Analisis Manajemen Publik Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya Menggunakan Fungsi POAC Berdasarkan Laporan Kinerja Tahun 2023

Nur Zaskia Andriani Safira*[1], Amelia Putri Nur Ramadhani[2], Safila Fidrianata[3], Neylla Putri Aisyah[4], Trenda Aktiva Oktariyanda[5], Meirinawati[6]
Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Negeri Surabaya, Indonesia[1,2,3,4,5,6]
*[1]e-mail: 25040674022@mhs.unesa.ac.id

ABSTRAK
Penelitian ini menganalisis implementasi fungsi manajemen publik pada Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya menggunakan kerangka POAC berdasarkan Laporan Kinerja Tahun 2023. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain deskriptif interpretatif dan studi kasus institusional. Data diperoleh dari Laporan Kinerja 2023, rencana strategis, perjanjian kinerja, serta regulasi terkait, kemudian dianalisis menggunakan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldana. Hasil penelitian menunjukkan bahwa fungsi *planning* telah terstruktur secara sistematis dan terintegrasi dengan berbagai kerangka seperti RPJMD, *Sustainable Development Goals*, dan Standar Pelayanan Minimal. Namun, ketiadaan analisis risiko iklim menyebabkan tidak tercapainya target Indeks Kualitas Udara akibat fenomena El Nino. Fungsi *organizing* menunjukkan struktur yang jelas, tetapi masih menghadapi kendala ketimpangan sumber daya manusia dan koordinasi antarbidang. Fungsi *actuating* menjadi tantangan utama karena keterbatasan kapasitas teknis, meskipun diperkuat melalui model *community based actuating* yang inovatif. Fungsi *controlling* menjadi yang paling kuat dengan capaian akuntabilitas kinerja yang tinggi. Penelitian ini menegaskan bahwa fungsi *actuating* merupakan faktor paling kritis sekaligus paling rentan dalam pengelolaan lingkungan hidup di kota metropolitan.

Kata kunci : Dinas Lingkungan Hidup; Kinerja Pemerintah Daerah; Manajemen Publik; POAC; *Community Based Actuating*.

ABSTRACT
This study examines the implementation of public management functions within the Environmental Agency of Surabaya City using the POAC framework based on the 2023 performance report. A qualitative approach with an interpretative descriptive design and institutional case study was employed. Data were derived from the 2023 performance report, strategic plan, performance agreement, and relevant regulations, and analyzed using the interactive model of Miles, Huberman, and Saldana. The findings indicate that the planning function is systematically structured and integrated across multiple frameworks, including regional development plans, sustainable development goals, and minimum service standards. However, the absence of climate risk analysis contributed to the failure in achieving the air quality index target due to El Nino. The organizing function reflects a clear functional structure but is constrained by an imbalance in personnel composition and limited coordination mechanisms. The actuating function faces the most critical challenges due to limited technical capacity, yet is strengthened through an innovative community based actuating model. The controlling function emerges as the strongest, supported by a high performance accountability score. This study highlights that actuating is the most critical and vulnerable function in metropolitan environmental governance.

Keywords **:** *Community Based Actuating; Environmental Agency; POAC; Public Management; Regional Government Performance*.

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik atau *good governance* merupakan prasyarat mendasar bagi efektivitas pelayanan publik dan pencapaian tujuan pembangunan nasional. Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, perangkat daerah dituntut untuk mengelola urusan pemerintahan secara efisien, transparan, dan akuntabel. Haning (2019) menjelaskan bahwa reformasi birokrasi di berbagai negara, termasuk Indonesia, umumnya berporos pada dua dimensi utama, yaitu dimensi organisasional dan dimensi kapasitas SDM aparatur, yang keduanya menjadi prasyarat terciptanya birokrasi yang profesional dan akuntabel. Reformasi birokrasi yang berfokus pada hasil atau *result oriented* menuntut setiap instansi pemerintah untuk tidak hanya mematuhi prosedur administratif, tetapi juga mampu menunjukkan capaian kinerja yang terukur dan berdampak nyata bagi masyarakat (Yusriadi, 2018). Dalam kerangka inilah, kebutuhan akan penerapan fungsi manajemen yang sistematis menjadi tidak dapat diabaikan.

George R. Terry dalam Sukarna (2011) merumuskan empat fungsi dasar manajemen yang dikenal sebagai POAC, yaitu *Planning* atau perencanaan, *Organizing* atau pengorganisasian, *Actuating* atau pelaksanaan, dan *Controlling* atau pengawasan. Keempat fungsi ini membentuk siklus manajerial yang berkelanjutan dan saling bergantung, yaitu perencanaan yang berkualitas menjadi fondasi pengorganisasian yang efektif, pengorganisasian yang tepat memfasilitasi pelaksanaan yang optimal, dan pengawasan yang ketat memberikan umpan balik bagi perbaikan perencanaan berikutnya (Handoko, 2012). Dalam ranah tata kelola perangkat daerah, kerangka POAC relevan digunakan sebagai instrumen evaluatif untuk mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan manajerial secara holistik dan berbasis bukti empiris.

Sektor lingkungan hidup perkotaan merupakan salah satu bidang pemerintahan yang menuntut kapasitas manajerial tinggi. Pengelolaan lingkungan hidup bersifat lintas sektoral, membutuhkan keahlian teknis ilmiah yang spesifik, dan berdampak langsung pada kesehatan serta kualitas hidup masyarakat perkotaan (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2021). Hasil analisis konvergensi Indeks Kualitas Lingkungan Hidup atau IKLH menunjukkan adanya kesenjangan kualitas lingkungan antarprovinsi di Indonesia, terutama pada komponen kualitas udara dan tutupan lahan, yang cenderung lebih lambat mengalami perbaikan dibandingkan komponen lainnya (Assel et al., 2025). Realitas ini menempatkan dinas lingkungan hidup pada posisi organisasional yang sangat kritis, yaitu harus mengelola masalah lingkungan yang kompleks dengan sumber daya yang terbatas dalam konteks kota yang terus berkembang.

Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya hadir dalam konteks tersebut sebagai perangkat daerah yang mengemban tugas pengelolaan lingkungan hidup di kota metropolitan terbesar kedua di Indonesia, dengan populasi lebih dari 3 juta jiwa. Pada tahun anggaran 2023, DLH Kota Surabaya mengelola pagu anggaran sebesar Rp637.756.984.161 dengan 4.032 pegawai dan empat sasaran strategis yang tertuang dalam Perjanjian Kinerja APBD Perubahan Tahun 2023 Dinas Lingkungan Hidup bersama Wali Kota Surabaya. Latief et al. (2023) mengemukakan bahwa pada instansi pemerintah daerah, pengelolaan anggaran yang lebih besar perlu diikuti dengan peningkatan kualitas akuntabilitas kinerja, yang dipengaruhi oleh pelaksanaan fungsi fungsi manajerial secara optimal. Laporan Kinerja DLH Kota Surabaya Tahun 2023 mencatat variasi capaian yang layak dikaji secara kritis dengan tujuh indikator kinerja yang ditetapkan. Hasil menunjukkan lima indikator mencapai atau melampaui target, satu indikator tidak mencapai target, yaitu Indeks Kualitas Udara sebesar 95,88 persen, dan satu indikator tidak terukur akibat perubahan regulasi. Variasi ini membuka ruang analisis mendalam tentang dinamika implementasi fungsi fungsi POAC yang mendasarinya.

Nurkholilah et al. (2025) dalam evaluasi akuntabilitas kinerja internal perangkat daerah di Provinsi Jawa Timur menemukan bahwa konsistensi antara perencanaan, pengukuran, pelaporan, dan evaluasi kerja merupakan kunci bagi instansi yang mampu mencapai predikat SAKIP tinggi. Pencapaian tersebut hanya dapat terwujud ketika keempat fungsi manajemen berjalan secara koheren dan saling mendukung. Selaras dengan itu, Tanuwijaya (2016) dalam kajiannya tentang pengelolaan sampah berbasis komunitas di Surabaya menegaskan bahwa keberhasilan program lingkungan hidup perkotaan tidak hanya bergantung pada kualitas perencanaan dan pengawasan, tetapi juga pada kemampuan pelaksanaan atau *actuating* yang mampu menggerakkan partisipasi aktif masyarakat sebagai mitra strategis. Dua dimensi inilah, yakni kualitas sistem manajerial internal dan kapasitas menggerakkan partisipasi eksternal, yang menjadi inti dari permasalahan penelitian ini.

Kajian tentang manajemen publik berbasis POAC pada perangkat daerah lingkungan hidup kota metropolitan secara integratif masih sangat terbatas. Penelitian penelitian terdahulu umumnya berfokus pada aspek parsial, seperti implementasi program persampahan (Nurhusna et al., 2024), konvergensi indeks kualitas lingkungan hidup (Assel et al., 2025), atau akuntabilitas kinerja SAKIP (Latief et al., 2023; Nurkholilah et al., 2025). Belum ada penelitian yang secara komprehensif mengintegrasikan keseluruhan siklus POAC dalam satu kerangka analisis tunggal berbasis data empiris Laporan Kinerja kota metropolitan. Celah inilah yang diisi oleh penelitian ini, dengan harapan menghasilkan temuan dan rekomendasi berbasis bukti empiris bagi peningkatan kualitas manajemen publik DLH Kota Surabaya dan kota kota besar lainnya di Indonesia.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis secara komprehensif implementasi keempat fungsi POAC pada DLH Kota Surabaya berdasarkan data Laporan Kinerja Tahun 2023, Renstra 2021 sampai 2026, dan dokumen regulasi terkait. Secara lebih khusus, penelitian ini diarahkan untuk mengkaji bagaimana fungsi *Planning* diimplementasikan dalam penyusunan arah kebijakan dan target kinerja, bagaimana fungsi *Organizing* tercermin dalam struktur dan distribusi sumber daya, bagaimana fungsi *Actuating* dijalankan dalam konteks kapasitas SDM dan strategi pelibatan komunitas, serta bagaimana fungsi *Controlling* diterapkan dalam mendukung akuntabilitas kinerja DLH Kota Surabaya tahun 2023. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis bagi pengembangan kajian manajemen publik serta kontribusi praktis bagi penguatan tata kelola organisasi perangkat daerah di sektor lingkungan hidup.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain deskriptif interpretatif karena bertujuan memahami secara mendalam implementasi fungsi fungsi manajemen dalam konteks spesifik organisasi pemerintah daerah, bukan menguji hubungan antarvariabel secara statistik (Moleong, 2016; Sugiyono, 2019). Penelitian ini juga menerapkan studi kasus institusional dengan DLH Kota Surabaya sebagai unit analisis tunggal, dengan pertimbangan bahwa dinas tersebut merupakan perangkat daerah pada kota metropolitan terbesar kedua di Indonesia, memiliki dokumen kinerja tahun 2023 yang lengkap dan telah diverifikasi, serta menunjukkan capaian yang menarik untuk dikaji secara analitik. Data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi dokumentasi terhadap Laporan Kinerja DLH Kota Surabaya Tahun 2023 sebagai sumber utama, serta Perjanjian Kinerja APBD Perubahan Tahun 2023, Rencana Strategis DLH Kota Surabaya 2021 sampai 2026, Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2021, dan Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 79 Tahun 2021 sebagai sumber pendukung. Seluruh dokumen dianalisis secara sistematis karena telah melalui reviu dan validasi resmi sehingga informasi di dalamnya dinilai reliabel untuk penelitian.

Analisis data dilakukan menggunakan model analisis kualitatif interaktif Miles et al. (2014) yang mencakup *data condensation*, *data display*, serta *drawing and verifying conclusions* yang berlangsung secara simultan dan iteratif. Pada tahap *data condensation*, data dari berbagai dokumen dipilih, dikodekan, dan difokuskan sesuai komponen POAC. Selanjutnya, data yang telah dikondensasi disajikan dalam uraian deskriptif analitik untuk memudahkan penarikan makna. Kesimpulan kemudian ditarik secara induktif berdasarkan pola yang konsisten dan diverifikasi melalui triangulasi antar dokumen agar konsistensi dan validitas informasi tetap terjaga. Keabsahan data juga diperkuat melalui triangulasi sumber, yaitu membandingkan informasi yang sama dari dokumen yang berbeda, seperti capaian IKA dalam LKj 2023 dengan Perjanjian Kinerja dan data komparatif tingkat provinsi maupun nasional.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum Organisasi DLH Kota Surabaya

Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2016 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2021 dan berkedudukan di Jalan Raya Menur Nomor 31A Surabaya. Secara struktural, dinas ini berada di bawah koordinasi Wali Kota dan bertanggung jawab atas urusan pemerintahan di bidang lingkungan hidup. Dalam kerangka pembangunan daerah, DLH Kota Surabaya berkontribusi terhadap dua misi RPJMD Kota Surabaya 2021 sampai 2026, yaitu peningkatan kualitas kesehatan dan kebutuhan dasar serta penataan ruang kota yang terintegrasi dan berkelanjutan. Dalam menjalankan tugasnya, DLH memiliki lima fungsi pokok, yaitu perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, pemantauan dan evaluasi, administrasi dinas, dan pelaksanaan fungsi lain yang

diberikan Wali Kota. Skala organisasi ini terlihat dari besarnya pagu anggaran tahun 2023 sebesar Rp637.756.984.161 dengan realisasi Rp579.275.336.689 atau 90,83 persen, serta pengelolaan aset dalam jumlah besar yang meliputi 425 bidang tanah, 778 unit bangunan, dan berbagai kendaraan operasional seperti 61 truk *arm roll*, 51 truk *compactor*, 52 truk *compactor* 6 m^3, 43 truk tangki air, dan 28 *dump truck* (DLH Kota Surabaya, 2023).

Tabel 1 menunjukkan bahwa komposisi sumber daya manusia DLH Kota Surabaya didominasi oleh tenaga kontrak dan oleh pegawai dengan tingkat pendidikan menengah ke bawah. Kondisi ini menjadi latar penting bagi analisis fungsi *actuating* karena struktur SDM yang tersedia menentukan kemampuan organisasi dalam menjalankan tugas teknis secara optimal.

Tabel 1. Profil Komposisi SDM DLH Kota Surabaya Berdasarkan Pendidikan Per Desember 2023

Tingkat Pendidikan	PNS (Orang)	Tenaga Kontrak (Orang)	Total	Persentase Total
S2 Magister	5	8	13	0,32%
S1 Sarjana	37	180	217	5,38%
D4, D3, D2, D1 Diploma	8	33	41	1,02%
SLTA Sederajat	67	1.924	1.991	49,38%
SLTP, SD, dan Tanpa Ijazah	54	1.716	1.770	43,90%
Total	171	3.861	4.032	100%

Sumber: LKj DLH Kota Surabaya (2023)

Implementasi Fungsi *Planning*

Fungsi *planning* DLH Kota Surabaya diimplementasikan melalui hierarki dokumen yang tersusun secara vertikal, yaitu Renstra 2021 sampai 2026 sebagai dokumen induk, diturunkan ke Renja tahunan, kemudian diformalkan dalam Perjanjian Kinerja sebagai kontrak antara Kepala DLH dan Wali Kota Surabaya. Pola ini memperlihatkan keselarasan antara tujuan daerah, tujuan perangkat daerah, dan target operasional yang menjadi dasar pelaksanaan program. Siagian (2012) menegaskan bahwa perencanaan yang baik harus mampu menjawab apa yang hendak dicapai, bagaimana cara mencapainya, kapan target dicapai, dan siapa yang bertanggung jawab. Keempat unsur tersebut tercermin konsisten dalam dokumen perencanaan DLH Kota Surabaya, sehingga secara normatif fungsi *planning* berjalan relatif kuat.

Temuan penting penelitian ini terletak pada integrasi perencanaan DLH yang tidak hanya vertikal terhadap RPJMD, tetapi juga horizontal terhadap *Sustainable Development Goals* dan Standar Pelayanan Minimal secara simultan. Program pembangunan 8.000 unit jamban sehat, misalnya, berkontribusi pada tujuan enam *Sustainable Development Goals* mengenai air bersih dan sanitasi serta mendukung SPM pengolahan air limbah domestik. Program Kampung Iklim dan *Car Free Day* juga memperlihatkan keterhubungan dengan tujuan tiga belas *Sustainable Development Goals* mengenai penanganan perubahan iklim. Integrasi lintas kerangka normatif ini menunjukkan kematangan perencanaan yang melampaui kepatuhan administratif semata.

Meski demikian, hasil penelitian juga memperlihatkan kelemahan pada aspek proyeksi risiko. Target Indeks Kualitas Udara sebesar 90,33 pada tahun 2023 ternyata kurang realistis karena tidak sepenuhnya mengantisipasi variabilitas iklim. Realisasi hanya mencapai 86,61 atau 95,88 persen, terutama karena fenomena El Nino yang meningkatkan konsentrasi partikel debu secara signifikan (DLH Kota Surabaya, 2023). Dibandingkan capaian 2022 yang melampaui target, kegagalan pada 2023 lebih tepat dipahami sebagai dampak faktor eksternal daripada penurunan kapasitas kelembagaan. Siddharta dan Trisnawarman (2026) mencatat bahwa kualitas udara di kota besar rentan terhadap cuaca ekstrem, sehingga penetapan target perlu memasukkan proyeksi iklim sebagai faktor koreksi. Hal ini memperkuat pandangan Handoko (2012) bahwa perencanaan efektif harus didasarkan pada asumsi yang realistis dan mampu mengantisipasi perubahan lingkungan strategis.

Implementasi Fungsi *Organizing*

Struktur organisasi DLH Kota Surabaya menunjukkan departementalisasi fungsional yang cukup jelas. Empat bidang teknis yang ada, yaitu Bidang Pengendalian Pencemaran dan Pengelolaan Keanekaragaman Hayati, Bidang Penataan dan Pengawasan Lingkungan Hidup, Bidang Sarana, Prasarana dan Pemanfaatan

Limbah, serta Bidang Kebersihan dan Pemberdayaan, memiliki ruang tugas yang saling melengkapi. Pembagian kerja ini mengurangi tumpang tindih kewenangan dan memperjelas akuntabilitas program. Dari sisi sumber daya, alokasi anggaran memperlihatkan prioritas yang rasional karena 67,6 persen dari total anggaran atau sekitar Rp431,4 miliar diarahkan pada bidang persampahan. Prioritas tersebut relevan dengan data nasional SIPSN KLHK dalam Kemenko PMK (2023) yang menunjukkan masih ada 34,29 persen timbulan sampah yang belum terkelola dengan baik.

Meski demikian, tantangan *organizing* yang paling menonjol adalah ketimpangan komposisi SDM dan belum sepenuhnya tersistematinya koordinasi lintas bidang untuk program yang bersifat multidimensional. Rasio PNS dan tenaga kontrak yang sangat timpang, yaitu 1 berbanding 22,6, berimplikasi pada keterbatasan fungsi pengambilan keputusan teknis di tingkat internal. Program seperti Kampung Iklim membutuhkan kontribusi simultan dari beberapa bidang, namun dokumen LKj 2023 belum menjelaskan mekanisme koordinasi formal yang memadai. Latief et al. (2023) mencatat bahwa perubahan struktur birokrasi yang tidak diikuti penyesuaian mekanisme koordinasi operasional sering menjadi sumber inefisiensi tersembunyi. Temuan ini relevan bagi DLH Kota Surabaya, terutama setelah transformasi jabatan fungsional yang menuntut integrasi kerja lebih fleksibel antarsatuan kerja.

Implementasi Fungsi *Actuating*

Fungsi *actuating* memperlihatkan tantangan yang paling serius dalam penelitian ini. Dari 4.032 pegawai, hanya 171 orang atau 4,2 persen yang berstatus PNS, sedangkan 3.861 orang atau 95,8 persen berstatus tenaga kontrak. Lebih jauh, data pada Tabel 1 menunjukkan bahwa sebagian besar pegawai, termasuk PNS, masih berada pada jenjang pendidikan SLTA ke bawah. Kondisi ini membatasi kapasitas organisasi untuk mengambil keputusan berbasis pengetahuan teknis, terutama dalam bidang lingkungan hidup yang menuntut pemahaman ilmiah dan kemampuan analitik. Siagian (2012) menegaskan bahwa *actuating* hanya akan berjalan efektif apabila didukung oleh SDM yang kompeten sesuai tuntutan tugas. Dalam konteks DLH Kota Surabaya, keterbatasan ini menjadi *bottleneck* utama yang memengaruhi kualitas pelaksanaan program.

Novelty penting dari penelitian ini adalah identifikasi model *community based actuating*, yaitu strategi menggerakkan aktor di luar struktur formal organisasi sebagai perpanjangan kapasitas operasional DLH. Model ini terlihat pada tiga program utama. Pertama, Kader Surabaya Hebat yang memberdayakan warga sebagai mitra kerja DLH di tingkat komunitas. Pola ini sejalan dengan Tanuwijaya (2016) yang menunjukkan bahwa keberhasilan program bank sampah di Surabaya sangat dipengaruhi oleh motivasi kader lingkungan, komunikasi yang lancar, dan forum warga yang rutin. Kedua, Bank Sampah Induk Surabaya beserta jaringan bank sampah unit di tingkat RT dan RW yang berfungsi sebagai mitra operasional dalam sistem 3R. Dukungan sistem informasi digital SIBASAM memperkuat pemantauan dan koordinasi. Nurhusna et al. (2024) menemukan bahwa keberhasilan program bank sampah ditentukan oleh konsistensi pembinaan dinas, infrastruktur yang memadai, dan fasilitator komunitas terlatih. Ketiga, kemitraan dengan lembaga pendidikan melalui program *eco campus* dan *eco pesantren* membuka ruang kolaborasi riset, inovasi, dan penyediaan fasilitator lingkungan berpendidikan lebih tinggi. Terry dan Rue (2010) menegaskan bahwa *actuating* yang efektif bukan sekadar menggerakkan, tetapi juga membangun motivasi dan kapasitas yang berkelanjutan.

Model *community based actuating* ini secara teoritis sejalan dengan perspektif *co production* dalam administrasi publik, yaitu ketika masyarakat tidak hanya menjadi penerima layanan, tetapi juga aktor kolaboratif dalam penyelenggaraan layanan publik. Dalam konteks DLH Kota Surabaya, temuan ini menunjukkan bahwa inovasi pada *actuating* dapat menjadi strategi adaptif untuk menutup keterbatasan SDM internal. Namun demikian, ketiga program tersebut masih cenderung informal dan belum sepenuhnya diformalkan dalam dokumen perencanaan SDM atau perjanjian kerja sama yang memuat target terukur. Karena itu, efektivitasnya masih sangat bergantung pada kontinuitas komitmen pimpinan.

Selain itu, terdapat isu kritis berupa kesenjangan pengawasan teknis. DLH mencatat bahwa sumber daya teknis pengawasan belum sebanding dengan jumlah kegiatan usaha yang harus diawasi. Pada tahun 2023, dinas ini hanya mampu melakukan pembinaan terhadap 254 lembaga, sementara jumlah usaha berpotensi pencemar di Kota Surabaya jauh lebih besar. Kesenjangan ini menunjukkan bahwa *actuating* dalam bentuk pengawasan lapangan masih menyisakan risiko pencemaran yang belum terdeteksi secara optimal.

Implementasi Fungsi *Controlling*

Nilai SAKIP DLH Kota Surabaya sebesar 93,8 dengan predikat AA merupakan bukti paling konkret dari keberhasilan fungsi *controlling*. Capaian ini melampaui target 89,40 atau 104,92 persen, serta berada 9,91 poin di atas rata rata Provinsi Jawa Timur yang sebesar 83,89. Menurut Terry dalam Sukarna (2011), *controlling* yang efektif mensyaratkan standar yang jelas, pengukuran yang akurat, evaluasi yang sistematis, dan tindakan korektif yang nyata. Keempat unsur ini terpenuhi dalam praktik DLH Kota Surabaya melalui indikator berbasis formula nasional, pengukuran triwulanan, evaluasi oleh Inspektorat, dan tindak lanjut korektif yang terdokumentasi dalam laporan reviu.

Nurkholilah et al. (2025) menunjukkan bahwa predikat AA hanya dapat dicapai ketika seluruh komponen SAKIP berjalan konsisten dan budaya berorientasi kinerja telah terinternalisasi di semua level organisasi. Temuan ini mengindikasikan bahwa DLH Kota Surabaya tidak sekadar patuh pada prosedur, tetapi telah mengembangkan budaya kinerja yang relatif matang. Di luar SAKIP, *controlling* juga diwujudkan melalui pemantauan kualitas lingkungan, pengawasan terhadap kegiatan usaha, dan operasi yustisi sebagai penegakan hukum lingkungan. Sistem ini menegaskan bahwa fungsi pengawasan tidak berhenti pada pengukuran kinerja administratif, tetapi juga menjangkau pengendalian langsung terhadap risiko lingkungan.

Meskipun secara umum kuat, fungsi *controlling* masih memiliki kerentanan. Nilai Reformasi Birokrasi tahun 2023 tidak dapat diukur akibat perubahan mekanisme evaluasi berdasarkan Surat Kementerian PAN RB Nomor B/01/RB.06/2023. Kondisi ini membuat satu dari tujuh indikator kinerja menjadi tidak lengkap dan menunjukkan bahwa sistem pengendalian DLH masih rentan terhadap perubahan regulasi eksternal. Karena itu, diperlukan indikator *proxy* internal agar kemajuan reformasi birokrasi tetap dapat dipantau secara mandiri.

Analisis Capaian Kinerja dan Realisasi Anggaran

Pola capaian kinerja DLH Kota Surabaya tahun 2023 dapat dilihat pada Tabel 2. Dari tujuh indikator, lima indikator melampaui atau mencapai target, satu indikator berada di bawah target, dan satu indikator tidak terukur karena perubahan regulasi. Pola ini menunjukkan bahwa indikator yang berada dalam domain kontrol langsung organisasi cenderung mencapai hasil lebih baik dibandingkan indikator yang sangat dipengaruhi oleh faktor eksternal. Indeks Persampahan, Nilai SAKIP, dan Indeks Kualitas Air merupakan tiga indikator paling kuat, sedangkan Indeks Kualitas Udara dan Indeks Kualitas Lahan lebih rentan terhadap pengaruh luar seperti kondisi iklim dan keterbatasan ruang kota.

Tabel 2. Realisasi Capaian Kinerja DLH Kota Surabaya Berdasarkan Perjanjian Kinerja APBD Perubahan Tahun 2023 Dinas Lingkungan Hidup

Indikator Kinerja	Sasaran Strategis	Target	Realisasi	Capaian	Keterangan
Indeks Kualitas Air	Meningkatnya Mutu LH	56,08	58,50	104,32%	Melampaui target
Indeks Kualitas Lahan	Meningkatnya Mutu LH	42,69	42,65	99,91%	Mendekati target
Indeks Kualitas Udara	Meningkatnya Mutu LH	90,33	86,61	95,88%	Di bawah target
Indeks Persampahan	Kualitas Persampahan	77,54	83,79	108,06%	Melampaui target
Indeks Kapasitas Pengelolaan LH	Kesadaran Kelestarian LH	56,46	56,51	100,09%	Memenuhi target
Nilai SAKIP DLH	Akuntabilitas	89,40	93,80	104,92%	Melampaui target
Nilai Reformasi Birokrasi	Akuntabilitas	29,07	Tidak terukur	Tidak terukur	Tidak terukur karena perubahan mekanisme evaluasi

Sumber: LKj DLH Kota Surabaya (2023)

Keberhasilan Indeks Kualitas Air sebesar 104,32 persen dapat ditelusuri pada sinergi berbagai intervensi, termasuk pembangunan 8.000 unit jamban sehat yang menjangkau sekitar 40.000 jiwa, pengawasan terhadap 254 kegiatan usaha terkait instalasi pengolahan air limbah, sosialisasi dan penegakan hukum di bantaran sungai, serta komitmen bersama DLH dan DSDABM dalam pembangunan instalasi pengolahan air limbah komunal. Tren multi tahun juga menunjukkan peningkatan yang konsisten, yaitu dari

57,91 pada 2022 menjadi 58,50 pada 2023. Hal ini menandakan bahwa perbaikan kualitas air bukan anomali, melainkan hasil manajemen yang berkelanjutan.

Sebaliknya, Indeks Kualitas Udara menjadi indikator paling problematis karena dipengaruhi oleh emisi kendaraan bermotor dan fenomena El Nino yang berada di luar kewenangan tunggal DLH. Dalam perspektif POAC, kondisi ini menegaskan bahwa fungsi *planning* belum sepenuhnya memasukkan analisis risiko iklim dan fungsi *actuating* belum mampu mendorong koordinasi lintas sektor yang memadai untuk mengendalikan sumber emisi bergerak. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (2021) menempatkan kualitas udara sebagai salah satu komponen utama IKLH, sementara Siddharta dan Trisnawarman (2026) menunjukkan bahwa konsentrasi polutan perkotaan dipengaruhi oleh variabel meteorologis yang sulit dikendalikan oleh satu institusi.

Indeks Persampahan menjadi capaian terbaik dengan realisasi 108,06 persen dan konsisten tinggi selama dua tahun. Capaian ini memperkuat validitas model *community based actuating* karena program BSIS dan KSH langsung berkontribusi pada pengurangan sampah di sumber. Data SIPSN KLHK dalam Kemenko PMK (2023) yang masih menunjukkan 34,29 persen timbulan sampah belum terkelola di tingkat nasional semakin menegaskan bahwa capaian DLH Kota Surabaya layak dijadikan model pembelajaran. Dengan demikian, inovasi pada fungsi *actuating* terbukti memiliki dampak nyata terhadap *outcome*, bukan hanya pada proses.

Realisasi anggaran DLH Kota Surabaya juga memperlihatkan efisiensi yang cukup tinggi. Seluruh sasaran strategis memiliki serapan di atas 90 persen sebagaimana tampak pada Tabel 3. Serapan tertinggi terdapat pada sasaran Akuntabilitas Pemerintahan Daerah dan Kesadaran Kelestarian Lingkungan Hidup, yang juga menunjukkan capaian kinerja baik. Namun demikian, distribusi anggaran yang sangat besar pada persampahan dan sangat kecil pada kesadaran kelestarian lingkungan memunculkan pertanyaan kebijakan mengenai keseimbangan antara belanja operasional dan investasi pemberdayaan masyarakat.

Tabel 3. Realisasi Anggaran DLH Kota Surabaya Per Sasaran Strategis Tahun 2023

Sasaran Strategis	Pagu Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	Serapan	Keterangan
Meningkatnya Mutu LH	142.997.810.114	129.364.553.913	90,47%	Efisien
Kualitas Pengelolaan Persampahan	431.377.832.699	390.749.518.427	90,58%	Efisien
Kesadaran Kelestarian LH	5.402.966.704	5.024.680.001	93%	Efisien
Akuntabilitas Pemerintahan Daerah	57.978.374.644	54.136.584.348	93,37%	Efisien
Total	637.756.984.161	579.275.336.689	90,83%	Efisien

Sumber: LKj DLH Kota Surabaya (2023)

Tabel 3 menunjukkan bahwa anggaran persampahan mendominasi 67,6 persen dari total belanja, sedangkan sasaran Kesadaran Kelestarian LH hanya memperoleh 0,85 persen. Tanuwijaya (2016) dan Nurhusna et al. (2024) mengingatkan bahwa keberlanjutan program lingkungan berbasis komunitas sangat bergantung pada pembinaan, pendampingan, dan penguatan stakeholder. Karena itu, investasi yang lebih besar pada pemberdayaan komunitas berpotensi menjadi strategi jangka panjang untuk menurunkan beban operasional persampahan.

Sintesis: Interdependensi Fungsi POAC dan Proposisi Teoritis

Secara integratif, penelitian ini menunjukkan bahwa kinerja DLH Kota Surabaya pada tahun 2023 merupakan hasil sinergi antarfungsi POAC. Fungsi *planning* memberikan arah yang jelas, *organizing* menyediakan struktur dan distribusi sumber daya, *actuating* menggerakkan kapasitas internal dan eksternal melalui inovasi berbasis komunitas, sedangkan *controlling* memastikan adanya pengukuran dan evaluasi yang kuat. Namun demikian, kelemahan pada *actuating*, terutama keterbatasan kompetensi teknis dan gap pengawasan, berkorelasi langsung dengan belum tercapainya target Indeks Kualitas Udara dan keterbatasan pada beberapa indikator lain. Temuan ini mengonfirmasi pandangan Terry dalam Sukarna (2011) bahwa tanpa *actuating* yang kuat, *planning* dan *controlling* yang baik tidak selalu menjamin pencapaian tujuan secara optimal. Dalam konteks dinas lingkungan hidup kota metropolitan, *actuating* muncul sebagai fungsi paling kritis sekaligus paling rentan.

Validasi eksternal terhadap temuan ini juga diperkuat oleh tujuh penghargaan nasional yang diterima DLH Kota Surabaya pada 2022 sampai 2023, termasuk Adipura Kencana Kategori Kota Metropolitan dan

pengakuan *UI GreenCity Metric* sebagai Kota Paling Berkelanjutan Nomor 2 di Indonesia. Keberagaman sumber penghargaan tersebut menegaskan bahwa kualitas manajemen lingkungan DLH Kota Surabaya bukan sekadar klaim internal, melainkan diakui oleh berbagai lembaga independen (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Universitas Indonesia, Pemerintah Provinsi).

SIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi fungsi *planning*, *organizing*, *actuating*, dan *controlling* pada Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya tahun 2023 secara umum telah berjalan baik dan saling mendukung dalam menghasilkan kinerja organisasi yang kuat. Fungsi *planning* terimplementasi secara sistematis melalui keterpaduan dokumen perencanaan yang selaras dengan RPJMD, *Sustainable Development Goals*, dan Standar Pelayanan Minimal, meskipun masih terdapat kelemahan pada belum terintegrasinya analisis risiko iklim dalam penetapan target, khususnya pada Indeks Kualitas Udara. Fungsi *organizing* menunjukkan struktur yang jelas dan alokasi sumber daya yang proporsional, namun dihadapkan pada tantangan ketimpangan komposisi sumber daya manusia serta belum optimalnya mekanisme koordinasi lintas bidang. Fungsi *actuating* menjadi titik paling krusial dengan keterbatasan kapasitas teknis sumber daya manusia dan adanya kesenjangan pengawasan, meskipun inovasi *community based actuating* melalui Kader Surabaya Hebat, Bank Sampah Induk Surabaya, dan kemitraan pendidikan terbukti mampu meningkatkan capaian kinerja, terutama pada sektor persampahan. Sementara itu, fungsi *controlling* menjadi kekuatan utama organisasi yang tercermin dari capaian nilai SAKIP dengan predikat sangat baik, didukung sistem pemantauan yang komprehensif, meskipun masih memiliki kerentanan terhadap perubahan mekanisme evaluasi eksternal.

Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini merekomendasikan penguatan integrasi analisis risiko iklim dalam fungsi *planning* sebagai dasar penetapan target yang adaptif, penyusunan mekanisme koordinasi formal lintas bidang untuk memperkuat fungsi *organizing*, serta peningkatan kapasitas sumber daya manusia melalui pemetaan kompetensi dan pelatihan teknis yang terarah sebagai bagian dari penguatan fungsi *actuating*. Selain itu, model *community based actuating* perlu diformalkan dalam kerangka kerja sama yang memiliki indikator kinerja terukur agar keberlanjutannya lebih terjamin. Pada fungsi *controlling*, diperlukan pengembangan indikator internal sebagai alternatif pengukuran reformasi birokrasi serta pembentukan forum koordinasi lintas perangkat daerah untuk menangani isu lingkungan yang bersifat multidimensional seperti kualitas udara. Secara teoretis, penelitian ini menegaskan bahwa keberhasilan manajemen publik pada sektor lingkungan hidup di kota metropolitan sangat ditentukan oleh kekuatan fungsi *actuating* sebagai penghubung antara perencanaan dan pengendalian, sedangkan secara praktis temuan ini memberikan implikasi bahwa inovasi kolaboratif berbasis masyarakat dapat menjadi strategi efektif dalam mengatasi keterbatasan kapasitas internal organisasi. Penelitian ini masih memiliki keterbatasan pada penggunaan data sekunder, sehingga penelitian selanjutnya disarankan menggunakan pendekatan metode campuran dengan data primer serta perbandingan lintas kota untuk memperkaya validitas dan generalisasi temuan.

DAFTAR PUSTAKA

Assel, A., Dunggio, I., & Rahim, S. (2025). Konvergensi Indeks Kualitas Lingkungan Hidup (IKLH) Provinsi di Indonesia Tahun 2017--2023. *STATMAT: Jurnal Statistika Dan Matematika*, *7*(3), 364–377. https://doi.org/10.32493/sm.v7i3.54862

Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya. (2023). *Laporan Kinerja Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya Tahun 2023*.

Handoko, T. H. (2012). *Manajemen* (2nd ed.). BPFE UGM.

Haning, M. T. (2019). Reformasi birokrasi di Indonesia: Tinjauan dari perspektif administrasi publik. *JAKPP (Jurnal Analisis Kebijakan Dan Pelayanan Publik)*, *4*(1), 25–37. https://doi.org/10.31947/JAKPP.V4I1.5902

Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan. (2023). *7,2 juta ton sampah di Indonesia belum terkelola dengan baik*. https://www.kemenkopmk.go.id/72-juta-ton-sampah-di-indonesia-belum-terkelola-dengan-baik

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. (2021). *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 27 Tahun 2021 tentang Indeks Kualitas Lingkungan Hidup*.

Latief, H., Asri, S., & Santosa, A. (2023). Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada pemerintah Kabupaten Paser. *Journal Publicuho*, *5*(4), 1367–1376. https://doi.org/10.35817/publicuho.v5i4.83

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). Sage Publications.

Moleong, L. J. (2016). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. PT. Remaja Rosdakarya.

Nurhusna, N., Kismartini, K., & Suwitri, S. (2024). Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sampah pada bank sampah Ngudi Lestari Kelurahan Tinjomoyo Kota Semarang. *Journal of Public Policy and Management Review*, *13*(2), 1–15.

Nurkholilah, D., Augustinah, F., Albab, U., & Kamariyah, S. (2025). Evaluasi akuntabilitas kinerja internal perangkat daerah Provinsi Jawa Timur berdasarkan Permen PANRB No. 88 Tahun 2021. *Gudang Jurnal Multidisiplin Ilmu*, *3*(6), 79–87. https://gudangjurnal.com/index.php/gjmi/article/view/1642

Siagian, S. P. (2012). *Fungsi-fungsi Manajerial*. Bumi Aksara.

Siddharta, O. J., & Trisnawarman, D. (2026). Analisis polutan udara harian Jakarta menggunakan Mann-Whitney dan korelasi Spearman. *Jurnal Ilmu Komputer Dan Sistem Informasi*. https://journal.untar.ac.id/index.php/jiksi/article/view/36651

Sugiyono. (2019). *Metode Penelitian Kualitatif* (3rd ed.). Alfabeta.

Sukarna. (2011). *Dasar-dasar Manajemen*. CV. Mandar Maju.

Tanuwijaya, F. (2016). Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sampah di Bank Sampah Pitoe Jambangan Kota Surabaya. *Kebijakan Dan Manajemen Publik*, *4*(2), 230–244. http://journal.unair.ac.id/download-fullpapers-kmpbc2c70fe31full.pdf

Terry, G. R., & Rue, L. W. (2010). *Dasar-dasar Manajemen*. Bumi Aksara.

Yusriadi, Y. (2018). Reformasi birokrasi Indonesia: Peluang dan hambatan. *Jurnal Administrasi Publik: Public Administration Journal*, *8*(2), 178–185. https://doi.org/10.31289/jap.v8i2.1824