



## Rekonfigurasi POAC untuk Tata Kelola Era Digital

(Tinjauan Pustaka Integratif atas Kesenjangan Bentuk–Substansi dalam Manajemen Sektor Publik)

Luthfi Azhari<sup>1</sup>, Wildan Maulana Assani Mualim<sup>2</sup>, Muhammad Daffarezal Ramadhan<sup>3</sup>,  
Pujo Santoso<sup>4</sup>

<sup>1,2,3,4</sup> Keuangan Publik, Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Kampus Sumatera Barat, Indonesia

\* Penulis korespondensi: [35.0869@praja.ipdn.ac.id](mailto:35.0869@praja.ipdn.ac.id)

**Abstract.** *This study aims to synthesize empirical and theoretical literature on the Planning–Organizing–Actuating–Controlling (POAC) framework in public sector management, identify asymmetries among its functions, and propose a reconfiguration of POAC that is relevant to digital and collaborative governance. The study employs an integrative literature review by examining classical management literature, peer-reviewed journals, government regulations, and official governance indicators. Data were analyzed thematically based on the four POAC functions and synthesized across themes, using Indonesia during the 2021–2025 period as the empirical context. The findings reveal that planning and organizing functions have developed relatively well, while actuating and especially controlling remain persistent weaknesses. This condition is reflected in improvements in several formal governance indicators, including the Electronic-Based Government System (SPBE) Index, Indonesia's ranking in the E-Government Development Index (EGDI), Unqualified Audit Opinions (WTP), and public service compliance ratings. However, during the same period, the Corruption Perceptions Index (CPI) declined. These findings indicate a gap between administrative achievements and substantive outcomes, consistent with the concept of means–ends decoupling in neo-institutional theory. The study contributes by bridging classical management theory with contemporary governance paradigms and proposing a Data-driven, Networked, Adaptive, and Participatory (DNAP) model of POAC. Practically, the results highlight the need to strengthen controlling functions and adaptive leadership to foster more effective, transparent, and outcome-oriented public governance.*

**Keywords:** *Corruption; Digital Governance; Indonesia; POAC; Public Sector Management.*

**Abstrak.** Penelitian ini bertujuan menyintesis khazanah empiris dan teoretis mengenai kerangka Planning–Organizing–Actuating–Controlling (POAC) dalam manajemen sektor publik, mengidentifikasi asimetri antar fungsi, serta menawarkan rekonfigurasi POAC yang relevan dengan tata kelola digital dan kolaboratif. Studi menggunakan metode tinjauan pustaka integratif dengan menghimpun sumber dari literatur manajemen klasik, jurnal ilmiah bereputasi, regulasi pemerintah, dan indikator tata kelola resmi. Data dianalisis secara tematik berdasarkan empat fungsi POAC dan disintesis secara lintas tema dengan Indonesia periode 2021–2025 sebagai konteks empiris. Hasil kajian menunjukkan bahwa fungsi perencanaan dan pengorganisasian berkembang relatif baik, sedangkan penggerakan dan terutama pengendalian masih menjadi titik lemah. Kondisi ini tercermin dalam meningkatnya berbagai indikator tata kelola formal, seperti Indeks SPBE, peringkat E-Government Development Index (EGDI), opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), dan kepatuhan pelayanan publik. Namun, pada saat yang sama, Indeks Persepsi Korupsi (IPK) mengalami penurunan. Temuan ini menunjukkan adanya kesenjangan antara capaian administratif dan hasil substantif yang sejalan dengan konsep means–ends decoupling dalam teori neo-institusional. Studi ini berkontribusi dengan menghubungkan teori manajemen klasik dan paradigma tata kelola modern serta menawarkan model POAC berbasis Data-driven, Networked, Adaptive, and Participatory (DNAP). Implikasi praktisnya adalah perlunya penguatan fungsi pengendalian dan kepemimpinan adaptif guna mendorong tata kelola publik yang lebih efektif, transparan, dan berorientasi pada hasil.

**Kata kunci:** Indonesia; Korupsi; Manajemen Sektor Publik; POAC; Tata Kelola Digital.

### 1. PENDAHULUAN

Pemerintahan kontemporer adalah organisasi berskala besar dan kompleks yang bertanggung jawab langsung kepada publik; skalanya menuntut manajemen yang sistematis agar sumber daya publik dapat diarahkan, secara sengaja dan sah, menuju tujuan kolektif. Dalam tradisi administrasi publik khususnya dalam bentuk pedagogisnya di Indonesia dan di

sebagian besar negara Global South skema yang paling luas digunakan untuk memahami proses manajerial tersebut tetapkan keempat fungsi yang diformalkan oleh George R. Terry: perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengendalian, yang lazim disingkat POAC (Sukarna, 2011; Terry, 1977). Dalam garis pemikiran ini, manajemen dapat dibaca sebagai pengoordinasian pekerjaan secara terarah melalui orang lain untuk memperoleh hasil dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Salam, 2004).

Daya tarik POAC terletak pada kesederhanaan yang sekaligus merentang seluruh siklus manajerial, dan justru kesederhanaan inilah yang membuat kerangka tersebut mudah diajarkan dan diadopsi secara luas. POAC kerap digunakan sebagai lensa analitis di berbagai aras administrasi, dari desa dan kelurahan hingga satuan kerja perangkat daerah. Sejumlah studi telah menerapkannya untuk menilai kinerja pemerintahan desa (Batlajery, 2016), penyelenggaraan kantor kelurahan (Hamdi, 2020), dan penyelenggaraan kegiatan organisasi secara umum (Dakhi, 2016). Studi-studi tersebut bermuara pada pesan yang konsisten: perencanaan dan pengorganisasian cenderung berjalan, sedangkan penggerakan dan paling tajam pengendalian merupakan titik lemah yang berulang.

Persoalannya, khazanah ini sebagian besar terfragmentasi, deskriptif, dan terbatas pada kasus tunggal. Sebagian besar di antaranya masih menggambarkan POAC dalam birokrasi hierarkis yang berorientasi kepatuhan dokumen kerangka yang membeku sebelum transformasi digital negara. Padahal lanskap tata kelola telah bergeser secara mendasar. Undang-Undang Pelayanan Publik (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, 2009) menempatkan kepuasan warga sebagai pusat kinerja birokrasi, sementara kebijakan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) melalui Peraturan Presiden No. 95 Tahun 2018 dan Peraturan Presiden No. 132 Tahun 2022 mewajibkan digitalisasi proses bisnis pemerintahan yang terintegrasi dan interoperabel. Arah tersebut diperkuat oleh Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2025–2029 (Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025-2029, 2025) yang menempatkan transformasi pemerintahan digital sebagai agenda strategis. Dalam literatur internasional, transformasi digital sektor publik tidak lagi dipahami sebagai sekadar adopsi teknologi, melainkan sebagai perubahan struktural pada tata kelola itu sendiri (Dunleavy et al., 2006; Mergel et al., 2019).

Pergeseran ini bukan sekadar retorika. Indeks SPBE nasional terus naik, dari 2,34 pada 2022 (kategori "Cukup") menjadi 3,12 pada 2024 (kategori "Baik") pada skala 1–5, melampaui target rencana 2020–2024 sebesar 2,60 (PANRB, 2026). Pengakuan internasional menyusul: dalam UN *E-Government Survey* 2024, Indonesia naik tiga belas peringkat, dari ke-77 (2022)

menjadi ke-64 dari 193 negara, dengan EGDI 0,7991, berpindah dari kelompok EGDI "tinggi" ke "sangat tinggi" (Departement Of Economic and Social Affairs UN, 2024). Pada dimensi pelayanan, Ombudsman Republik Indonesia mencatat lonjakan penyelenggara layanan "zona hijau" dari 179 entitas pada 2021 menjadi 494 dari 587 entitas yang dinilai (84,16%) pada 2024 (Ombudsman RI, 2024). Pada administrasi keuangan, opini audit Wajar Tanpa Pengecualian ("WTP") atas laporan keuangan pemerintah daerah naik dari 89,5% (2019) menjadi 90,3% (2023) (Badan Pemeriksa Keuangan, 2024).

Namun, di sinilah letak teka-teki yang menjadi titik tolak artikel ini. Di tengah membaiknya indikator formal dan teknis tersebut, indikator yang mengukur pengendalian substantif justru bergerak ke arah berlawanan. Indeks Persepsi Korupsi (IPK) yang mengukur korupsi sektor publik pada skala 0 (sangat korup) hingga 100 (sangat bersih) turun dari 37 pada 2024 menjadi 34 pada 2025, disertai penurunan peringkat sepuluh tingkat, dari ke-99 ke ke-109 dari 180 negara (T. I. Indonesia, 2026). Selama satu dekade terakhir, skor IPK Indonesia praktis stagnan pada kisaran 34–40, dengan angka 2025 kembali ke titik terendahnya. Dengan kata lain, ketika dimensi tata kelola yang mudah didokumentasikan dokumen perencanaan, struktur organisasi, aplikasi digital, kelengkapan administrasi mencatat kemajuan, dimensi substantif pengendalian, yang tujuan akhirnya mencegah penyimpangan, justru memburuk.

Divergensi ini paling tepat dibaca melalui lensa teoretis yang telah ada dalam teori organisasi. Khazanah neo-institusional sejak lama menyatakan bahwa organisasi mengadopsi struktur formal sebagai "mitos dan upacara" (myth and ceremony) untuk meraih legitimasi, dan kerap melonggarkan kaitan (loose coupling) antara struktur tersebut dan aktivitas nyatanya (Meyer & Rowan, 1977). Karya yang lebih mutakhir membedakan decoupling kebijakan–praktik (policy–practice) dari decoupling sarana–tujuan (means–ends) yang lebih halus, yakni ketika organisasi sungguh-sungguh menjalankan suatu praktik tetapi praktik itu gagal menghasilkan luaran yang dituju (Azhari et al., 2025). Pola Indonesia kepatuhan yang kasatmata dan kematangan digital yang meningkat sementara pengendalian korupsi mandek adalah contoh khas decoupling sarana–tujuan, dan manifestasinya dalam tata kelola kami namai kesenjangan bentuk–substansi.

Divergensi tersebut memperkuat dugaan bahwa kelemahan fungsi POAC tertentu bukanlah kekeliruan teknis lokal, melainkan fenomena struktural berskala nasional. Jika konteks tata kelola telah bergeser ke arah yang berbasis data, terjejaring, dan berpusat pada warga, maka menerapkan POAC sebagai daftar periksa statis menjadi tidak memadai. Oleh karena itu, artikel ini mengajukan tiga pertanyaan penelitian. Pertama, bagaimana kerangka POAC dikonseptualisasikan dan diterapkan dalam manajemen sektor publik menurut literatur

yang tersedia? Kedua, pola dan kesenjangan berulang apa yang muncul dalam setiap fungsi, dan bagaimana indikator aras makro terkini membaca pola tersebut? Ketiga, bagaimana POAC sebaiknya direkonfigurasi agar selaras dengan tuntutan tata kelola digital dan kolaboratif?

Tujuan studi ini adalah menyintesis bukti empiris dan teoretis tentang POAC dalam manajemen sektor publik serta mengajukan pembacaan ulang yang integratif atas kerangka tersebut, dengan batasan tegas pada sintesis konseptual alih-alih pengujian kausal primer. Signifikansi dan kebaruannya ada tiga dan bersifat sengaja: artikel ini tidak mengklaim menemukan fungsi baru, melainkan (i) menjembatani teori manajemen klasik dengan paradigma administrasi publik kontemporer New Public Governance dan Digital-Era Governance; (ii) menautkan argumen konseptual dengan indikator tata kelola termutakhir dari sumber otoritatif sehingga memunculkan kesenjangan bentuk–substansi sebagai diagnostik yang dapat dipakai; dan (iii) mengusulkan rekonfigurasi POAC yang berbasis data, terjejaring, adaptif, dan partisipatif (DNAP). Secara metodologis, studi ini disampaikan melalui tinjauan pustaka integratif atas korpus empat aliran yang terdokumentasi (dirinci pada Bagian 2). Selanjutnya, artikel ini tersusun sebagai berikut: Bagian 2 memaparkan metode tinjauan; Bagian 3 menyajikan dan membahas temuan, ditata per fungsi lalu disintesis; dan Bagian 4 menutup dengan implikasi teoretis dan praktis, keterbatasan, serta agenda riset lanjutan.

## **2. METODE PENELITIAN**

### **Desain dan rasional tinjauan**

Artikel ini mengadopsi tinjauan pustaka integratif, yaitu desain yang sesuai untuk studi yang tujuannya bukan menaksir efek statistik suatu intervensi, melainkan mengonsolidasikan beragam sumber konseptual, empiris, dan statistik ke dalam kerangka yang koheren serta menghasilkan perspektif baru atas topik yang telah matang (Cronin & George, 2023; Snyder, 2019; Torraco, 2016). Tinjauan integratif secara sah memadukan literatur teoretis dan empiris, memungkinkan peninjau memetakan perkembangan gagasan, membandingkan temuan lintas konteks, dan merumuskan sintesis baru, sembari menambatkan klaim pada bukti yang dapat diverifikasi. Pendekatan ini karenanya tepat untuk topik seperti POAC, yang skema konseptualnya telah lama mapan tetapi perlu dibaca ulang terhadap lingkungan tata kelola yang telah berubah.

### **Pertanyaan pemandu**

Tinjauan ini dipandu oleh tiga pertanyaan penelitian yang dinyatakan pada Bagian 1, yakni mengenai (i) konseptualisasi dan penerapan POAC, (ii) pola dan kesenjangan berulang dalam

setiap fungsi sebagaimana dibaca terhadap indikator aras makro, dan (iii) rekonfigurasi yang diperlukan bagi tata kelola digital dan kolaboratif.

### Sumber informasi dan strategi penelusuran

Empat aliran sumber ditelusuri. Literatur bereputasi (peer-review) diidentifikasi melalui Scopus, Web of Science, dan Google Scholar; materi resmi diperoleh langsung dari repositori otoritatif Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kementerian PANRB) untuk Indeks SPBE, United Nations Department of Economic and Social Affairs untuk EGDI, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk opini audit melalui Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS), Ombudsman Republik Indonesia untuk penilaian kepatuhan pelayanan publik, dan Transparency International / Transparency International Indonesia untuk IPK. String penelusuran memadukan istilah terkendali dan teks bebas dengan operator Boolean, misalnya: ("*POAC*" OR "*planning organizing actuating controlling*" OR "*management functions*") AND ("*public sector*" OR *government* OR "*public administration*"); dan ("*digital governance*" OR "*e-government*" OR "*digital-era governance*" OR "*digital transformation*") AND ("*public administration*" OR *governance*) AND (*Indonesia* OR "*developing country*"). Untuk literatur empiris dan tata kelola digital pendukung, jendela penelusuran dibatasi pada 2021–2026 demi kemutakhiran; karya-karya mani dan fondasional (mis. Fayol, Gulick, Terry; pernyataan pendefinisi paradigma dari Hood, Moore, Osborne, Dunleavy dkk.) serta studi yang sedang ditelaah secara kritis disertakan tanpa memandang tahun, sebagaimana lazim dalam tinjauan integratif.

### Kriteria kelayakan

Sumber disaring berdasarkan kriteria yang dirangkum pada Tabel 1.

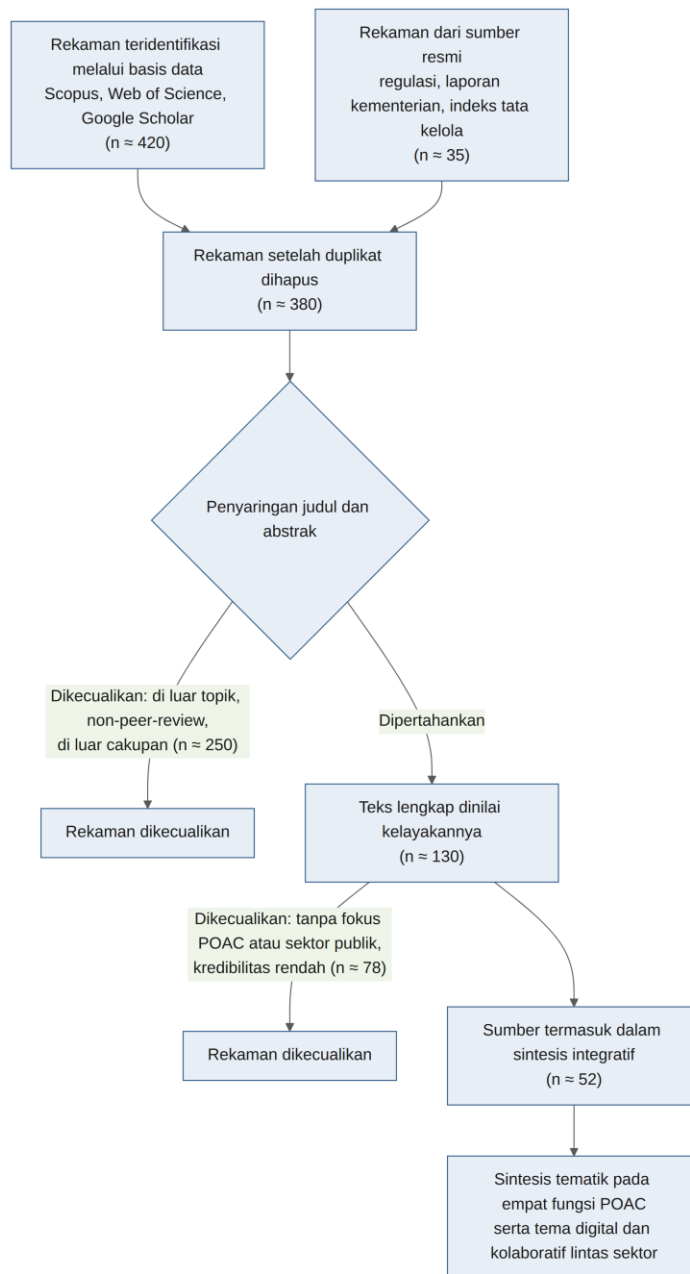
**Tabel 1.** Kriteria inklusi dan eksklusi

Dimensi	Inklusi	Eksklusi
Relevansi	Membahas POAC / fungsi manajemen di sektor publik, paradigma administrasi publik, atau tata kelola digital/kolaboratif	Tidak membahas secara substantif fungsi manajemen, administrasi publik, atau tata kelola
Jenis sumber	Artikel bereputasi (peer-review); buku ilmiah fondasional; regulasi pemerintah; indikator dari lembaga otoritatif	Opini non-peer-review; luaran jurnal predator; sitasi sekunder yang tak terverifikasi
Kredibilitas	Penerbit bereputasi, jurnal terakreditasi/terindeks, atau otoritas resmi penerbit data	Sumber dengan asal-usul tak pasti atau otoritas yang dipertentangkan
Kemutakhiran	Literatur empiris/digital pendukung terbitan 2021–2026; karya fondasional dan yang ditelaah kritis dikecualikan dari batas ini	Klaim terkini yang hanya bersandar pada bukti pendukung usang padahal data terkini tersedia
Bahasa	Inggris atau Indonesia	Bahasa yang tidak dapat ditelaah tim peninjau

## Proses seleksi

Korpus dihimpun melalui proses bertahap yang ditunjukkan pada Gambar 1: identifikasi, penghapusan duplikat, penyaringan judul-dan-abstrak, penilaian kelayakan teks lengkap, dan inklusi ke dalam sintesis. Rekaman yang dikecualikan pada tahap kelayakan dicatat beserta alasannya.

**Gambar 1.** Proses seleksi tinjauan integratif



## Ekstraksi dan sintesis data

Analisis berlangsung secara tematik. Temuan mula-mula dikodekan dan ditata berdasarkan keempat fungsi POAC, lalu dikenai analisis lintas tema untuk menarik benang digital dan kolaboratif serta menafsirkan divergensi antara indikator formal dan substantif.

Demi menjaga reliabilitas, setiap statistik diatribusikan kepada lembaga yang berwenang menerbitkannya, dan tren multitahun alih-alih satu titik data digunakan agar pembacaan tidak menyesatkan.

### **Keterbatasan metode**

Tiga catatan disampaikan sejak awal. Pertama, sintesis ini bersifat konseptual sehingga kerangka rekonfigurasi yang diusulkan memerlukan pengujian empiris pada riset berikutnya. Kedua, indikator makro yang digunakan (IPK, EGDI, Indeks SPBE, opini BPK, zonasi Ombudsman) mengukur konstruk yang berbeda dengan metodologi yang berbeda; perbandingan di antaranya karenanya bersifat ilustratif dan tidak menyiratkan kausalitas langsung keduanya dipakai untuk menyingkap pola, bukan membuktikan sebab-akibat. Ketiga, sebagian indikator (terutama IPK) berbasis persepsi dan dibentuk oleh banyak faktor di luar fungsi manajemen internal, termasuk dinamika politik dan penegakan hukum, sehingga ditafsirkan dengan kehati-hatian.

## **3. HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Kedudukan POAC dalam manajemen sektor publik**

Untuk menempatkan POAC, kerangka ini harus diletakkan dalam silsilah mazhab fungsional administrasi. Akarnya ada pada Henri Fayol, yang merumuskan lima fungsi administratif merencanakan, mengorganisasi, memerintah, mengoordinasi, dan mengendalikan (Fayol, 1949). Luther Gulick memperluas gagasan tersebut dalam memorandumnya yang termasyhur dengan merumuskan tujuh fungsi eksekutif di bawah akronim POSDCORB: planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, dan budgeting (Gulick, 1937). George R. Terry mengonsolidasikan dan menstabilkan tradisi ini menjadi empat fungsi inti POAC yang keringkasannya membuatnya paling mudah diajarkan dan paling luas diadopsi (Terry, 1977). Terry mendefinisikan manajemen sebagai proses khas berupa perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengendalian yang dilakukan untuk menetapkan dan mencapai tujuan melalui manusia dan sumber daya lain (Sukarna, 2011). Dengan demikian, POAC bukanlah skema yang berdiri sendiri, melainkan ringkasan paling padat dari tradisi panjang mengenai apa yang sebenarnya dilakukan seorang pemimpin organisasi. Tabel 2 menelusuri silsilah ini dan pergeseran paradigma yang membingkainya kembali.

**Tabel 2.** Evolusi Mazhab Fungsional dan Paradigma Administrasi Publik Yang Silih Berganti

Tradisi / paradigma	Karya representatif	Logika manajerial inti	Implikasi bagi fungsi POAC
Administrasi klasik	(Fayol, 1949; Gulick, 1937; Terry, 1977)	Hierarki, aturan, efisiensi internal; fungsi dijalankan dalam satu rantai komando	POAC dibingkai sebagai daftar periksa statis intra-organisasi
New Public Management	(Hood, 1991)	Orientasi hasil, kompetisi, logika pasar, pengukuran kinerja	Penekanan pada keluaran dan target terukur; risiko "sekadar mencentang"
New Public Governance / nilai publik	(Moore, 1995; Osborne, 2006)	Penciptaan nilai publik dalam jejaring multiaktor; kolaborasi dan pelibatan pemangku kepentingan	Pengorganisasian dan pengendalian meluas melampaui satu organisasi ke dalam jejaring
Digital-Era Governance	(Dunleavy et al., 2006; Mergel et al., 2019)	Reintegrasi, holisme berbasis kebutuhan, dan digitalisasi sebagai motor perubahan pasca-NPM	Setiap fungsi dimediasi ulang oleh data dan platform; transformasi bersifat struktural, bukan sekadar teknologis

Dalam konteks Indonesia, keempat fungsi tersebut memperoleh muatan kelembagaan yang khas. Perencanaan terwujud dalam hierarki berjenjang dokumen perencanaan pembangunan, dari rencana jangka panjang dan menengah hingga rencana strategis dan rencana kerja tahunan, serta ditandai partisipasi warga melalui musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang). Pengorganisasian tampak pada struktur organisasi, prosedur kerja, serta pembagian tugas dan fungsi. Penggerakan berkenaan dengan kepemimpinan dan motivasi aparatur sipil negara. Pengendalian diwujudkan melalui sistem pengendalian intern pemerintah, pengawasan inspektorat, audit oleh BPK, dan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Dengan demikian, POAC bukan konsep abstrak, melainkan kerangka yang melekat dalam praktik birokrasi sehari-hari.

Yang penting, konteks paradigmatik tempat POAC bekerja telah berubah lebih dari sekali. Mazhab fungsional tumbuh dalam paradigma klasik Weberian yang menekankan hierarki, aturan, dan efisiensi internal. Sejak akhir 1980-an, gelombang New Public Management (NPM) menggeser penekanan ke arah hasil, kompetisi, dan logika pasar di sektor publik (Hood, 1991). Pada abad ke-21, paradigma bergeser lagi ke arah New Public Governance yang berpusat pada penciptaan nilai publik dalam jejaring multiaktor (Moore, 1995; Osborne, 2006; Stoker, 2006), dan ke arah Digital-Era Governance yang menjadikan reintegrasi, holisme berbasis kebutuhan, dan digitalisasi sebagai motor perubahan pasca-NPM (Azhari et al., 2025). Pergerakan paradigmatik inilah yang membuat pembacaan POAC dalam bingkai aslinya tidak memadai: kerangkanya boleh jadi bertahan, tetapi muatan setiap fungsinya menuntut penafsiran ulang.

Berhadapan dengan silsilah tersebut, khazanah empiris yang dominan justru terasa sempit. Tabel 3 merangkum sampel representatif yang menggarisbawahi sekaligus diagnosis konsistennya (asimetri lintas keempat fungsi) dan keterbatasannya (kasus tunggal, deskriptif, berbingkai pra-digital) keterbatasan yang hendak dijawab artikel ini.

**Tabel 3.** Sejumlah studi terdahulu yang menerapkan POAC di sektor publik

Studi	Konteks / aras	Pendekatan	Penekanan POAC	Temuan utama	Kesenjangan yang dijawab di sini
(Batlajery, 2016)	Pemerintahan desa (Merauke)	Studi kasus kualitatif	Keempat fungsi	Perencanaan/ pengorganisasian berjalan; penggerakan monoton; pengendalian sangat lemah	Kasus tunggal; pra- digital; tanpa kaitan makro
(Hamdi, 2020)	Kantor kelurahan (Tapin)	Studi kasus kualitatif	Keempat fungsi	Administrasi memadai; pengawasan dan akuntabilitas lemah	Deskriptif; tak terhubung dengan pergeseran paradigma
(Dakhi, 2016)	Organisasi (umum)	Konseptual	Keempat fungsi	POAC esensial bagi pencapaian tujuan	Generik; tanpa data sektor publik
(Maulana & Fitriani, 2023)	E- government, Indonesia	Empiris	Pengorganisasian/ pengendalian	Kematangan SPBE naik, tetapi "defisit substansi" bertahan	Integrasi aras fungsi dengan divergensi makro

### Perencanaan (*Planning*)

Terry memahami perencanaan sebagai pemilihan dan pengaitan fakta serta penggunaan asumsi tentang masa depan untuk merumuskan aktivitas yang diperlukan guna mencapai hasil yang diinginkan (Luthfi Azhari et al., 2025). Dalam pemerintahan, fungsi ini dilembagakan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional dan daerah, dari rencana jangka panjang dan menengah hingga rencana strategis dan rencana kerja tahunan, dengan partisipasi warga sebagai ciri khasnya.

Secara empiris, perencanaan relatif berfungsi. Studi terhadap aparat desa menemukan bahwa perencanaan melibatkan seluruh staf dan masyarakat terkait, baik untuk horizon pendek maupun panjang (Batlajery, 2016), dan bukti yang sebanding menunjukkan bahwa penetapan tujuan serta perkiraan sumber daya umumnya dilakukan dengan sengaja di banyak instansi. Namun, kekuatan formal ini kerap tidak disertai mutu substantif. Perencanaan sering merosot menjadi ritual dokumen tipis basis buktinya dan lemah kaitannya dengan kebutuhan lapangan yang sesungguhnya. Gejala ini tidak bersifat lokal; bahkan Kementerian PANRB mengakui bahwa proses penilaian SPBE berisiko menjadi "sekadar pemenuhan administratif tanpa mengutamakan penerapan substansi" (PANRB, 2025), peringatan yang berlaku pula bagi dokumen perencanaan.

Arah reformasi mengikuti diagnosis ini. Perencanaan pemerintah kontemporer semakin dituntut berbasis bukti dan berbasis data (Wibowo & Hartono, 2021). Kebijakan Satu Data

Indonesia (Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2019 Tentang Satu Data Indonesia, 2019) hadir justru untuk menjamin data yang akurat, mutakhir, terintegrasi, dan dapat dibagipakai sebagai dasar pengambilan keputusan; dengan data yang andal, perencanaan tidak perlu lagi bersandar pada asumsi atau kebiasaan, melainkan pada bukti yang dapat diverifikasi. Tantangannya berada di hulu: tanpa tata kelola data yang matang standar data, interoperabilitas, dan kualitas walidata yang ditunjuk mandat perencanaan berbasis bukti berisiko tinggal slogan. Pemantauan SPBE 2025 sendiri menandai perencanaan strategis SPBE sebagai titik yang masih perlu diperbaiki (PANRB, 2026), yang menyiratkan bahwa perencanaan, meski fungsi yang paling terformalkan, belum sepenuhnya bertransformasi menjadi sesuatu yang benar-benar berbasis data.

### **Pengorganisasian (*Organizing*)**

Pengorganisasian dipahami sebagai penentuan, pengelompokan, dan penataan aktivitas yang dipandang perlu untuk mencapai tujuan, termasuk penempatan orang, penyediaan sarana, dan pendelegasian wewenang (Sukarna, 2011). Fungsi ini menjawab siapa melakukan apa, dengan wewenang apa, dan bertanggung jawab kepada siapa; dalam pemerintahan ia terwujud dalam struktur organisasi, prosedur kerja, serta uraian tugas dan fungsi.

Bukti menunjukkan bahwa pemerintahan umumnya berhasil membentuk struktur formal dengan pembagian kerja yang cukup jelas (Batlajery, 2016). Akan tetapi, kekuatan pada dimensi formal menyembunyikan persoalan klasik: koordinasi antarunit yang lemah dan munculnya silo birokrasi. Unit cenderung bekerja dalam batas wewenangnya sendiri sehingga integrasi layanan menjadi sulit, dan organisasi yang murni hierarkis terbukti kaku di hadapan persoalan publik lintas sektor. Diagnosis ini selaras dengan tesis pasca-NPM bahwa fragmentasi kelembagaan menaikkan kompleksitas dan biaya koordinasi, sehingga koreksi yang diperlukan adalah reintegrasi dan holisme berbasis kebutuhan, bukan pembelahan lebih lanjut (Dunleavy et al., 2006).

Paradigma kontemporer menawarkan jalan keluar melalui **tata kelola terjejaring** (networked governance). New Public Governance menegaskan bahwa urusan publik kini diselenggarakan dalam jejaring multiaktor alih-alih hierarki tunggal (Osborne, 2006), dan tata kelola kolaboratif menempatkan kerja sama antarinstansi serta pelibatan pemangku kepentingan sebagai inti pengambilan keputusan (Azhari et al., 2025). Dalam bingkai ini, arsitektur SPBE menjadi instrumen pengorganisasian yang strategis, yang menuntut proses bisnis yang terintegrasi dan interoperabilitas antarsistem dan antarinstansi (Peraturan Presiden Nomor 132 Tahun 2022 Tentang Arsitektur Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik Nasional, 2022). Kemajuan pada dimensi ini nyata: kenaikan Indonesia ke kelompok EGDI

"sangat tinggi" pada 2024 sebagian disumbang oleh kerangka tata kelola digital yang menguat dan integrasi layanan (Departement Of Economic and Social Affairs UN, 2024), dan Kementerian PANRB mengaitkan naiknya Indeks SPBE dengan integrasi layanan digital yang lebih kuat (PANRB, 2026). Pengorganisasian dengan demikian telah bergerak, setidaknya secara arsitektural, dari struktur kaku menuju jejaring yang terhubung. Meski begitu, pemantauan terbaru mengingatkan bahwa integrasi arsitektural tidak otomatis menjamin integrasi operasional, sehingga domain tata kelola dan manajemen SPBE masih menyisakan ruang perbaikan (PANRB, 2026).

### **Penggerakan (*Actuating*)**

Penggerakan adalah fungsi yang paling manusiawi sekaligus paling sulit dijalankan. Fungsi ini mencakup upaya pemimpin untuk mengarahkan, memotivasi, dan berkomunikasi agar anggota organisasi bekerja secara sukarela menuju tujuan bersama (Handoko, 2003; Sukarna, 2011). Berbeda dengan perencanaan dan pengorganisasian yang dapat dituangkan di atas kertas, penggerakan menyentuh sikap, kesediaan, dan perilaku aparatur kualitas yang tidak mudah diperintahkan secara administratif.

Banyak studi sejalan menemukan fungsi ini rentan. Riset terhadap aparatur desa menunjukkan bahwa kepala desa telah berupaya mengarahkan dan memotivasi staf, tetapi ragam motivasinya dinilai monoton dan tidak diperbarui, sehingga sebagian staf menjadi enggan hadir dan disiplin kerja menurun (Batlajery, 2016). Pelajarannya, penggerakan tidak dapat dicapai hanya dengan perintah formal; ia memerlukan kepemimpinan yang mampu menumbuhkan motivasi dari dalam.

Pada era digital, fungsi ini memperoleh dimensi tambahan. Digitalisasi menuntut sekaligus perubahan budaya kerja dan peningkatan kompetensi digital aparatur. Transformasi tidak akan berhasil bila ia sekadar memasok teknologi tanpa menyiapkan orang yang harus menggunakannya temuan yang ditegaskan dalam riset tentang makna transformasi digital sektor publik, yang menempatkan perubahan organisasional dan manusia, bukan teknologi semata, sebagai jantung transformasi (Mergel et al., 2019). Penggerakan kontemporer karenanya perlu diperkaya dengan manajemen perubahan, kepemimpinan adaptif, dan penguatan motivasi pelayanan publik (Rahmawati & Saputra, 2023). Pemimpin sektor publik dituntut bukan sekadar mengeluarkan instruksi, melainkan mengelola transisi menuju cara kerja yang ditopang teknologi. Relevansinya menajam oleh pemantauan SPBE yang menunjukkan bahwa kesenjangan kompetensi sumber daya manusia kerap menghambat kemajuan: banyak instansi memiliki dokumentasi yang lengkap tetapi tidak memiliki kapasitas teknis untuk mewujudkan substansinya (PANRB, 2026).

## **Pengendalian (*Controlling*)**

Pengendalian menempati posisi sentral karena ia menguji apakah pelaksanaan berlangsung secara tertib dan terarah. Sebaik apa pun perencanaan, pengorganisasian, dan penggerakan, tujuan tidak akan tercapai bila pelaksanaannya tidak teratur dan tidak terkendali (Sukarna, 2011). Pada intinya, pengendalian membandingkan hasil yang dicapai dengan rencana yang ditetapkan dan menyediakan dasar untuk koreksi; dalam pemerintahan ia diwujudkan melalui sistem pengendalian intern, pengawasan inspektorat, audit BPK, dan sistem akuntabilitas kinerja.

Ironisnya, inilah fungsi yang paling konsisten dilaporkan lemah. Pengendalian di pemerintahan desa dinilai sangat kurang karena pemeriksaan kehadiran, pemantauan kegiatan, dan pengukuran hasil kerja tidak dapat dilakukan dengan baik, sebagian akibat pergantian staf yang terus-menerus (Batlajery, 2016). Pola serupa muncul pada administrasi keuangan kecamatan, yang tahap pengawasan dan akuntabilitasnya belum efektif. Kelemahan pada pengendalian menjadi simpul yang melonggarkan seluruh siklus manajerial.

Pada aras makro, bukti kelemahan substantif pada pengendalian adalah yang paling kasatmata. Di satu sisi, indikator pengendalian formal-administratif membaik: opini WTP atas laporan keuangan daerah naik dari 89,5% (2019) menjadi 90,3% (2023), sementara opini "disclaimer" turun dari 7% menjadi 3% pada periode yang sama pencapaian WTP tertinggi pada pemerintah kota (96%), disusul kabupaten (89,6%) dan provinsi (84%) (B. P. K. R. Indonesia, 2024). Penilaian kepatuhan pelayanan Ombudsman juga membaik, dengan 494 dari 587 entitas (84,16%) berada di zona hijau pada 2024, naik tajam dari 179 pada 2021 (Ombudsman RI, 2024). Di sisi lain, indikator yang menyentuh substansi pengendalian keberhasilan mencegah dan menindak korupsi justru memburuk. IPK turun dari 37 (2024) menjadi 34 (2025), dan peringkat negara merosot dari ke-99 ke ke-109 dari 180, menempatkannya di bawah Singapura, Malaysia, Timor-Leste, dan Vietnam di kawasan ini serta di bawah rata-rata global 42 (T. I. Indonesia, 2026). Bahkan pencapaian WTP yang tinggi tidak menghapus temuan BPK berupa kelemahan pengendalian intern dan ketidakpatuhan, dengan indikasi kerugian negara yang tetap signifikan (B. P. K. R. Indonesia, 2024).

Kontras ini harus dibaca dengan cermat. Opini WTP adalah pernyataan tentang kewajaran penyajian laporan keuangan sesuai standar akuntansi bukan jaminan ketiadaan korupsi atau kinerja substantif (B. P. K. R. Indonesia, 2024). Demikian pula, zonasi hijau Ombudsman terutama mengukur pemenuhan standar pelayanan dan penanganan pengaduan. Kedua indikator yang membaik itu karenanya menangkap dimensi formal–prosedural pengendalian, sedangkan IPK menangkap luaran substantifnya. Ketika yang formal naik tetapi

yang substantif turun, data menyiratkan bahwa penguatan pengawasan sejauh ini sebagian besar berhenti pada kepatuhan dokumen alih-alih pada pengendalian perilaku dan pencegahan penyimpangan yang sesungguhnya. Inilah manifestasi paling jernih dari asimetri yang menjadi tesis artikel ini dan, secara teoretis, dari decoupling sarana–tujuan (Bromley & Powell, 2012).

Teknologi membuka ruang besar untuk membenahi kelemahan ini. Pengendalian tradisional yang manual dan bersifat ex-post dapat ditransformasikan menjadi pengendalian real-time melalui dasbor digital dan sistem pemantauan elektronik (Lee & Tan, 2021). Lebih jauh, keterbukaan data dan pelibatan warga memungkinkan pengendalian partisipatif, dengan publik turut memantau kinerja pemerintah (Putri & Hidayat, 2022<sup>†</sup>). Teknologi cerdas di sektor publik juga memungkinkan analitik data untuk mendeteksi anomali lebih dini, meski penggunaannya menuntut kehati-hatian dalam etika, akuntabilitas algoritmik, dan tata kelola data (Khan & Silva, 2024; Wirtz et al., 2019). Pengendalian dengan demikian perlu bergerak dari inspeksi administratif yang terlambat menuju pemantauan yang melekat, transparan, dan berkelanjutan dan, yang terpenting, dari kepatuhan formal menuju pengendalian substantif.

#### **Sintesis: kesenjangan bentuk–substansi dan rekonfigurasi DNAP atas POAC**

Pembacaan lintas sumber menyingkap satu pola berulang: **asimetri antarfungsi**. Perencanaan dan pengorganisasian umumnya berkembang baik karena keduanya dapat diwujudkan dalam dokumen dan struktur formal. Penggerakan dan, terutama, pengendalian cenderung lemah karena keduanya menuntut konsistensi perilaku, kepemimpinan, dan pengendalian yang berkelanjutan. Asimetri ini bukan kebetulan, melainkan gejala struktural dari penerapan POAC yang statis dan berorientasi kepatuhan.

Klaim baru di sini adalah bahwa asimetri tersebut terbaca tidak hanya dalam studi kasus mikro, tetapi juga secara mencolok dalam data makro nasional. Tabel 4 merangkum divergensi tersebut. Indikator yang mengukur dimensi yang mudah didokumentasikan kematangan SPBE, peringkat e-government, kepatuhan pelayanan, dan kewajaran laporan keuangan semuanya menguat sepanjang 2021–2024. Pada saat yang sama, indikator yang mengukur dimensi substantif pengendalian persepsi korupsi melemah pada 2025. Pembacaan yang paling masuk akal adalah bahwa kapasitas birokrasi Indonesia tumbuh lebih cepat pada hal-hal yang dapat "ditangkap" oleh dokumen, struktur, dan aplikasi, dan lebih lambat atau bahkan mundur pada hal yang menuntut perubahan perilaku dan integritas. Singkatnya, bentuk telah mendahului substansi, suatu hasil yang telah diantisipasi oleh literatur decoupling (Bromley & Powell, 2012; Meyer & Rowan, 1977; Nugroho & Setiawan, 2023).

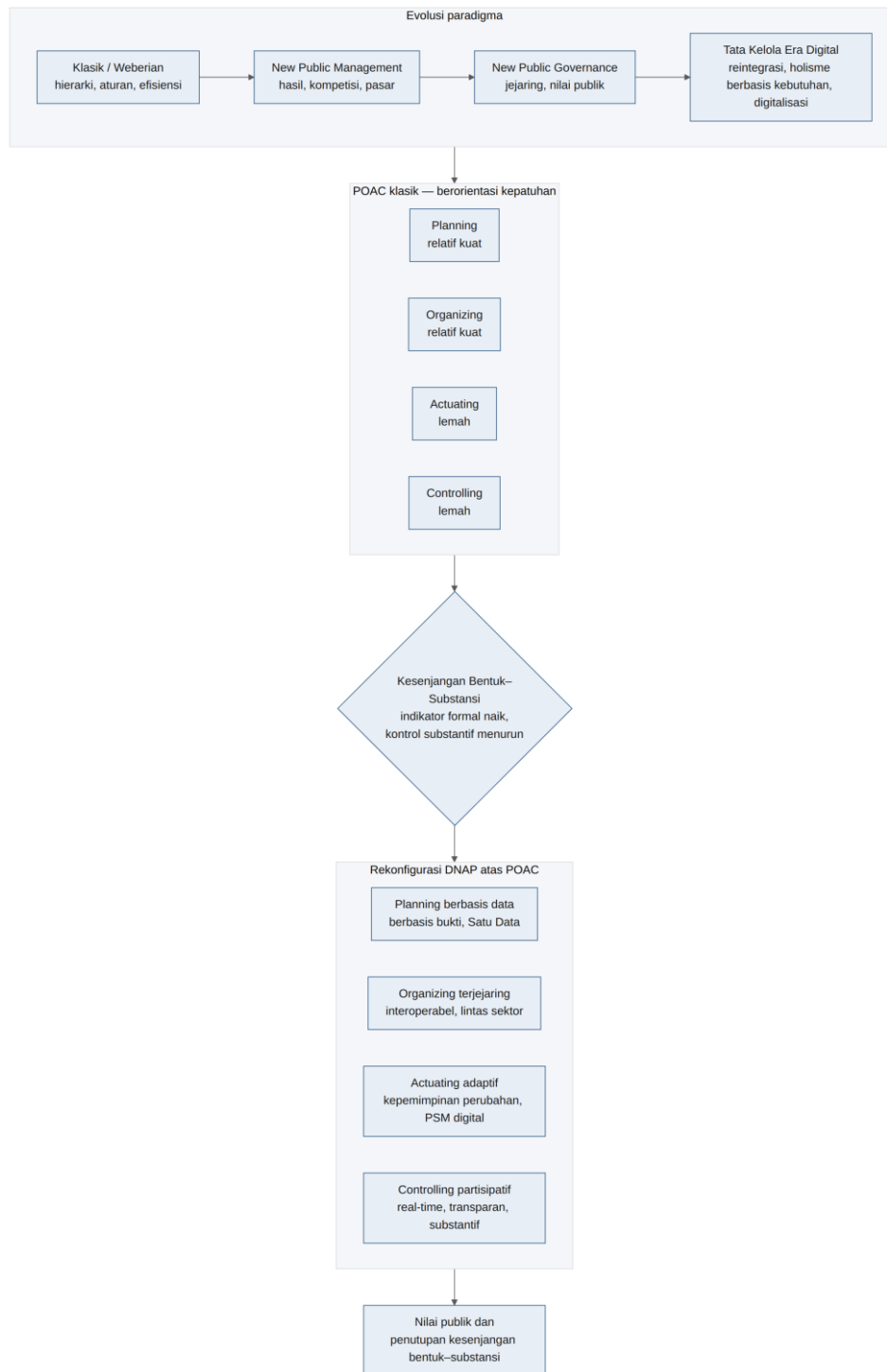
**Tabel 4.** Divergensi Antara Indikator Formal dan Substantif Tata Kelola Indonesia, 2021–2025

Indikator	Dimensi yang diukur	Basis	Terkini	Arah	Sumber
Indeks SPBE nasional (skala 1–5)	Kematangan pemerintahan digital (formal/teknis)	2,34 (2022)	3,12 (2024)	▲ Naik	(PANRB, 2025)
Peringkat EGDI (dari 193 negara)	Pembangunan e-government (formal/teknis)	ke-77 (2022)	ke-64 (2024)	▲ Naik	(Departement Of Economic and Social Affairs UN, 2024)
Opini WTP atas laporan keuangan daerah	Kewajaran laporan keuangan (formal/prosedural)	89,5% (2019)	90,3% (2023)	▲ Naik	(B. P. K. R. Indonesia, 2024)
Entitas layanan zona hijau (Ombudsman)	Kepatuhan standar pelayanan (formal/prosedural)	179 (2021)	494 (2024)	▲ Naik	(O. R. Indonesia, 2024)
Indeks Persepsi Korupsi (0–100)	Pengendalian korupsi (substantif)	37 (2024)	34 (2025)	▼ Turun	(T. I. Indonesia, 2026)

Argumen utamanya adalah bahwa kelemahan substantif ini tidak akan terpecahkan dengan mengulang POAC dalam bentuk lamanya, bahkan tidak pula dengan menumpuk aplikasi digital di atas pola kerja warisan. Karena konteks tata kelola telah bergeser ke arah model yang berbasis data, terjejaring, dan berpusat pada warga, keempat fungsi perlu dimuati ulang dengan logika baru. POAC dipertahankan sebagai kerangka dasar, tetapi muatan setiap fungsinya direkonfigurasi. Model yang diusulkan dinamai, sesuai keempat logikanya, rekonfigurasi DNAP (berbasis Data, terjejaring/Networked, Adaptif, Partisipatif) dirangkum pada Tabel 5 dan digambarkan pada Gambar 2.

**Tabel 5.** Rekonfigurasi DNAP atas POAC: dari birokrasi klasik menuju tata kelola digital dan kolaboratif

Fungsi	Orientasi klasik	Rekonfigurasi DNAP	Instrumen pendukung
Perencanaan	Pemenuhan dokumen; berbasis asumsi	<b>Berbasis data:</b> berbasis bukti dan partisipatif	Satu Data Indonesia; analitik data
Pengorganisasian	Hierarki kaku; tersilo	<b>Terjejaring:</b> terhubung, kolaborasi lintas sektor	Arsitektur SPBE; interoperabilitas
Penggerakan	Komando dari atas ke bawah	<b>Adaptif:</b> kepemimpinan perubahan; motivasi pelayanan publik digital	Pembinaan kompetensi digital; PSM
Pengendalian	Inspeksi administratif yang terlambat	<b>Partisipatif:</b> real-time, transparan, substantif	Dasbor digital; data terbuka; umpan balik warga; analitik antikorupsi

**Gambar 2.** Rekonfigurasi DNAP atas POAC dan kesenjangan bentuk–substansi.

Rekonfigurasi ini selaras dengan pergeseran paradigma yang lebih luas dalam administrasi publik. New Public Governance mengalihkan fokus dari efisiensi internal satu organisasi menuju penciptaan nilai publik dalam jejaring multiaktor (Moore, 1995; Osborne, 2006; Stoker, 2006). Tesis Digital-Era Governance menegaskan bahwa, setelah NPM, motor perubahan adalah reintegrasi, holisme berbasis kebutuhan, dan digitalisasi yang mengubah cara pemerintah bekerja alih-alih sekadar menambah perangkat (Dunleavy et al., 2006; Mergel et

al., 2019; Pratama & Lestari, 2022). Dalam bingkai ini, perencanaan menjadi lebih cerdas karena ditopang data; pengorganisasian menjadi lebih lentur karena terhubung; penggerakan menjadi lebih manusiawi karena memperlakukan kesiapan manusia sebagai prasyarat keberhasilan teknologi; dan pengendalian menjadi lebih kuat karena melekat secara real-time, terbuka bagi partisipasi publik, dan yang paling menentukan diarahkan pada pengendalian substantif alih-alih sekadar kepatuhan dokumen.

Perlu ditegaskan bahwa data divergensi pada Tabel 4 bersifat asosiatif dan ilustratif, bukan bukti kausal. Penurunan IPK dibentuk oleh banyak faktor dinamika politik, kedudukan lembaga antikorupsi, dan penegakan hukum yang berada di luar fungsi manajemen internal semata. Namun, justru karena indikator tata kelola formal membaik sementara indikator substantif memburuk, data tersebut memberi alasan kuat untuk tidak menyamakan kemajuan administratif dengan kemajuan substantif. Di sinilah letak kehati-hatian metodologis dan praktis dalam menerapkan POAC: keberhasilan melengkapi dokumen, membangun struktur, dan menggelar aplikasi tidak boleh dibaca sebagai bukti bahwa fungsi manajemen telah bekerja dengan baik (Santoso & Wijaya, 2024).

Kontribusi konseptual artikel ini, dengan demikian, adalah penegasan bahwa kebaruan dalam manajemen sektor publik tidak harus berarti meninggalkan kerangka lama. POAC tetap relevan sebagai skema dasar, tetapi memerlukan pemuatan ulang agar mampu menjawab tuntutan zaman dan menutup jarak antara bentuk dan substansi. Yang dibutuhkan bukanlah penggantian POAC, melainkan pembacaan ulang kontekstualnya pembacaan yang sekaligus menjembatani teori manajemen klasik yang mendominasi praktik birokrasi Indonesia dan paradigma tata kelola digital yang kini menentukan arah kebijakan nasional, sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2025–2029.

#### **4. KESIMPULAN**

Tinjauan integratif ini menegaskan bahwa kerangka POAC yang dipopulerkan George R. Terry, berakar pada tradisi mazhab fungsional Fayol dan Gulick, tetap menjadi fondasi yang sah untuk memahami manajemen sektor publik. Pembacaan lintas sumber menyingkap asimetri yang berulang: perencanaan dan pengorganisasian relatif berkembang, sedangkan penggerakan dan terutama pengendalian cenderung lemah. Kelemahan itu bersifat struktural, bersumber dari penerapan POAC yang statis dan berorientasi kepatuhan dalam birokrasi hierarkis. Temuan ini diperkuat oleh bukti makro terkini: sepanjang 2021–2025, indikator tata kelola formal dan teknis (Indeks SPBE, EGDI, opini WTP, zonasi Ombudsman) menguat, sementara indikator substantif pengendalian (Indeks Persepsi Korupsi) memburuk. Divergensi

ini adalah ilustrasi paling jernih bahwa kemajuan dalam bentuk tidak otomatis berarti kemajuan dalam substansi sebuah perwujudan tata kelola dari decoupling sarana–tujuan yang kami namai kesenjangan bentuk–substansi.

Sebagai kebaruannya, artikel ini mengusulkan rekonfigurasi keempat fungsi POAC agar selaras dengan tuntutan tata kelola digital dan kolaboratif model DNAP. Perencanaan diarahkan menjadi berbasis data dan partisipatif; pengorganisasian menjadi terjejaring dan lintas sektor; pergerakan menjadi adaptif dengan menempatkan kesiapan manusia sebagai prasyarat keberhasilan teknologi; dan pengendalian menjadi pemantauan yang melekat, transparan, dan partisipatif yang berorientasi pada pengendalian substantif. Implikasi praktisnya adalah pentingnya memperkuat kapasitas pada dua fungsi yang kronis lemah khususnya melalui pengendalian digital yang berorientasi pencegahan dan penumbuhan kepemimpinan perubahan serta kewaspadaan agar perbaikan indikator formal tidak menyembunyikan kelemahan substantif. Implikasi teoretisnya adalah perlunya riset lanjutan yang menguji rekonfigurasi ini secara empiris, termasuk pengembangan indikator pengukuran yang mampu membedakan pencapaian formal dari pencapaian substantif lintas tingkatan pemerintahan, serta penyelidikan yang lebih dalam atas mekanisme yang membuat kesenjangan bentuk–substansi bertahan. Langkah lanjutan yang menjanjikan adalah mengoperasionalkan kesenjangan tersebut menjadi indeks bentuk–substansi komposit yang memasang setiap indikator formal dengan padanan substantifnya, sehingga memungkinkan perbandingan longitudinal dan lintas yurisdiksi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Azhari, L., Khalisah, N. D., Ihsan, A. N., Azzahra, N., Romarina, A., & Ardieansyah. (2025). FISCAL CAPACITY TOWARDS CHANGES IN THE TOURISM SECTOR'S RESILIENCE IN FACING THE THREAT OF THE CLIMATE CRISIS IN SINGKAWANG CITY. *Jurnal Sosial Dan Ekonomi*, 3(2)(1), 123–138.
- Batlajery, S. (2016). Penerapan fungsi-fungsi manajemen pada aparatur pemerintahan Kampung Tambat Kabupaten Merauke. *Jurnal Ilmu Ekonomi & Sosial*, 7(2), 135–155.
- Bromley, P., & Powell, W. W. (2012). From smoke and mirrors to walking the talk: Decoupling in the contemporary world. *Academy of Management Annals*, 6(1), 483–530. <https://doi.org/10.1080/19416520.2012.684462>
- Cronin, M. A., & George, E. (2023). The why and how of the integrative review. *Organizational Research Methods*, 26(1), 168–192.
- Dakhi, Y. (2016). Implementasi POAC terhadap kegiatan organisasi dalam mencapai tujuan tertentu. *Warta Dharmawangsa*, 50.

- Departement Of Economic and Social Affairs UN. (2024). *E-Government Survey 2024*. United Nations.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New Public Management is dead: Long live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Fayol, H. (1949). *General and industrial management*. Pitman.
- Gulick, L. (1937). Notes on the theory of organization. In L. Gulick & L. Urwick (Eds.), *Papers on the science of administration* (pp. 1–45). Institute of Public Administration.
- Hamdi, H. (2020). Penerapan fungsi manajemen pada Kantor Kelurahan Rantau Kiwa Kecamatan Tapin Utara Kabupaten Tapin. *Jurnal Ilmiah Ekonomi Bisnis*, 6(2), 155–163.
- Handoko, T. H. (2003). *Manajemen* (2nd ed.). BPFE.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Indonesia, B. P. K. R. (2024). *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I Tahun 2024*. BPK RI.
- Indonesia, O. R. (2024). *Hasil penilaian kepatuhan penyelenggaraan pelayanan publik tahun 2024*. Ombudsman RI.
- Indonesia, T. I. (2026). *Indeks Persepsi Korupsi (Corruption Perceptions Index) 2025*. TII.
- Khan, M. A., & Silva, R. (2024). Algorithmic accountability and AI-enabled oversight in government: A governance framework. *Information Polity*, 29(1), 23–41.
- Lee, S., & Tan, W. (2021). Real-time dashboards and continuous auditing in the public sector: Promise and pitfalls. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 15(4), 601–619.
- Luthfi Azhari, Tumija, T., & Restu Widyo Sasongko. (2025). Efektivitas Sistem Administrasi Pemerintahan Daerah terhadap Kinerja Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). *Studi Administrasi Publik Dan Ilmu Komunikasi*, 2(2), 116–129. <https://doi.org/10.62383/studi.v2i2.271>
- Maulana, R., & Fitriani, N. (2023). E-government in Indonesia: SPBE maturity, service integration, and the substance deficit. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 17(3), 377–395.
- Mergel, I., Edelman, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101385. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363. <https://doi.org/10.1086/226550>
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Nugroho, R. A., & Setiawan, H. (2023). Means-ends decoupling in public-sector digital reform: Evidence from local government. *International Journal of Public Administration*, 46(5), 401–415.

- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- PANRB. (2025). *Hasil evaluasi Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) pada instansi pusat dan pemerintah daerah tahun 2024*. Kementerian PANRB.
- PANRB. (2026). *Laporan hasil pemantauan SPBE tahun 2025*. Kementerian PANRB.
- Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025-2029 (2025).
- Peraturan Presiden Nomor 132 Tahun 2022 Tentang Arsitektur Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik Nasional (2022).
- Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2019 Tentang Satu Data Indonesia (2019).
- Pratama, A. B., & Lestari, D. (2022). Beyond e-government maturity: Reassessing digital-era governance in emerging democracies. *Public Management Review*, 24(8), 1192–1214.
- Rahmawati, I., & Saputra, D. (2023). Adaptive leadership and public-service motivation in digital transformation. *Public Administration and Development*, 43(2), 88–101.
- Salam, D. S. (2004). *Manajemen pemerintahan Indonesia*. Djambatan.
- Santoso, B., & Wijaya, K. (2024). GovTech and the integrity gap: Why digital maturity does not curb corruption. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(3), 455–472.
- Snyder, H. (2019). Literature review as a methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, 104, 333–339. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039>
- Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? *American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>
- Sukarna. (2011). *Dasar-dasar manajemen*. CV Mandar Maju.
- Terry, G. R. (1977). *Principles of management* (7th ed.). Richard D. Irwin.
- Torraco, R. J. (2016). Writing integrative literature reviews: Using the past and present to explore the future. *Human Resource Development Review*, 15(4), 404–428. <https://doi.org/10.1177/1534484316671606>
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik (2009).
- Wibowo, S., & Hartono, B. (2021). Data-driven planning in the public sector: From document compliance to evidence use. *Government Information Quarterly*, 38(3), 101578.
- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Geyer, C. (2019). Artificial intelligence and the public sector: Applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, 42(7), 596–615. <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498103>