

MATERI PELENGKAP MODUL
LATSAR CPNS GOL. III Angkatan 39 Tahun 2019

Materi :
WHOLE OF GOVERNMENT

26 Agustus 2019



PUSDIKLAT BPS RI
Jakarta, 2019



Whole of Government (WoG) Pada Sektor Publik

BAHAN AJAR

Oleh :

Nama : Dr. Lilin Budiati, SH, MM
NIP : 19610210 198603 2 011
Pangkat, Gol : Pembina Utama Madya, IV/d
Jabatan : Widyaiswara Ahli Utama
Unit Kerja : Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Daerah
Provinsi Jawa Tengah

**PEMERINTAH PROVINSI JAWA TENGAH
2017**

1. Latar Belakang

Whole of Government (WoG) sebenarnya bukan sesuatu yang baru di negara-negara maju, tetapi dewasa ini di berbagai negara berkembang WoG menjadi topik yang hangat dibicarakan, terutama di Indonesia yang termasuk terlambat dibandingkan negara-negara di Asia seperti Singapura, Korea Selatan, Thailand dan Malaysia. WoG pada awalnya disebut sebagai *Joined Up Government* atau *Network Government* dan paling akhir diberi nama *Whole of Government*. WoG merupakan respon terhadap gejala-gejala devolusi struktural, disagregasi, fragmentasi dan *single purpose organization* sebagai akibat dari implementasi *New Public Management* (NPM) (Tom Christensen & Peer Legreid, 2017: 1059).

Praktik *Joined Up Government* atau WoG diinisiasi oleh Perdana Menteri Inggris Tony Blair pada tahun 1997, ketika pemerintah Inggris mengalami hambatan dalam mengatasi *wicked problems* pada sektor publik akibat lemahnya koordinasi vertikal maupun horisontal pada lembaga-lembaga pemerintahan di berbagai tingkatan (Richards and Smith, 2006 dalam Christensen & Legreid, 2017). Hambatan ini kemudian dicoba diatasi dengan membentuk jejaring kerja (*network*) pemerintahan dimana dilakukan koordinasi intra dan inter departemen dan sektor untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang sulit dipecahkan (*wicked problems*). Upaya ini ternyata kurang efektif karena muncul masalah lain, yaitu terjadi benturan kepentingan karena masing-masing instansi memiliki agenda dan tujuannya sendiri. Hal ini masih ditambah dengan persoalan-persoalan lain seperti: struktur hierarki kewenangan, tugas pokok dan fungsi serta struktur anggaran yang sifatnya kaku (*rigid*) sehingga tidak mudah diintegrasikan.

Koordinasi saja ternyata tidak cukup untuk mengatasi *wicked problems*, sehingga diperlukan upaya lebih besar lagi yaitu kolaborasi. Perbedaan antara koordinasi dengan kolaborasi adalah: koordinasi merupakan kerjasama intra dan inter instansi di dalam suatu jejaring kerja tetapi masing-masing instansi masih memiliki agenda, kepentingan dan tujuan organisasinya masing-masing, sementara kolaborasi adalah kerjasama intra dan inter instansi di dalam jejaring kerja berdasarkan satu agenda, kepentingan dan tujuan bersama. Agenda dan tujuan bersama, kolaborasi, jejaring kerja dan integrasi adalah faktor determinan bagi terselenggaranya WoG. Inti dari WoG menurut Haligan (2011) adalah “koordinasi – kolaborasi

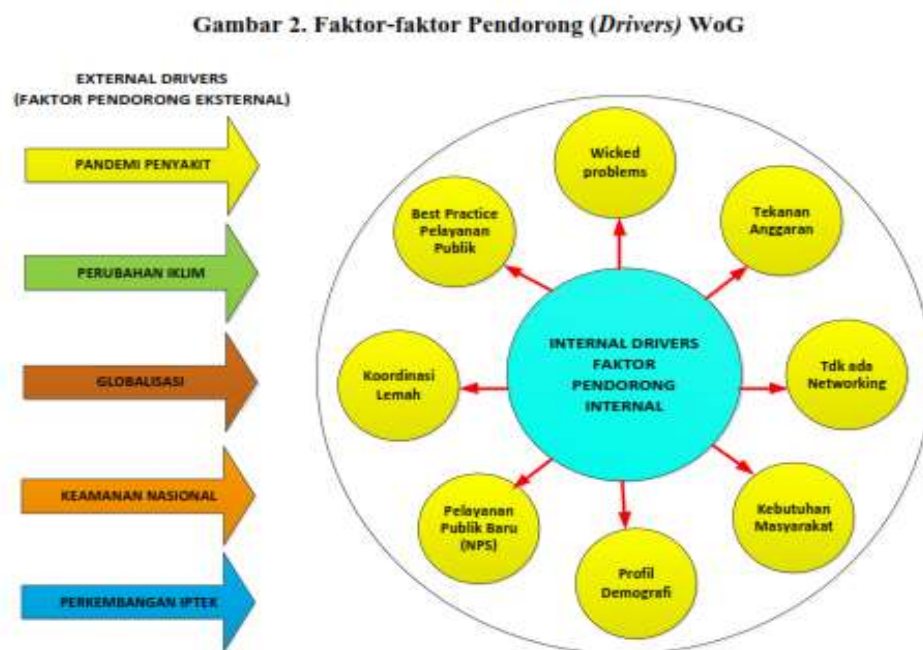
secara integratif serta manajemen berbagai tugas dan fungsi-fungsi di dalam organisasi tanpa adanya kontrol hierarkis di antara sesama partisipan yang ditujukan untuk memperoleh suatu hasil (*outcome*) yang tidak dapat dicapai apabila bekerja sendiri”

2. Pengertian WoG

Berdasarkan interpretasi analitis dan manifestasi empiris di lapangan maka WoG didefinisikan sebagai “Suatu model pendekatan integratif fungsional satu atap” yang digunakan untuk mengatasi *wicked problems* yang sulit dipecahkan dan diatasi karena berbagai karakteristik atau keadaan yang melekat antara lain: tidak jelas sebabnya, multi dimensi, menyangkut perubahan perilaku. Sesuai dengan karakteristik wicked problems, maka model pendekatan WoG mempunyai perspektif tertentu sebagaimana yang diilustrasikan pada Gambar 2.

3. Faktor-Faktor Pendorong (Drivers) WoG

Kemunculan WoG didorong oleh sejumlah faktor-faktor pendorong (drivers) internal maupun eksternal sebagaimana yang diilustrasikan pada gambar berikut:



Sumber: Center For Effective Service (CES),2015 dielaborasi oleh Lilin Budiati,2017

4. Tantangan WoG

Model pendekatan WoG memiliki sejumlah tantangan yang meliputi kekurangan dan hambatan (*barrier*) sehingga menyebabkan WoG tidak dapat dilanjutkan atau terhenti ditengah jalan dan pada akhirnya kembali ke cara lama. Kekurangan-kekurangan WoG adalah memerlukan waktu lama, relatif mahal (*costly*), tidak selalu cocok dengan *wicked problems* yang akan ditangani, dan hasilnya sulit diukur. Kekurangan-kekurangan ini pada akhirnya dapat menjadi dorongan untuk kembali ke cara lama. Hambatan WoG terutama disebabkan oleh tujuan, prioritas dan akuntabilitas yang tidak jelas, benturan agenda dan kepentingan sehingga tidak dapat tercipta kolaborasi, ego sektoral antar instansi dan insentif yang rendah.

Pada sektor pelayanan publik, masalah akuntabilitas yang tidak jelas atau minim ini menjadi faktor kunci timbulnya korupsi di sektor publik (Samuel Paul, 2012:4 dalam Loura Hardjaloka, 2014:435). Pemerintah sebagai pelayan warga negara memiliki unsur-unsur utama yang menunjang timbulnya korupsi yaitu: monopoli, diskresi dan akuntabilitas yang

tidak jelas. Pemerintah memiliki monopoli kewenangan atau kekuasaan untuk mengakses sumber daya alam, sumber daya manusia dan membuat peraturan perundang-undangan. Monopoli membuka peluang transaksional bagi perdagangan akses perijinan dengan imbalan suap atau gratifikasi. Lebih lanjut, pemerintah memiliki kewenangan atau kekuasaan diskresi yang dapat dimanfaatkan untuk memberikan akses atau hak istimewa tertentu kepada pihak yang dapat memberikan imbalan atau suap. Terakhir, unsur lemah atau tidak jelasnya akuntabilitas akan menjadi enabler (faktor yang memungkinkan) terjadinya korupsi. Hubungan ketiga unsur tersebut dapat digambarkan dalam rumusan berikut (Loura

Hardjaloka, 2014: 436):

KORUPSI = MONOPOLI + DISKRESI - AKUNTABILITAS
--

Korupsi termasuk salah satu *wicked problems* pada sektor publik yang sulit diberantas dan berpengaruh signifikan terhadap efisiensi dan efektivitas pelayanan publik. Penyebab korupsi sangat beragam sehingga sulit dipastikan yang mana akar masalahnya, multi dimensi dan kompleks sehingga sulit ditangani oleh satu atau dua instansi misalnya Aparat

Penegak Hukum (APH) seperti Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan KPK karena menyangkut perilaku. Penanganan *wicked problems* pada sektor publik seperti korupsi tidak bisa dilakukan dengan cara-cara dan pendekatan biasa (*in the box*), melainkan harus dengan cara atau pendekatan yang tidak biasa (*out of the box*). Model pendekatan yang dilakukan oleh berbagai negara dewasa ini, baik negara-negara maju maupun negara-negara berkembang adalah model pendekatan WoG. Model pendekatan ini digunakan oleh KPK dengan membangun jejaring kerja (*network*) kolaboratif dengan badan-badan pemberantasan korupsi di tingkat nasional maupun internasional. Kolaborasi KPK dengan badan pemberantasan korupsi internasional membuahkan hasil berupa pengungkapan mega skandal korupsi mantan Direktur Utama Garuda Emirsyah yang telah menerima suap pada tender pengadaan mesin jet Rolls Royce untuk pesawat Air Bus sehingga yang bersangkutan ditetapkan sebagai tersangka. Benturan kepentingan serta ego sektoral antar instansi juga menjadi tantangan dan sekaligus hambatan yang dihadapi oleh KPK, sebagaimana yang terjadi pada kasus Cicak versus Buaya 1 sampai dengan 3 antara KPK dan Kepolisian. Korupsi berkaitan dengan perilaku ASN, pelaku usaha dan masyarakat, maka perilaku mereka yang resisten dan/atau menolak pemberantasan korupsi akan menjadi hambatan tersendiri bagi APH dan KPK dalam mengimplementasikan WoG memberantas korupsi di Indonesia. Deskripsi tantangan WoG dapat diilustrasikan pada gambar 3 sebagai berikut:



Sumber: CES, 2015 dielaborasi oleh Lilin Budiati

5. Implementasi WoG Pada Pelayanan Publik

Salah satu bentuk penerapan WoG pada pelayanan publik adalah e-Government. Pengertian e-Government menurut Bank Dunia adalah:

“e-government refers to the use by government agencies of information technologies (such as Wide Area Network, the internet, and mobile computing) that have the ability to transform relations with citizens, business, and other arms of government”. Terjemahan bebas dari pengertian tersebut adalah: “penggunaan teknologi IT seperti Wide Area Network, internet dan komputer bergerak oleh badan-badan atau instansi pemerintah untuk membangun fasilitas akses dengan rakyat, dunia usaha dan pemerintah lain di dunia. Berdasarkan definisi tersebut maka dapat disimpulkan bahwa e-government adalah tata kelola pemerintahan (*governance*) yang diselenggarakan secara terintegrasi dan interaktif berbasis teknologi IT, agar hubungan-hubungan antara pemerintah, pelaku bisnis dan masyarakat dapat berlangsung lebih efisien, efektif, produktif dan responsif.

Hasil atau manfaat yang diperoleh melalui e-government antara lain adalah:

1. Terselenggaranya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), efisien dan efektif
2. Hemat anggaran dan tepat waktu
3. Transparan sehingga peluang terjadinya kecurangan (*fraud*), suap dan korupsi akan banyak berkurang
4. Tingkat akurasi (ketepatan) dan kualitas pelayanan meningkat dan tingkat kesalahan berkurang
5. Kemudahan akses dan kenyamanan pelayanan meningkat sehingga kepuasan publik juga meningkat

Pada konteks pemberantasan korupsi, e-government dapat mengintegrasikan 4 fungsi strategis, yaitu:

1. Fungsi pencegahan: melakukan reformasi prosedur administrasi online di bidang perijinan, transaksi keuangan dan pelaksanaan lelang pengadaan barang dan jasa (*e-budgeting* dan *e-procurement*).
2. Penegakan hukum: setiap instansi melakukan membuat sistem pencatatan dan pelaporan online sehingga dapat dilakukan prosedur

pengawasan dan penegakan hukum terhadap urusan pelayanan publik. Penerapan e-government akan meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pemerintah terhadap publik, karena kemudahan dalam mengakses informasi dapat menjadi alat kontrol sosial masyarakat terhadap kinerja pemerintah.

3. Pemberdayaan akses informasi: setiap instansi pemerintah membuat sistem informasi terpadu satu pintu sehingga semua instansi pemerintah yang ada di Indonesia dapat diakses publik dengan hanya memasukkan satu nomor identifikasi tertentu (contoh kasus Singapura, informasi mengenai semua instansi pemerintah dapat diakses publik dengan memasukkan satu nomor identifikasi unik yang disebut *Unique Entity Number/EUN*).
4. Peningkatan kapasitas: meningkatkan kapasitas pemerintah dan sumber daya manusia untuk menyelenggarakan *good and clean governance* berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik. e-Government melahirkan 4 model hubungan yang dapat digambarkan sebagai berikut:



Sumber: Dielaborasi dari Laura Hardjaloka (2014) oleh Lilin Budiati, 2017

Deskripsi mengenai 4 model hubungan dalam *e-government* dapat dilihat pada tabel berikut ini

Tabel 1. Deskripsi Model Hubungan Pada e-Government

No.	Jenis Hubungan	Deskripsi	Contoh Aplikasi
1	Pemerintah – Rakyat (P-R)	Layanan e-government dimana pemerintah menerapkan pelayanan berbasis IT yang bertujuan untuk meningkatkan akses rakyat (masyarakat) terhadap pemerintah melalui kanal-kanal akses yang beragam untuk pemenuhan berbagai kebutuhan layanan publik	<ul style="list-style-type: none"> • Samsat memberikan pelayanan pembuatan dan perpanjangan SIM dan STNK secara online • Pendaftaran siswa dan mahasiswa baru secara online • Aplikasi e-KTP
2	Pemerintah – Bisnis (PB)	Pelayanan pemerintah kepada sektor bisnis berbasis IT untuk mempermudah dan meningkatkan interaksi antara pemerintah dan dunia bisnis	<ul style="list-style-type: none"> • Pengumuman informasi lelang pengadaan barang dan jasa online (<i>e-announcement</i>) • Pengadaan barang dan jasa secara online (<i>e-procurement</i>) • Pembayaran pajak secara online (<i>e-tax</i>) • Sistem pendaftaran wajib pajak online (<i>e-registration</i>) • Sistem Surat Pemberitahuan Pajak (SPT) online (<i>e-filing</i>)
3	Pemerintah – Pemerintah (P-P)	Hubungan kerjasama bilateral atau multilateral secara online	<ul style="list-style-type: none"> • Aplikasi keimigrasian antar negara • Aplikasi Interpol • Aplikasi Riset dan pendidikan
4	Pemerintah – ASN (P-A)	Pelayanan e-government untuk tunjangan kesejahteraan, asuransi atau kesehatan	<ul style="list-style-type: none"> • Aplikasi BPJS

Sumber: dielaborasi dari Loura Hardjaloka (2014)

6. Peran e-government sebagai strategic enabler penunjang WoG

e-government merupakan faktor pendukung strategis yang memungkinkan (*strategic enabler*) WoG dapat dilaksanakan. Fungsi utama *e-government* adalah mendukung terciptanya jejaring kerja (*network*) lintas instansi, sektor dan pemerintahan sehingga fungsi integrasi dapat dilaksanakan. Dimulai sejak kemunculan teknologi internet, maka proses *networking* di sektor publik mengalami 4 tahap maturasi atau pematangan yaitu:

- Tahap I: *Age of Agency*
- Tahap II: *Age of Transition*
- Tahap III: *Age of Integration*
- Tahap IV: *Golden Age*

Deskripsi tentang peran e-government terhadap maturasi jejaring kerja (*network*) tersebut dapat dilihat pada tabel 2 sebagai berikut:

Tabel 2. Deskripsi Peran e-government Pada Maturasi Jejaring Kerja (*network*)

I Age of Agency (2000 – 2003) Penerapan Pelayanan Publik Online	II Age of Transition (2003 – 2006) Integrasi Pelayanan Publik	III Age of Integration (2006 – 2010) Integrasi Pemerintahan	IV Golden Age (2010 – sekarang) Era e-Government
<ul style="list-style-type: none"> • Fungsi agensi/instansi pemerintah sebagai silo terpisah • Akses masyarakat hanya sampai pada level agensi, dan tidak bisa langsung ke pemerintah pusat • Sedikit atau tidak ada berbagi informasi dan koordinasi lintas agensi dalam pelayanan publik • Tidak ada jejaring kerja pelayanan publik 	<ul style="list-style-type: none"> • Beberapa agensi/instansi berkoordinasi membentuk pusat pelayanan publik • Meningkatkan pemahaman bahwa “Bekerjasama melalui koordinasi adalah lebih efektif daripada bekerja sendiri” • Mulai adad upaya-upaya untuk mengkonsolidasikan pelayanan publik pada level WoG • Mulai ada jejaring kerja pelayanan publik pada lingkup kecil tetapi terus bertambah besar 	<ul style="list-style-type: none"> • Ada jejaring kerja kuat di dalam pemerintahan • Muncul keyakinan kuat tentang potensi jejaring kerja sebagai pengungkit (<i>leverage</i>) perkembangan • Membangkitkan persepsi konstituen tentang fungsi dan manfaat jejaring kerja dan menciptakan sistem dan proses baru pada penyelenggaraan pelayanan publik • Pengkoordinasian WoG dengan partisipasi sektor swasta dalam pelayanan publik 	<ul style="list-style-type: none"> • Inklusi swasta di dalam jejaring kerja • Terciptanya agenda, kepentingan dan tujuan bersama di dalam jejaring kerja guna mewujudkan New Public Service • Inovasi tidak terbatas di bidang pelayanan publik

Sumber: World Bank Report, 2014

7. Kesimpulan

Whole of Government (WoG) adalah model pendekatan integratif fungsional satu atap yang dewasa ini menjadi opsi alternatif dalam menyelesaikan masalah-masalah rumit (*wicked problems*) abad 21. Guncangan globalisasi yang menghadirkan berbagai kontradiksi (paradoks) di berbagai sektor kehidupan seperti korupsi, kemiskinan, dominasi pasar bebas di sektor ekonomi dan lain-lain yang sulit diatasi dengan cara dan pendekatan biasa (*in the box*) membuat WoG menjadi keniscayaan yang tidak terhindarkan. Salah satu bentuk penerapan WoG di sektor pelayanan publik adalah e-government. E-government adalah salah satu faktor pendorong strategis (*strategic enabler*) yang memungkinkan WoG dapat dilaksanakan, karena peran dan fungsi e-government adalah menciptakan jejaring kerja (*network*) kolaboratif sehingga fungsi integrasi intra dan inter agensi/instansi dapat dilaksanakan. Keberadaan jejaring kerja yang ditopang oleh e-government berpotensi menjadi tuas pengungkit (*leverage*) bagi pertumbuhan dan perkembangan ekonomi, sosial dan lingkungan, termasuk di dalamnya pelayanan publik. Berdasarkan hal itu, maka *e-government* harus dilaksanakan di berbagai level pelayanan publik.

DAFTAR PUSTAKA

Chistensen Tom & Legreid Peer, TheWhole-of-Government Approach to Public Sector Reform, Research Gate Publication, 2017

Briggs Lynelle, Tackling the Wicked Problems: A Public Policy Perspective, Australian Public Service Commision, 2007

Robinson Mark, From The Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries, GCPSE – UNDP, 2015

Hardjaloka Loura, Studi penerapan e-goverment di Indonesia dan negara lainnya sebagai solusi pemberantasan korupsi di sektor publik, 2014