

ANALISIS FUNGSI MANAJEMEN PUBLIK DALAM PEMERINTAH DAERAH

Oleh: Khairinnur Annastasya (2316041112)

Pendahuluan

Manajemen publik merupakan aspek fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan karena menentukan efektivitas organisasi sektor publik dalam mencapai tujuan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat. Berbeda dengan organisasi privat yang berorientasi pada keuntungan, organisasi publik memiliki tanggung jawab utama untuk memenuhi kepentingan publik melalui tata kelola yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel. Salah satu bentuk implementasi manajemen publik yang paling konkret dapat diamati pada penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memiliki kewenangan luas dalam mengelola urusan pemerintahan berdasarkan prinsip otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemerintah daerah dituntut mampu melaksanakan fungsi-fungsi manajemen secara optimal agar penyelenggaraan pemerintahan berjalan secara efektif dan efisien. George R. Terry (dalam Sappodin dkk., 2021) merumuskan empat fungsi manajemen yang dikenal sebagai POAC, yaitu perencanaan (planning), pengorganisasian (organizing), pelaksanaan atau kepemimpinan (leading/actuating), serta pengawasan (controlling). Keempat fungsi tersebut menjadi dasar dalam penyusunan kebijakan, pengelolaan sumber daya aparatur, pelaksanaan pelayanan publik, hingga evaluasi terhadap capaian pembangunan daerah.

A. Konsep Manajemen Publik

Manajemen publik dapat didefinisikan sebagai aplikasi prinsip-prinsip manajemen dalam konteks organisasi sektor publik dengan tujuan mencapai efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas penyelenggaraan urusan publik. Rosenbloom (2015) mendefinisikan manajemen publik sebagai upaya terorganisasi dalam mengintegrasikan proses manajerial, politik, dan hukum guna mencapai tujuan-tujuan publik yang ditetapkan melalui kebijakan pemerintah. Definisi ini menegaskan bahwa manajemen publik tidak semata-mata berurusan dengan efisiensi teknis, melainkan juga dimensi politik dan dimensi legalitas yang menjadi ciri khas sektor publik.

Barry Bozeman (dalam Rosenbloom, 2015) membedakan manajemen publik dari manajemen privat terutama pada aspek otoritas politik dan paksaan publik. Organisasi publik memperoleh legitimasinya dari mandat hukum dan kewenangan negara, bukan dari mekanisme pasar. Oleh karena itu, ukuran keberhasilan manajemen publik bukan semata keuntungan finansial, melainkan kepuasan masyarakat, pemenuhan hak-hak warga negara, dan pencapaian tujuan pembangunan yang berkeadilan.

Denhardt dan Denhardt (2015) memperkenalkan paradigma New Public Service yang menekankan bahwa pejabat publik harus berfokus pada pelayanan warga negara, bukan sekadar efisiensi administratif. Paradigma ini menempatkan keterlibatan masyarakat dan nilai-nilai demokrasi sebagai inti dari manajemen publik modern. Dalam konteks pemerintahan daerah Indonesia, paradigma ini relevan mengingat otonomi daerah menuntut keterlibatan aktif masyarakat lokal dalam proses pengambilan keputusan.

Peran manajemen publik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat krusial. Melalui penerapan fungsi-fungsi manajemen yang sistematis, pemerintah daerah dapat mengalokasikan sumber daya secara efisien, merespons kebutuhan masyarakat secara tepat, serta membangun tata kelola yang transparan dan bertanggung jawab. Sudiarto dan Febrian (2021) menegaskan bahwa kapasitas manajerial aparatur sipil negara menjadi faktor determinan dalam keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

B. Fungsi-Fungsi Manajemen Publik

George R. Terry merumuskan fungsi-fungsi manajemen dalam empat elemen utama yang dikenal sebagai POAC. Keempat fungsi ini bersifat siklikal dan saling terkait satu sama lain, membentuk suatu proses manajerial yang berkelanjutan dalam organisasi.

1. Perencanaan (Planning)

Perencanaan merupakan fungsi awal dan paling mendasar dalam proses manajemen. Dalam konteks pemerintah daerah, perencanaan diwujudkan melalui penyusunan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), serta dokumen anggaran daerah (APBD). Sudianing (2020) menekankan bahwa perencanaan pembangunan yang partisipatif, yakni yang melibatkan masyarakat melalui forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), terbukti meningkatkan kualitas dan relevansi kebijakan publik terhadap kebutuhan riil masyarakat.

2. Pengorganisasian (Organizing)

Pengorganisasian adalah proses pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab ke dalam struktur organisasi yang sistematis. Di pemerintah daerah, fungsi ini diwujudkan melalui pembentukan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) sesuai dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Efektivitas koordinasi antarinstansi menjadi kunci dalam pengorganisasian, sebab kerja sama lintas perangkat daerah sangat diperlukan dalam penanganan isu-isu yang bersifat lintas sektoral.

3. Pelaksanaan (Leading/Actuating)

Pelaksanaan mencakup seluruh aktivitas kepemimpinan, pengarahan, motivasi, dan komunikasi yang bertujuan menggerakkan sumber daya manusia agar bekerja sesuai rencana. Dalam pemerintahan daerah, fungsi ini tercermin pada kepemimpinan kepala daerah dalam mengimplementasikan kebijakan, mengelola ASN, serta mendorong inovasi pelayanan publik. Gaghana, Gosal, dan Monintja (2020) menunjukkan bahwa efektivitas kepemimpinan daerah berpengaruh langsung terhadap kapasitas pemerintah dalam merespons situasi krisis, termasuk dalam penanganan bencana alam.

4. Pengawasan (Controlling)

Pengawasan adalah fungsi yang memastikan pelaksanaan kegiatan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Di pemerintah daerah, pengawasan dilakukan secara berlapis melalui Inspektorat Daerah sebagai pengawas internal, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai pengawas eksternal legislatif, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), serta partisipasi masyarakat dalam pengawasan sosial. Implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) juga menjadi instrumen evaluasi kinerja yang penting dalam memastikan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

C. Implementasi Fungsi Manajemen Publik pada Pemerintah Daerah

1. Implementasi Fungsi Perencanaan

Implementasi fungsi perencanaan di pemerintah daerah Indonesia dilakukan secara berjenjang dan terstruktur. Pada tingkat tertinggi, visi dan misi kepala daerah terpilih dijabarkan ke dalam RPJMD yang berlaku selama lima tahun. Dokumen ini kemudian diturunkan menjadi RKPD setiap tahun yang memuat rencana program, kegiatan, dan anggaran tahunan. Proses penyusunannya melibatkan partisipasi publik melalui forum Musrenbang di setiap jenjang, mulai dari tingkat kelurahan, kecamatan, hingga kabupaten/kota.

Dalam praktiknya, Abbas (2020) mencatat bahwa efektivitas perencanaan sangat ditentukan oleh kualitas koordinasi antara pemerintah daerah dengan berbagai pemangku kepentingan, termasuk masyarakat, akademisi, dan sektor swasta. Model perencanaan yang berbasis hukum dan memperhatikan dimensi koordinasi terbukti menghasilkan rencana pembangunan yang lebih komprehensif dan implementatif. Namun demikian, tantangan umum yang dihadapi adalah masih seringnya terjadi inkonsistensi antara dokumen perencanaan dengan implementasi anggaran, terutama akibat tekanan politis dalam proses penyusunan APBD.

2. Implementasi Fungsi Pengorganisasian

Pengorganisasian dalam pemerintah daerah diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, yang memberikan kerangka bagi pembentukan OPD sesuai kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing. Setiap OPD memiliki tugas, fungsi, dan kewenangan yang spesifik, dengan mekanisme koordinasi yang dibangun melalui forum rapat koordinasi dan regulasi internal pemerintah daerah.

Persoalan yang kerap muncul dalam fungsi pengorganisasian adalah tumpang tindih kewenangan antarperangkat daerah, terutama dalam urusan pemerintahan yang bersifat lintas sektoral seperti pemberdayaan masyarakat, pengelolaan lingkungan hidup, dan penanggulangan kemiskinan. Sudiarto dan Febrian (2021) menegaskan bahwa analisis jabatan yang komprehensif menjadi prasyarat bagi pengorganisasian yang efektif, karena memastikan setiap fungsi terpetakan secara jelas ke dalam struktur jabatan yang ada.

3. Implementasi Fungsi Pelaksanaan

Fungsi pelaksanaan merupakan jantung dari manajemen publik di pemerintah daerah, karena pada tahap inilah kebijakan dan program diwujudkan dalam bentuk pelayanan nyata kepada masyarakat. Kepemimpinan kepala daerah memegang peran sentral dalam menggerakkan birokrasi dan memastikan arah kebijakan diimplementasikan secara konsisten. Dalam konteks reformasi birokrasi, pemerintah daerah didorong untuk mengadopsi prinsip-prinsip pelayanan publik yang berorientasi pada kepuasan masyarakat.

Perkembangan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) membawa dimensi baru dalam fungsi pelaksanaan. Mohi dan Botutihe (2020) menunjukkan bahwa adopsi SPBE di pemerintah daerah mampu meningkatkan efisiensi proses administrasi, memperluas jangkauan layanan publik, dan meningkatkan transparansi penyelenggaraan pemerintahan. Inovasi-inovasi digital seperti sistem perizinan online, layanan pengaduan berbasis aplikasi, dan dashboard monitoring pembangunan telah menjadi instrumen penting dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan daerah.

4. Implementasi Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan di pemerintah daerah diimplementasikan melalui beberapa mekanisme yang saling melengkapi. Inspektorat Daerah melakukan audit internal atas pengelolaan keuangan dan kinerja OPD secara berkala. DPRD menjalankan fungsi pengawasan legislatif melalui mekanisme hak interpelasi, angket, dan mosi tidak percaya, serta melalui evaluasi laporan kinerja kepala daerah.

Implementasi SAKIP menjadi salah satu instrumen pengawasan yang paling komprehensif, karena mengintegrasikan perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan evaluasi kinerja dalam satu sistem yang terpadu. Hasil evaluasi SAKIP oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi menjadi barometer akuntabilitas kinerja pemerintah daerah. Selain itu, pengawasan masyarakat melalui mekanisme pengaduan publik dan keterbukaan informasi juga semakin menguat seiring meningkatnya literasi digital dan kesadaran hukum warga negara.

D. Tantangan Implementasi Fungsi Manajemen Publik

Implementasi fungsi manajemen publik di pemerintah daerah menghadapi dua kelompok tantangan utama, yaitu tantangan internal dan tantangan eksternal.

1. Faktor Internal

Tantangan internal yang paling signifikan adalah keterbatasan kapasitas sumber daya manusia aparatur. Tidak sedikit ASN di daerah, terutama di kabupaten/kota terpencil, yang belum memiliki kompetensi manajerial yang memadai, baik dalam hal perencanaan strategis, pengelolaan keuangan, maupun pemanfaatan teknologi informasi. Sappodin dkk. (2021) menunjukkan bahwa fungsi-fungsi manajemen yang tidak dijalankan dengan kompetensi yang cukup berdampak langsung pada penurunan kinerja ASN secara keseluruhan.

Selain itu, budaya birokrasi yang cenderung kaku dan hirarkis sering kali menghambat inovasi dan adaptasi terhadap perubahan. Koordinasi antarperangkat daerah yang lemah, ditambah dengan ego sektoral masing-masing OPD, menghasilkan duplikasi program dan inefisiensi anggaran. Keterbatasan anggaran

daerah, terutama bagi daerah dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang rendah dan sangat bergantung pada Dana Transfer dari pusat, juga membatasi ruang gerak pemerintah daerah dalam mengimplementasikan program-program pembangunan yang ambisius.

2. Faktor Eksternal

Dari sisi eksternal, intervensi politik dalam proses manajemen pemerintahan daerah merupakan tantangan yang cukup pelik. Proses penyusunan APBD, penempatan pejabat birokrasi, dan penetapan prioritas program sering kali diwarnai oleh kepentingan politik yang tidak selalu sejalan dengan kepentingan publik. Kondisi ini dapat mendistorsi perencanaan yang telah disusun secara teknis dan mengurangi efektivitas fungsi-fungsi manajemen.

Di sisi lain, perkembangan teknologi yang pesat menciptakan tekanan bagi pemerintah daerah untuk terus berinovasi dan beradaptasi. Wibawa dan Antarini (2020) menekankan bahwa digitalisasi pemerintahan bukan sekadar pilihan, melainkan kebutuhan dalam rangka meningkatkan kualitas layanan dan efisiensi tata kelola. Tuntutan masyarakat yang semakin kritis dan melek informasi, serta kompleksitas regulasi yang terus berkembang, turut menambah beban tantangan yang harus dihadapi oleh manajemen pemerintah daerah.

E. Strategi Optimalisasi Fungsi Manajemen Publik

Berdasarkan analisis implementasi dan tantangan di atas, terdapat beberapa strategi kunci yang dapat ditempuh untuk mengoptimalkan fungsi manajemen publik di pemerintah daerah.

Pertama, percepatan reformasi birokrasi harus menjadi agenda prioritas. Reformasi birokrasi mencakup penataan organisasi, sistem manajemen SDM yang berbasis kompetensi dan meritokrasi, serta penguatan akuntabilitas kinerja. Peningkatan kompetensi ASN melalui pendidikan dan pelatihan manajerial yang terstruktur dan berkelanjutan menjadi investasi penting dalam memperkuat fondasi manajemen publik.

Kedua, percepatan implementasi SPBE perlu terus didorong. Mohi dan Botutihe (2020) menunjukkan bahwa pemerintah daerah yang berhasil mengimplementasikan SPBE secara menyeluruh mengalami peningkatan

signifikan dalam efisiensi layanan dan kepuasan masyarakat. Pengembangan infrastruktur teknologi informasi, peningkatan literasi digital aparatur, dan pembangunan ekosistem data terpadu menjadi prasyarat keberhasilan transformasi digital pemerintahan daerah.

Ketiga, penguatan mekanisme koordinasi antarpemerintahan perlu diinstitusionalisasi secara lebih formal. Forum koordinasi lintas OPD, mekanisme resolusi konflik kewenangan, dan sistem informasi manajemen yang terintegrasi dapat membantu mengatasi fragmentasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Abbas (2020) menekankan pentingnya model koordinasi perencanaan yang berbasis regulasi untuk memastikan kohesivitas program antarinstansi.

Keempat, penguatan partisipasi masyarakat dalam seluruh siklus manajemen pemerintahan, mulai dari perencanaan hingga evaluasi, perlu menjadi komitmen yang diwujudkan dalam kebijakan konkret. Keterlibatan akademisi, organisasi masyarakat sipil, dan sektor swasta dalam proses pengambilan keputusan akan menghasilkan kebijakan yang lebih responsif, inklusif, dan berbasis bukti (evidence-based policy).

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah dilakukan, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut.

Pertama, fungsi manajemen publik yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan merupakan fondasi yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif dan akuntabel. Keempat fungsi tersebut bersifat saling terkait dan membentuk siklus manajerial yang berkelanjutan dalam organisasi pemerintah daerah.

Kedua, implementasi fungsi manajemen publik di pemerintah daerah Indonesia telah didukung oleh kerangka kelembagaan yang memadai, mulai dari mekanisme perencanaan melalui Musrenbang dan RPJMD, struktur organisasi perangkat daerah, hingga sistem pengawasan berlapis. Namun demikian, efektivitas implementasinya sangat bervariasi antardaerah, tergantung pada kapasitas aparatur, kepemimpinan kepala daerah, dan kondisi fiskal daerah.

Ketiga, tantangan implementasi fungsi manajemen publik bersifat multidimensional, meliputi dimensi internal (kapasitas SDM, budaya birokrasi, koordinasi organisasional, dan keterbatasan anggaran) maupun dimensi eksternal (intervensi politik, perkembangan teknologi, tuntutan masyarakat, dan kompleksitas regulasi). Tantangan-tantangan ini harus dihadapi secara sistemik dan komprehensif.

Keempat, strategi optimalisasi fungsi manajemen publik mencakup percepatan reformasi birokrasi, penguatan implementasi SPBE, peningkatan kompetensi ASN, penguatan koordinasi antarpemerintahan, serta peningkatan partisipasi masyarakat dalam siklus manajemen pemerintahan. Pendekatan yang berbasis data dan bukti menjadi kunci dalam merumuskan kebijakan yang tepat sasaran.

Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, paper ini mengajukan beberapa saran kepada pemerintah daerah dan pemangku kepentingan terkait.

- Pemerintah daerah perlu memperkuat kapasitas SDM aparatur melalui program pendidikan dan pelatihan manajerial yang terstruktur, berkelanjutan, dan berbasis kompetensi jabatan.
- Optimalisasi SPBE dan digitalisasi pelayanan publik perlu terus dikembangkan dengan memastikan kesiapan infrastruktur, literasi digital aparatur, dan keamanan data warga negara.

- Pengawasan internal melalui Inspektorat Daerah dan pengawasan eksternal oleh DPRD dan BPK perlu diperkuat secara kelembagaan dan kapasitas untuk meningkatkan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- Kolaborasi pentahelix antara pemerintah, masyarakat, akademisi, dunia usaha, dan media perlu dilembagakan dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi pembangunan daerah guna menghasilkan kebijakan yang inklusif dan responsif.
- Pemerintah pusat perlu memberikan dukungan yang lebih konkret kepada daerah, khususnya daerah tertinggal, dalam bentuk bantuan teknis, alokasi anggaran yang lebih proporsional, dan penguatan kapasitas kelembagaan.

DAFTAR PUSTAKA

Abbas, A. H. (2020). Model Koordinasi Perencanaan Pembangunan Daerah Berbasis Hukum di Provinsi Sulawesi Selatan. *Amanna Gappa, Jurnal Universitas Hasanuddin*.

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: Routledge.

Gaghana, M. T. S., Gosal, R., & Monintja, D. (2020). Manajemen Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Sangihe dalam Penanganan Bencana Alam di Kampung Lebo Kecamatan Manganitu. *Jurnal Eksekutif, Universitas Sam Ratulangi*.

Mohi, W. K., & Botutihe, N. (2020). Strategi Pemerintah Daerah dalam Meningkatkan Pelayanan pada Masyarakat Melalui Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik. Publik: *Jurnal Ilmu Administrasi, Universitas Muhammadiyah Gorontalo*.

Rosenbloom, D. H. (2015). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* (8th ed.). New York: McGraw-Hill.

Sappodin, dkk. (2021). Pengaruh Fungsi-Fungsi Manajemen terhadap Kinerja Aparatur Sipil Negara. *Jurnal JUMBO (Jurnal Manajemen, Bisnis dan Organisasi)*. Tersedia di: <https://garuda.kemdiktisaintek.go.id/documents/detail/3494422>

Sudianing, N. K. (2020). Fungsi Perencanaan Pembangunan Partisipatif dalam Peningkatan Kinerja Kebijakan Publik di Bidang Pembangunan Daerah. *Locus: E-Journal Universitas Panji Sakti*.

Wibawa, I. G. A., & Antarini, L. (2020). Sistem Digital Tata Kelola Pemerintahan Daerah (Digital Local Government). *Public Inspiration: Jurnal Administrasi Publik, Universitas Warmadewa*.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.