

**BAHAN AJAR**

**WHOLE OF GOVERNMENT**

**PELATIHAN DASAR CPNS GOLONGAN III BPS ANGKATAN  
KE- 43 TAHUN 2019  
JAKARTA, 2019**

## MENGAPA WOG?

Ada banyak alasan atau motif berbeda munculnya inisiatif *Whole-of-Government* (WOG) – sebuah gerakan yang didorong oleh faktor eksternal dan internal.

Pertama, hal ini dapat dilihat sebagai reaksi terhadap “silosisasi” atau “pilarisasi” sektor publik yang tampaknya khas untuk mereformasi *New Public Management* (NPM) (Gregory 2006, Pollitt 2003a). Prinsip dengan organisasi tujuan tunggal (*single-purpose organizations*), dengan banyak peran, fungsi yang khusus, dan tidak tumpang tindih mungkin telah menghasilkan terlalu banyak **fragmentasi**, otoritas yang berpusat pada diri sendiri, dan kurangnya **kerjasama** dan **koordinasi**. Sehingga menghambat **efektivitas** dan **efisiensi** (Boston dan Eicbaum 2005: 21, Pemerintah Selandia Baru 2002).

Kedua, devolusi struktural, yang dilakukan dalam jangka waktu lama di banyak negara dan yang mengharuskan pemindahan kewenangan dari tingkat administratif pusat ke badan pengatur, badan-badan penyedia layanan, atau perusahaan milik negara, mungkin telah menghasilkan kerugian dari jenis lain (Christensen dan Lægreid 2001). Efeknya adalah menghilangkan atau **mengurangi kontrol, pengaruh, dan penguasaan informasi** oleh pemerintah pusat (kepemimpinan politik dan administrasi), yang menimbulkan pertanyaan tentang akuntabilitas dan kapasitas. Langkah-langkah WOG, terutama yang melibatkan penegasan atau penguatan kembali pusat, mencerminkan paradoks bahwa eksekutif politik lebih sering disalahkan ketika ada yang salah, meskipun mereka sebenarnya berusaha untuk menghindari kesalahan melalui devolusi (Hood 2002, Hood dan Rothstein 2001). Tidak mengherankan, mereka menganggap bahwa dikritik dan dipermalukan secara politik sementara pada saat yang sama kehilangan pengaruh dan informasi merupakan kombinasi yang buruk (Brunsson 1989).

Ketiga, karena sejumlah negara menganggap dunia semakin tidak aman dan berbahaya. Kekhawatiran terhadap serangan teroris telah memiliki dampak penting untuk mereformasi sektor publik di AS, Inggris, dan Australia (Halligan dan Adams 2004: 85-86, Kettl 2003), sementara Selandia Baru prihatin tentang bio-keamanan (Gregory 2006). ). Semakin banyak negara khawatir tentang krisis, bencana, dan ancaman, seperti bencana alam, seperti tsunami, atau pandemi, seperti SARS atau flu burung. Hal ini telah menyebabkan pengetatan pemerintah, atau apa yang disebut oleh sebagian warga Australia sebagai strategi "berpikir ke atas dan ke luar", yang mencakup langkah-langkah WOG. Ancaman terorisme baru telah

menggarisbawahi pentingnya pemerintah menghindari hasil yang bertentangan dan memastikan bahwa **informasi** dibagi antara lembaga (Hammond 2004).

Keempat, WOG dilihat oleh beberapa orang sebagai ukuran efisiensi dan jawaban terhadap tekanan anggaran, meskipun mungkin terdengar bertentangan setelah pengenalan fragmentasi terorganisir atas nama efisiensi di bawah NPM. Pengetatan sistem vertikal yang dikombinasikan dengan peningkatan kolaborasi horizontal dapat dilihat sebagai lebih efisien daripada sistem yang lebih terfragmentasi, dengan fokus pada efisiensi dalam **penyampaian layanan**. Inisiatif di Selandia Baru untuk membentuk semacam unit super-monitoring adalah contoh dari pandangan ini (WOG).

Hal lain, telah ada kemajuan dalam bidang TIK, yang mengurangi biaya **komunikasi dan koordinasi horisontal**; pengaruh ekspektasi dan konsumerisme masyarakat berarti bahwa warga menginginkan layanan yang lebih baik memenuhi kebutuhan mereka; dan ada pergeseran perhatian intelektual dari model atomistik menuju penekanan yang lebih besar pada pendekatan holistik<sup>1</sup> (Mulgan 2005).

Juga penting untuk menggarisbawahi bahwa WOG memiliki dimensi politik yang kuat. Ketika gabungan pemerintahan (*joined-up government*) diperkenalkan oleh pemerintahan Partai Buruh Baru di Inggris, ini digunakan sebagai simbol untuk membedakan pendekatan pemerintah baru dengan kebijakan-kebijakan para pendahulunya yang terfragmentasi dan untuk menunjukkan tanggapan terhadap ketakutan akan "pengosongan" pemerintah pusat (Pollitt 2003b). Beberapa argumen politik yang sama dapat dilihat di Selandia Baru dan Australia.

## **APA ITU WOG?**

Berbeda dengan reformasi NPM, yang didominasi oleh logika ekonomi, generasi kedua reformasi yang pada mulanya diberi label pemerintahan yang bergabung (*joined-up government*/JUG) dan kemudian dikenal sebagai WOG. Pendekatan ini berusaha menerapkan strategi yang lebih holistik, menggunakan wawasan ilmu sosial lainnya, bukan hanya ekonomi (Bogdanor 2005). Upaya reformasi baru ini dalam beberapa hal dapat dilihat sebagai kombinasi jalur ketergantungan dan umpan balik di negara-negara yang mengadopsi NPM,

---

<sup>1</sup> Atomistik adalah pola berpikir secara parsial memisahkan sesuatu bagian dengan bagian lainnya. Lawan katanya adalah holistik, pola berpikir secara menyeluruh.

yang paling radikal seperti Inggris, Selandia Baru, dan Australia (Perry 2004). Sebagai tanggapan terhadap peningkatan fragmentasi yang disebabkan oleh program reformasi sebelumnya, negara-negara ini mengadopsi strategi **koordinasi** dan **integrasi**.

Slogan JUG dan WOG telah memberikan label baru untuk doktrin koordinasi yang lama dalam studi administrasi publik (Hood 2005). Menambah masalah koordinasi, masalah integrasi menjadi perhatian utama di balik inisiatif reformasi ini (Mulgan 2005). Meskipun istilahnya baru, mereka mewakili masalah lama. Upaya untuk mengoordinasikan pembuatan kebijakan pemerintah dan penyampaian **layanan lintas batas** organisasi bukanlah fenomena baru (Ling 2002, Richards dan Kavanagh 2000).

Konsep JUG pertama kali diperkenalkan oleh pemerintah Blair pada tahun 1997 dengan tujuan utama untuk mendapatkan pegangan yang lebih baik pada isu-isu "negatif" yang mengabaikan batas-batas organisasi sektor publik, tingkat administratif, dan bidang kebijakan. Ini menjadi salah satu tema utama dalam program modernisasi administrasi Buruh Tony Blair. JUG ditampilkan sebagai lawan dari departementalisme, visi terowongan, dan silo vertikal. Di Inggris, JUG telah menemukan ekspresi terkuat di tingkat lokal, dimana ia mendorong berbagai jenis kemitraan (Stoker 2005). Fokus khusus lainnya dari kegiatan JUG adalah penegasan otoritas dalam bentuk koordinator khusus dan sistem perizinan. Namun demikian, tidak sepenuhnya jelas apa arti JUG (Pollitt 2003a). Beberapa penulis membuat perbedaan antara JUG dan pemerintah holistik (Perry 2005), tetapi dalam tulisan ini akan menggunakan istilah agak longgar, tidak menggambarkan perbedaan antara konsep JUG dan WOG. Istilah-istilah itu muncul sebagai slogan-slogan yang “modis” ketimbang konsep-konsep ilmiah yang tepat dan dalam praktiknya lebih sering digunakan atau sebagai sinonim.

Beberapa fitur umum dapat diidentifikasi. Frase JUG menunjukkan aspirasi untuk mencapai koordinasi horizontal dan vertikal untuk menghilangkan situasi dimana kebijakan yang berbeda melemahkan satu sama lain, untuk memanfaatkan sumberdaya yang langka secara lebih baik, untuk menciptakan sinergi dengan menyatukan berbagai pemangku kepentingan di area kebijakan tertentu, dan menawarkan akses warga lebih lancar daripada layanan yang terfragmentasi (Pollitt 2003a). Tumpang tindih dengan konsep WOG sangat jelas. *The Connecting Government Report* mendefinisikan WOG di pelayanan publik Australia sebagai berikut:

“WOG menunjukkan lembaga layanan publik yang bekerja lintas batas portofolio untuk mencapai **tujuan bersama** dan tanggapan pemerintah terpadu untuk isu-isu tertentu. Pendekatan bisa formal atau informal. Mereka dapat fokus pada pengembangan kebijakan, manajemen program, dan penyampaian layanan”.

Ruang lingkup WOG cukup luas. Seseorang dapat membedakan antara pembuatan kebijakan WOG dan implementasi WOG, antara hubungan horizontal dan hubungan vertikal, dan target inisiatif WOG dapat berupa kelompok, wilayah, atau sektor kebijakan (Pollitt 2003a). Kegiatan WOG dapat menjangkau setiap atau semua tingkat pemerintahan dan juga melibatkan kelompok di luar pemerintah. Ini adalah tentang bergabung di atas, tetapi juga tentang bergabung di pangkalan (*joining up at the base*), meningkatkan **integrasi** tingkat lokal, dan itu melibatkan **kemitraan** publik-swasta.

Konsep ini juga memiliki sekumpulan besar resep untuk praktik terbaik. Pollitt (2003a) membedakan antara 17 cara yang berbeda untuk mempromosikan pembuatan kebijakan dan implementasi JUG, **berkonsentrasi pada input dan proses** seperti budaya dan filsafat, tentang cara-cara baru untuk bekerja dan mengembangkan kebijakan dan memberikan layanan, dan mekanisme akuntabilitas dan insentif baru. Konsep WOG tidak mewakili seperangkat ide dan alat yang koheren, tetapi dapat dilihat sebagai istilah payung yang menggambarkan sekelompok tanggapan terhadap masalah peningkatan fragmentasi sektor publik dan layanan publik dan keinginan untuk meningkatkan koordinasi (Ling 2002).

## WOG DI INDONESIA

### [Diskusi]

## PENUTUP

WOG telah mengangkat isu-isu penting tentang kinerja sektor publik. Ada ketegangan antara inisiatif WOG dan sistem manajemen kinerja (Pollitt 2003b). **Manajemen kinerja** telah mendorong individu maupun organisasi untuk memenuhi target kinerja mereka sendiri dan ada kecenderungan fragmentasi bentuk organisasi. Sebaliknya, WOG bertujuan untuk mempromosikan **kerjasama, jaringan, dan kolaborasi antar organisasi**. Kecuali target lintas sektoral mendapatkan status yang sama sebagai target khusus organisasi, maka inisiatif WOG akan mengalami kesulitan.

Pendekatan JUG dan WOG memiliki rasa positif yang kuat dan umumnya dilihat sebagai hal yang baik. Tetapi juga penting untuk menekankan bahwa silo mentalities perlu dikoreksi melalui prakarsa-prakarsa reformasi untuk alasan-alasan yang baik. Batas organisasi vertikal dan horisontal yang didefinisikan dengan baik seharusnya tidak dilihat sebagai gejala pemikiran yang “usang” (Pollitt 2003b). Pembagian kerja dan spesialisasi adalah fitur tak terelakkan dari organisasi modern, menyiratkan bahwa inisiatif JUG dan WOG akan sulit diterapkan. Bekerja secara horizontal adalah kegiatan yang sangat memakan waktu dan sumberdaya (Bakvis dan Juillet 2004).

Pendekatan WOG juga menimbulkan kesulitan lain, seperti risiko yang tidak diinginkan, agenda ambisius, dan konsekuensi yang tidak terkendali (Perry dkk 2002). Akuntabilitas dan manajemen risiko merupakan perhatian utama dan pertanyaan kuncinya adalah bagaimana seseorang dapat memiliki tindakan bersama WOG, standar umum dan sistem bersama, di satu sisi, dan akuntabilitas vertikal untuk kinerja agen individu di sisi lain (Management Advisory Committee 2004). WOG cenderung tidak memperjelas garis akuntabilitas. Tantangannya adalah menyeimbangkan akuntabilitas vertikal yang lebih baik, akuntabilitas horisontal, dan responsif ke bawah (Ryan dan Walsh 2004). Satu pandangan adalah bahwa serangkaian reformasi baru yang diwakili oleh inisiatif WOG sebagian merupakan reaksi terhadap masalah kontrol dan akuntabilitas yang dihasilkan oleh generasi pertama reformasi NPM dan bahwa keseimbangan baru dari kontrol dan otonomi membuka masalah akuntabilitas baru (Christensen dan Lærgeid 2001 ). Pandangan lain adalah bahwa pertanggungjawaban sebenarnya sudah menjadi masalah dalam sistem administrasi publik yang lama dan lebih berbasis kepercayaan dan bahwa NPM membawa instrumen akuntabilitas yang lebih jelas dan transparan. Menurut perspektif ini, reformasi generasi kedua hanya menyetel atau menyeimbangkan kembali sistem ini (Halligan 2006, Gregory 2006).

Satu pelajaran adalah bahwa jika seseorang ingin mendorong praktik kerja yang lebih kolaboratif, satu ukuran tidak cocok untuk semua (Halaman 2005). Ini bukan obat mujarab yang akan menyelesaikan semua masalah di mana-mana dan setiap saat. WOG adalah proyek selektif yang tidak sesuai dalam semua keadaan atau cocok untuk semua kegiatan sektor publik (Pollitt 2003a). Studi kritis Kanada tentang manajemen horizontal merekomendasikan bahwa pengaturan horizontal harus dimasukkan ke dalam perkiraan biaya dan perawatan setelah biaya yang terlibat (Bakvis dan Juillet 2004).

Kami juga menyarankan bahwa banyak pendekatan yang berbeda untuk orientasi WOG yang lebih besar. Ada kekuatan yang saling bertentangan yang menarik ke arah yang berbeda ketika datang untuk mengadopsi pendekatan WOG (Peters 1998, Management Advisory Committee 2004). Di satu sisi, reformasi NPM telah mendorong pemerintah pusat untuk mendesentralisasikan pengambilan keputusan. Di sisi lain, pusat telah didorong untuk memperkuat kapasitasnya untuk mengoordinasikan pengembangan dan implementasi kebijakan. Beberapa strategi bersaing telah diadvokasi dan diimplementasikan oleh sistem WOG, menyiratkan bahwa isi reformasi telah lebih cair dan dipertentangkan daripada yang mungkin disimpulkan dari penggunaan istilah yang agak homogen ini (Ling 2002).

Pelajaran lain adalah bahwa politik tingkat tinggi dan perubahan dalam organisasi pemerintah pusat tidak selalu merupakan alat pembaruan yang paling penting untuk mempromosikan inisiatif "keseluruhan pemerintah". WOG adalah untuk sebagian besar tentang tingkat politik yang lebih rendah dan membuat orang di lapangan di kota, daerah, organisasi pemerintah lokal, organisasi masyarakat sipil, dan organisasi berbasis pasar untuk bekerja sama. WOG membutuhkan usaha kerja sama dan tidak dapat dengan mudah dikenakan dari atas ke bawah (Pollitt 2003b).

Pelajaran ketiga adalah membangun sistem WOG adalah proyek jangka panjang yang membutuhkan waktu untuk diimplementasikan. Keterampilan baru, perubahan dalam budaya organisasi, dan membangun hubungan saling percaya membutuhkan kesabaran. Peran agen reformasi yang sukses adalah untuk beroperasi lebih sebagai tukang kebun daripada sebagai insinyur atau arsitek (lihat Maret dan Olsen 1983). Juga penting untuk menggarisbawahi bahwa inisiatif WOG jauh dari hanya masalah teknik administratif yang netral. Akuntabilitas, legitimasi, hubungan kekuasaan, dan kepercayaan dalam organisasi pemerintah pada dasarnya adalah masalah politik (Perry 2005). Bahkan jika pemerintah menetapkan anggaran, program, dan tujuan yang melintasi batas-batas organisasi, kegiatan WOG mungkin masih terbatas kecuali ada perubahan mendasar dalam sistem akuntabilitas, budaya dominan, dan pengaturan struktural.

Pertanyaannya adalah apakah WOG akan terus menjadi gerakan reformasi yang kuat atau apakah secara bertahap akan memudar dan dilengkapi atau diganti dengan inisiatif reformasi baru (Halaman 2005, Stoker 2005). Dilihat dari perspektif simbolis atau mitos, hal ini mungkin mudah terjadi. Dalam periode 10 tahun 1997–2006 kita telah melihat pergeseran dari

«bergabung-pemerintah» menjadi konsep “seluruh pemerintahan”. Di Inggris «bergabung» pemerintah tidak lagi begitu banyak dalam mode dan sejak pemilu 2001 telah dibayangi oleh konsep reformasi lain seperti modernisasi, layanan berkualitas, pengiriman, dan multi-level-pemerintah.