH, DPRD, dan PNS. Di tengah lemahnya legitimasi dan arah pembangunan yang tidak berpijak pada RPJMD, Pj. KDH sering kali menjadi simbol dari kegamangan sistem pemerintahan daerah di masa transisi kekuasaan.

Untuk menjawab tantangan tersebut, penelitian ini merekomendasikan tiga solusi utama: pertama, perlunya regulasi teknis yang detail dan demokratis mengenai mekanisme penunjukan Pj. KDH, termasuk pembentukan panitia seleksi dan larangan politisasi jabatan; kedua, mendorong partisipasi DPRD dalam pemilihan Pj. KDH guna memperkuat legitimasi politik dan membangun sinergi eksekutif-legislatif; dan ketiga, mengusulkan Sekretaris Daerah sebagai kandidat ideal Pj. KDH karena kedekatannya dengan konteks lokal dan posisi netral dalam birokrasi. Seluruh rekomendasi ini ditujukan untuk memastikan keberlanjutan pemerintahan daerah yang akuntabel, responsif, dan menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi.

REFERENSI

- Aini, N. (2022). *Heru Budi Tunjuk Uus Kuswanto Jadi Pj Sekda DKI*. <https://www.republika.co.id/berita/Rm9nwh382/Heru-Budi-Tunjuk-Uus-Kuswanto-Jadi-Pj-Sekda-Dki>.
- Arifulloh, A. (2015). Pelaksanaan Pilkada Serentak yang Demokratis, Damai dan Bermartabat. *Pembaharuan Hukum*, 3(3), 301–311. <https://doi.org/10.26532/jph.v3i3.1376>
- Beshi, T. D., & Kaur, R. (2020). Public Trust in Local Government: Explaining the Role of Good Governance Practices. *Public Organization Review*, 20(2), 337–350. <https://doi.org/10.1007/s11115-019-00444-6>
- Bishop, S., & Hoeffler, A. (2016). Free and fair elections: A new database. *Journal of Peace Research*, 53(4), 608–616. <https://doi.org/10.1177/0022343316642508>
- Budiarso, A., & Harsono, J. (2021). Analisis Terciptanya Transisi Kepemimpinan Baru Dalam Perhelatan Pilkada Ponorogo Dilihat Dari Perspektif Masyarakat. *Jurnal Pemerintahan Dan Politik*, 6(1), 1–7. <https://doi.org/10.36982/jpg.v6i1.1311>
- da Cruz, N. F., Tavares, A. F., Marques, R. C., Jorge, S., & de Sousa, L. (2016). Measuring Local Government Transparency. *Public Management Review*, 18(6), 866–893. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1051572>
- Dirgantara, A. (2022). *Pj Bupati Banggai Mundur Setelah 15 Menit Dilantik, Mendagri Perlu Tagih Penjelasan Gubernur*. <https://nasional.kompas.com/read/2022/06/06/14254711/Pj-Bupati-Banggai-Mundur-Setelah-15-Menit-Dilantik-Mendagri-Perlu-Tagih>.
- Djohan, D., Arinanto, S., Zuhro, S. R., Kristiadi, J., & Maksum, I. R. (2016). *Menelisik Sisi Pelik Desentralisasi dan Praktik Pilkada* (Cetakan Pe). Yayasan Bhakti Otonomi Daerah.
- Ernitasari, Y. (2015). Analisis Pj. Kepala Daerah yang Memutasi Pegawai Negeri Sipil Tidak Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Kenaikan Pangkat PNS dalam Jabatan Struktural dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS di Lampung. *Pranata Hukum*, 10(2), 109–122. <http://jurnal.ubl.ac.id/index.php/PH/article/view/606#>
- Farisa, F. C. (2022). *Tidak Transparan, Kecemasan Publik Soal Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Bermuatan Politik Dinilai Wajar*. <https://nasional.kompas.com/read/2022/04/18/15364201/Tidak-Transparan-Kecemasan-Publik-Soal-Penunjukan-Penjabat-Kepala-Daerah>. Penulis/2022/04/18/15364201/Tidak-Transparan-Kecemasan-Publik-Soal-Penunjukan-Penjabat-Kepala-Daerah. <https://medium.com/@arifwicaksanaa/pengertian-use-case-a7e576e1b6bf>



- Fauzia, M. (2022). *Daerah Tolak Lantik Pj. Bupati, Presiden Diminta Turun Tangan, Jangan Anggap Sepele*. <https://nasional.kompas.com/read/2022/05/23/19085491/daerah-tolak-lantik-pj-bupati-presiden-diminta-turun-tangan-jangan-anggap>
- Fikri, A. F., Rustian, Afifuddin, M., Ruswandi, D., Rahardi, C. S., & Sumange, A. A. (2025). Problems of Decentralized Disaster Management in Indonesia: a Review of Local Government Failures. *E3S Web of Conferences*, 604, 1–9. <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202560403001>
- Firnas, M. A. (2016). Politik Dan Birokrasi: Masalah Netralitas Birokrasi Di Indonesia Era Reformasi. *Jurnal Review Politik*, 6(1), 160–194. <https://journalofbusiness.org/index.php/GJMBR/article/view/1737/1639>
- Hao, M. J., & Yazdanifard, R. (2015). How Effective Leadership can Facilitate Change in Organization through Improvement and Innovation. *Global Journal of Management and Business Research: A Administration and Management*, 15(9), 1–6. <https://journalofbusiness.org/index.php/GJMBR/article/view/1737/1639>
- ICW. (2022). *Rawan Konflik Kepentingan dan Politik Transaksional, Mendagri Perlu Transparan Soal Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah*. <https://www.antikorupsi.org/id/article/rawan-konflik-kepentingan-dan-politik-transaksional-mendagri-perlu-transparan-soal>
- Istikharah, I., & Asrinaldi, A. (2019). Pendidikan Politik Bagi Masyarakat Sebagai Penyelenggara Pemilu Tingkat Ad Hoc. *NUSANTARA: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial*, 6(2), 314–328. <https://doi.org/10.31604/jips.v6i2.2019.314-328>
- Jamaludin, T. (2019). Pilkada Langsung: Kisah Sukses dan Problematika. *JPW (Jurnal Politik Walisongo)*, 1(1), 29. <https://doi.org/10.21580/jpw.v1i1.3351>
- KASN. (2022). *KASN: Penjabat Kepala Daerah Harus Kawal Birokrasi Tetap Netral*. <https://Kasn.Go.Id/Id/Publikasi/Kasn-Penjabat-Kepala-Daerah-Harus-Kawal-Birokrasi-Tetap-Netral->
- Mahardika, A. G., Fatayati, S., & Furqan, F. N. (2022). Problematika Yuridis Pengisian Penjabat Sementara Kepala Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Legacy: Jurnal Hukum Dan Perundang-Undangan*, 2(2), 22–36. <https://ejournal.iain-tulungagung.ac.id/index.php/legacy/article/view/6224>
- Nurak, A. P. N., & Eko Wardani, S. B. (2021). Konflik Kepentingan Antara Pimpinan Daerah dan DPRD Dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. *Jurnal Inovasi Ilmu Sosial Dan Politik (JISoP)*, 3(1), 1–9. <https://doi.org/10.33474/jisop.v3i1.9218>
- Park, C. O., & Han, S. (2018). Bureaucratic responses to the cross pressures of political neutrality in relation to cultural orientation and role perception: The case of Korean civil servants. *Korean Journal of Policy Studies*, 33(3), 47–71. <https://doi.org/10.52372/kjps33303>
- Prayitno, B. (2011). Birokrasi dan Politik: Problematika dalam Keniscayaan Administrasi Publik. *Jurnal Wacana Kinerja: Kajian Praktis-Akademis Kinerja Dan Administrasi Pelayanan Publik*, 14(1), 133–149. <https://doi.org/10.31845/jwk.v14i1.303>
- Purwati, R., Almubaroq, H. Z., & Saptono, E. (2022). Kepemimpinan Strategis Kepala Daerah dalam Aktualisasi Bela Negara Masyarakat di Jawa Barat. *Jurnal Kewarganegaraan*, 6(3), 4930–4938. <https://doi.org/10.31316/jk.v6i3.3857>
- Putra, F., & Pratiwi, C. S. (2022). Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah di Provinsi Jambi Tahun 2020. *Jurnal Noken: Ilmu-Ilmu Sosial*, 7(2), 219–233. <https://doi.org/10.33506/jn.v7i2.1755>
- Rahmayanti, A. Z. (2014). Peran Desentralisasi Fiskal dalam Manajemen Bencana di Indonesia. *Jurnal Ekonomi Dan Pembangunan*, 22(1), 39–46. <https://doi.org/10.14203/JEP.22.1.2014.53-60>
- Ramanda, D. E. (2022). Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Penjabat Kepala Daerah. *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan)*, 6(3), 10061–10068. <https://doi.org/10.36312/jisip.v6i3.3353>
- Ristyawati, A. (2020). Efektivitas Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 Pada Masa Pandemi Darurat Covid-19 Di Indonesia. *Crepido*, 2(2), 85–96. <https://doi.org/10.14710/crepido.2.2.85-96>
- Ruslihardi, M., Ramadhani, A., Wirawati, S., Rahmah, T. A., Kusumawardhani, F., Nasution, S. R., & Harcini, H. (2021). Neutrality of The State Civil Apparatus (ASN) in Indonesian Elections. *JOELS: Journal of Election and Leadership*, 2(2), 1–8. <https://doi.org/10.31849/joels.v2i2.5917>
- Salminen, A., & Ikola-Norrbacka, R. (2010). Trust, good governance and unethical actions in Finnish public administration. *International Journal of Public Sector Management*, 23(7), 647–668. <https://doi.org/10.1108/09513551011078905>
- Subiyanto, A. E. (2020). Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 17(2), 355–371. <https://doi.org/10.31078/jk1726>
- Sudirman, R. (2022). *OPINI: Polemik Penunjukan Pj Kepala Daerah*. <https://Www.Iainpare.Ac.Id/Opini-Polemik-Penunjukan-Pj-Kepala-Daerah/>

- Tjenreng, Z. (2016). *Pilkada Serentak: Penguatan Demokrasi di Indonesia* (V. de Ornai (ed.)). Jakarta: Pustaka Kemang.
- Triono. (2017). Analisis atas Program Aksi dalam Implementasi Kebijakan Informasi Publik pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat Diah Fatma Sjoraida, Awing Asmawi, Rully Khairul Anwar Analisa Kritis Atas Motif Policy Community dalam Kolaborasi (Studi Kasus Kebijakan Pemindah. *Jurnal Agregasi*, 5(2), 214–233. <http://ojs.unikom.ac.id/index.php/agregasi>
- Usman, S. (2022). Polemik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah (Studi Kasus Pengajuan Penjabat Sementara Kepala Daerah Kabupaten Pulau Morotai). *Jurnal Sains, Sosial, Dan Humaniora (JSSH)*, 2(1), 63–73. <https://doi.org/10.52046/jssh.v2i2.1144>
- Văcar, A., & Miricescu, D. (2013). Leadership – A Key Factor to a Successful Organization – Part II. *Procedia Economics and Finance*, 6(13), 430–435. [https://doi.org/10.1016/s2212-5671\(13\)00159-7](https://doi.org/10.1016/s2212-5671(13)00159-7)
- Wicaksono, B., & Febrina, R. (2016). Konsolidasi kepentingan eksekutif dan legislatif dalam Penganggaran daerah di Kabupaten Situbondo. *Jurnal Transformative*, 2(2), 128–139. <https://doi.org/https://transformative.ub.ac.id/index.php/jtr/article/view/131>
- Zainul, J., & Wibisono, Y. (2019). Konflik Politik antara Gubernur dan DPRD DKI Jakarta dalam Proses Penetapan APBD 2015. *Populis: Jurnal Sosial Dan Humaniora*, 4(2), 249–303. <https://doi.org/10.47313/pjsh.v4i2.698>

