

BAHAN AJAR/MATERI PELENGKAP MODUL
MATERI PELENGKAP MODUL
WHOLE OF GOVERNMENT (WOG)

Oleh
Ahmadriswan Nasution

PELATIHAN DASAR CPNS GOL III ANGKATAN KE-41
BPS TAHUN 2019

PENGANTAR

Keberagaman Indonesia dalam konteks suku bangsa, agama, nilai dan keyakinan menjadi khazanah kebhinekaan yang mempunyai dua sisi mata pedang yang berbeda satu sama lain. Hal sama pada pemerintahan, keberagaman juga mewarnai sektor yang relatif berbeda satu sama lain. Perbedaan antar sektor secara alami mendorong adanya perbedaan visi dan misi serta orientasi masing-masing sektor. Perbedaan ini akan mendorong adanya kompetisi atau persaingan antar sektor. Satu sektor akan memandang sektor lain tidak lebih penting dari sektornya, juga sebaliknya. Mentalitas tersebut bisa terus menguat apabila perekat antar sektor lemah.

Perbedaan antar sektor mendorong munculnya perbedaan visi dan orientasi, yang pada akhirnya akan mendorong munculnya kompetisi atau persaingan antar sektor. Beragam kepentingan yang diemban oleh masing-masing instansi menimbulkan ancaman ketika ego sektoral menguat dan masing-masing instansi seakan-akan berlomba untuk saling mengalahkan. Satu sektor atau instansi bisa saja memandang sektor atau instansi lain tidak lebih penting dari sektornya sendiri.

Reformasi birokrasi yang diamanatkan Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tidak boleh sekedar diartikan sebagai reformasi mental aparatur pemerintahan, melainkan juga mereformasi sistem pelayanan masyarakat sehingga menjadi lebih efektif dan terbebas dari ego sektoral. Beberapa hal lain terkait penyelenggaraan pemerintahan seperti mengapa satu isu atau masalah dapat diatasi oleh kebijakan atau institusi tertentu, padahal isu atau masalah tersebut memerlukan upaya lebih dari sekedar jawaban kebijakan atau penanganan institusi tersebut.

PENGERTIAN WOG

Definisi Whole of Government dalam laporan ASPC sebagai:

“(it) denotes public service agencies working across portfolio boundaries to achieve a shared goal and an integrated government response to

particular issues. Approaches can be formal and informal. They can focus on policy development, program management and service delivery” (Shergold & others, 2004).

Whole of Government (WoG) menjelaskan bagaimana instansi pelayanan publik bekerja lintas batas atau lintas sektor guna mencapai tujuan bersama dan sebagai respon terpadu pemerintah terhadap isu-isu tertentu. WoG merupakan pendekatan yang menekankan aspek kebersamaan dan menghilangkan sekat-sekat sektor yang selama ini terbangun.

Menurut United States Institut of Peace (USIP) *definisi Whole of Government* adalah sebuah pendekatan yang mengintegrasikan upaya kolaboratif dari instansi pemerintah untuk menjadi kesatuan menuju tujuan bersama, sebagai bentuk kolaborasi, kerjasama antar instansi, aktor pelayanan dalam menyelesaikan suatu masalah dalam pelayanan. WoG menekankan pelayanan yang terintegrasi dengan prinsip kolaborasi, kebersamaan, kesatuan dalam memberi pelayanan prima kepada masyarakat.

Shergold (2004:11) mendefinisikan whole of government sebagai pelayanan publik oleh pemerintah yang bekerja lintas batas untuk mencapai tujuan bersama dan memberikan tanggapan terpadu terhadap isu-isu tertentu. Pendekatan yang diambil bisa pendekatan formal maupun pendekatan informal. Whole of Government dapat diaplikasi agar pemerintah dapat memberikan layanan berkualitas bagi masyarakat dan meastikan bahwa pekerjaan yang diemban oleh aparatur pemerintahan dapat berjalan efektif dan efisien.

WoG sering disamakan dengan konsep policy integration, policy coherence, cross-cutting policy-making, joined-up government, concerned decision making, policy coordination atau cross government. WoG memiliki karakteristik dengan konsep-konsep tersebut, terutama karakteristik integrasi institusi atau penyatuan pelembagaan baik secara formal maupun informal dalam suatu wadah. Ciri lainnya adalah kolaborasi yang terjadi antar sektor dalam menangani isu tertentu. Namun terdapat beberapa perbedaan diantaranya bahwa WoG menekankan adanya penyatuan keseluruhan (whole) elemen

pemerintahan, sementara konsep-konsep tadi lebih banyak menekankan pada pencapaian tujuan, proses integrasi institusi, proses kebijakan dan lainnya sehingga penyatuan yang terjadi hanya berlaku pada sektor-sektor tertentu yang dipandang relevan.

Sebagai institusi formal negara, pemerintah wajib mendorong tumbuhnya nilai-nilai perekat kebangsaan yang menjamin bersatunya berbagai elemen kebangsaan dalam satu frame. Whole of Government merupakan salah satu frame yang dapat diterapkan dalam pemerintahan dalam rangka meminimalisir disintegrasi bangsa dan menghilangkan fragmentasi sektor. Seluruh elemen Pemerintah, khususnya Aparatur Sipil Negara (ASN) memiliki peran yang sangat besar terhadap terwujudnya whole of government.

MENGAPA WOG?

Beberapa alasan mengapa Whole of Government (WoG) sangat penting dan harus mendapat perhatian dari pemerintah, antara:

1. Faktor eksternal

Adanya dorongan publik dalam mewujudkan integrasi kebijakan, program pembangunan dan pelayanan sehingga penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik dapat tercipta. Selain itu, perkembangan teknologi informasi, situasi dan dinamika kebijakan yang lebih kompleks juga mendorong penting WoG dalam menyatukan intitusi pemerintah sebagai penyelenggara kebijakan dan layanan publik.

2. Faktor internal,

Terdapat fenomena ketimpangan kapasitas sektoral sebagai akibat dari adanya nuansa kompetisi antar sektor dalam pembangunan. Satu sektor bisa menjadi superior terhadap sektor lain atau masing-masing sektor dapat tumbuh namun tidak dapat berjalan beriringa, melainkan justru kontraproduktif atau “saling membunuh”. Masing-masing sektor menganggap bahwa sektornya lebih penting dari sektor lainnya.

Sebagai contoh misalnya, sektor lingkungan hidup memandang bahwa pelestarian alam, terutama hutan merupakan prioritas dalam pembangunan sehingga perlu dijadikan sebagai prioritas untuk mendapat dukungan kebijakan dan dana yang lebih dari sektor lainnya. Sementara di sisi lain, sektor pertambangan memandang bahwa pembangunan memerlukan modal yang besar dan tambang dapat menyediakannya sehingga perlu dijadikan prioritas untuk mendapatkan dukungan kebijakan dari pemerintah. Kedua sektor ini sangat penting, akan tetapi keduanya memiliki perbedaan atau bahkan berseberangan dalam tujuannya.

Perbedaan orientasi atau tujuan masing-masing sektor dalam pembangunan dapat menyebabkan tumbuhnya ego sektoral (mentalitas silo) yang mendorong perilaku dan nilai individu ataupun kelompok yang menyempit pada kepentingan sektor. Hal ini jelas merugikan karena penguatan sektor tanpa adanya nilai-nilai kesatuan hanya akan menyebabkan persaingan antar sektor yang kontra produktif terhadap tujuan-tujuan yang lebih besar atau yang berskala nasional. Menguat dan tumbuhnya sektor dalam perspektifnya masing-masing diikuti dengan adanya pelembagaan atau ketentuan peraturan perundangan sektoral yang relatif mengabaikan tujuan bersama atau nasional dengan lebih mementingkan kepentingan sektoralnya.

3. Keberagaman latar belakang nilai, budaya dan adat istiadat serta bentuk latar belakang lainnya mendorong adanya potensi disintegrasi.

Pemerintah sebagai institusi formal memiliki kewajiban untuk mendorong tumbuhnya nilai-nilai perekat kebangsaan yang akan menjamin bersatunya elemen-elemen kebangsaan dalam satu frame NKRI.

WoG menjadi penting karena sangat diperlukan sebuah upaya untuk memahami penting kebersamaan dari seluruh sektor guna mencapai tujuan bersama. Sikap, perilaku dan nilai yang berorientasi sektor harus dicairkan dan dibangun dalam fondasi kebangsaan yang lebih mendasar, yang mendorong adanya semangat persatuan dan kesatuan.

BAGAIMANA WOG DILAKUKAN

Pendekatan WoG dapat dilaksanakan dalam tataran kelembagaan nasional maupun daerah, namun harus dilakukan penataan terlebih dahulu sebelum WoG diperkenalkan. Akan tetapi, penataan tersebut tidak serta merta merubah kelembagaan ataupun sebaliknya. Dalam Perry 6 (2004) terdapat perbedaan kategori hubungan kelembagaan dalam sebuah continuum sebagai berikut:

Kategori	Tipe	Keterangan
Koordinasi	Penyertaan	Pengembangan strategi dengan mempertimbangkan dampak
	Dialog	Pertukaran informasi
	Joint planning	Perencanaan bersama, kerjasama sementara
Integrasi	Joint working	Kolaborasi sementara
	Joint venture	Perencanaan jangka panjang, kerjasama pada pekerjaan besar yang menjadi urusan utama salah satu peserta kerjasama
	Satelit	Entitas yang terpisah, dimiliki bersama, dibentuk sebagai mekanisme integratif
Kedekatan dan pelibatan	Aliansi strategis	Perencanaan jangka panjang, kerjasama pada isu besar yang menjadi urusan utama salah satu peserta kerjasama
	Union	Unifikasi resmi, identitas masing-masing masih nampak
	Merger	Penggabungan ke dalam struktur baru

WoG dapat dilakukan mulai dari sebatas koordinasi tanpa membawa dampak perubahan pada institusi atau kelembagaan. Kelembagaan yang terlibat dalam koordinasi tidak mengalami perubahan struktur organisasi. Dalam kategori integrasi, kelembagaan yang terlibat mulai menyamakan perencanaan jangka panjang serta perencanaan kerjasama. Dalam kategori kedekatan dan pelibatan, kelembagaan menyatukan diri dalam wadah yang relatif permanen.

Beberapa cara yang dapat dilakukan melalui pendekatan WoG, baik dari sisi penataan institusi formal maupun informal antara lain:

1. Penguatan koordinasi antar lembaga

Penguatan koordinasi dapat dilakukan jika jumlah lembaga-lembaga yang dikoordinasikan masih terjangkau dan manageable. Dalam prakteknya, rentang kendali yang rasional akan sangat terbatas. Salah satu alternatifnya adalah, mengurangi jumlah lembaga yang ada sampai mendekati jumlah yang ideal untuk sebuah koordinasi. Dengan jumlah lembaga yang rasional, maka koordinasi dapat dilakukan dengan lebih mudah.

2. Membentuk lembaga koordinasi khusus

Pembentukan lembaga yang terpisah dan permanen yang bertugas dalam mengkoordinasikan sektor atau kementerian terkait adalah salah satu cara melakukan WoG, lembaga koordinasi ini biasanya diberikan status kelembagaan setingkat lebih tinggi, atau setidaknya setara dengan kelembagaan yang dikoordinasikannya.

3. Membentuk gugus tugas

Gugus tugas merupakan bentuk pelembagaan koordinasi yang dilakukan di luar struktur formal yang sifatnya tidak permanen. Pembentukan gugus tugas biasanya menjadi salah satu cara agar sumber daya yang terlibat dalam koordinasi tersebut dicabut sementara dari lingkungan formalnya untuk berkonsentrasi dalam proses koordinasi.

4. Koalisi sosial

Koalisi sosial merupakan bentuk informal dari penyatuan koordinasi antar sektor atau lembaga, tanpa perlu membentuk pelembagaan khusus dalam koordinasi ini. Koalisi sosial mendorong adanya penyamaan nilai dan persepsi tentang suatu hal, sehingga pada akhirnya akan terjadi koordinasi alamiah.

TANTANGAN PENERAPAN WOG

Beberapa tantangan yang akan dihadapi dalam penerapan WoG antara lain:

1. Kapasitas SDM dan institusi

Kapasitas SDM dan institusi-institusi yang terlibat dalam WoG tidaklah sama. Perbedaan kapasitas ini bisa menjadi kendala serius ketika pendekatan WoG, misalnya mendorong terjadinya merger atau akuisisi kelembagaan, dimana terjadi penggabungan SDM dengan kualifikasi yang berbeda.

2. Nilai dan budaya organisasi

Seperti halnya dengan kapasitas dan institusi, nilai dan budaya organisasi pun menjadi kendala manakala terjadi upaya kolaborasi sampai dengan penyatuan kelembagaan.

3. Kepemimpinan

kepemimpinan menjadi salah satu kunci penting dalam pelaksanaan WoG, kepemimpinan yang dibutuhkan adalah kepemimpinan yang mampu mengakomodasi perubahan nilai dan budaya organisasi serta meramu SDM yang tersedia guna mencapai tujuan yang diharapkan.

Praktek WoG dalam Pelayan Publik

Praktek WoG dalam pelayanan publik dilakukan dengan menyatukan seluruh sektor yang terkait dengan pelayanan publik. Jenis pelayanan publik yang dikenal yang dapat dilakukan dengan pendekatan WoG adalah:

1. Pelayanan yang bersifat administratif

Pelayanan publik yang menghasilkan berbagai dokumen dan surat-surat resmi yang dibutuhkan oleh warga masyarakat. Dokumen dan surat-surat resmi yang dihasilkan dapat berupa KTP, status kewarganegaraan, status usaha, surat kepemilikan atau penguasaan atas barang, ataupun SIUP, ijin trayek, ijin usaha akta, sertifikat tanah dan lain sebagainya. Praktek Wog dalam jenis pelayanan

administrasi dapat dilihat dalam praktek-praktek penyatuan penyelenggaraan ijin dalam satu pintu seperti PTSP atau kantor SAMSAT.

2. Pelayanan jasa

Pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat seperti pendidikan. Kesehatan, ketenagakerjaan, perhubungan dan lain sebagainya.

3. Pelayanan barang

Pelayanan yang menghasilkan jenis barang yang dibutuhkan oleh warga masyarakat seperti jalan, perumahan, jaringan telpon dan listrik, air bersih dan lain-lain.

4. Pelayanan regulative

Pelayanan melalui penegakan hukum dan peraturan perundang-undangan, maupun kebijakan publik yang mengatur sendi-sendi kehidupan masyarakat.

Berdasarkan polanya, pelayanan publik dapat dibedakan dalam 5 (lima) macam pola pelayanan, antara lain:

1. Pola pelayanan teknis fungsional

Pola pelayanan ini adalah pelayanan sektoral, yang sifatnya hanya relevan antara satu sektor dengan sektor tertentu. WoG dapat dilakukan apabila pola pelayanan publik ini memiliki karakter atau keterkaitan yang sama.

2. Pola pelayanan satu atap

Pola pelayanan yang dilakukan secara terpadu pada satu instansi pemerintah yang berkaitan sesuai dengan kewenangan masing-masing. Pola ini memudahkan masyarakat pengguna ijin untuk mengurus permohonan perijinan,

3. Pola pelayanan satu pintu

Pola pelayanan masyarakat yang diberikan secara tunggal oleh suatu unit kerja pemerintah berdasarkan pelimpahan wewenang dari unit kerja pemerintah

terkait lainnya yang berkaitan. Wog dilakukan secara utuh, manakala pelayanan publik disatukan dalam satu unit pelayanan saja, dan rantai ijin dipangkas menjadi satu.

4. Pola pelayanan terpusat

Pelayanan masyarakat yang dilakukan oleh suatu instansi pemerintah yang bertindak sebagai koordinator terhadap pelayanan instansi pemerintah lainnya yang terkait dengan bidang pelayanan masyarakat yang bersangkutan. Pola ini mirip dengan pelayanan satu atap atau pelayanan satu pintu. Perbedaannya tergantung pada sejauh mana kewenangan koordinasi yang diberikan kepada koordinator.

5. Pola pelayanan elektronik

Pola pelayanan yang paling maju dengan menggunakan teknologi informasi dan komunikasi yang merupakan otomasi dan otomastisasi pemberian layanan yang bersifat elektronik atau on-line sehingga dapat menyesuaikan diri dengan keinginan dan kapasitas masyarakat pengguna.

Dalam memanfaatkan WoG, terdapat beberapa prasyarat agar pendekatan ini dapat diterapkan, menurut APSC (Shergold & others, 2004) merumuskan prasyarat untuk penerapan WoG yang baik, antara lain:

1. Budaya dan filosofi

Menggabungkan dan beradaptasi dengan nilai-nilai WoG ke dalam budaya yang dianut sebelumnya merupakan keharusan agar tidak terjadi “culture shock” dalam dinamika organisasi. Berbagai informasi serta manajemen pengetahuan kerjasama juga menjadi prasyarat dalam penerapan WoG, dan tentunya kerjasama dan hubungan yang efektif top-down dan bottom-up dalam membentuk filosofi organisasi atau koordinasi yang baik.

2. Cara kerja yang baru

Hal ini berkaitan dengan bagaimana penyelenggaraan kepemimpinan yang berbagi antara satu sektor lainnya. WoG juga mensyaratkan adanya keahlian

atau expertise yang melekat pada SDM yang terlibat di dalamnya. Proses yang dilakukan oleh tim WoG seyogyanya fleksibel atau tidak kaku, mengikuti perubahan yang mungkin terjadi, serta adanya sumber daya yang kooperatif.

3. Akuntabilitas dan insentif

Outcome atau pelaporan yang dibagi antar sektor, fleksibilitas serta bagaimana reward dan pengakuan menjadi bagian dari manajemen horizontal.

4. Cara baru pengembangan kebijakan serta mendesain program dan pelayanan

Collegiate approach, yaitu melalui pendekatan kolegial dimana masing-masing sektor mempunyai kesetaraan dalam pengambilan keputusan/kebijakan. Selain itu juga, fokus pada outcome dari proses WoG ini, serta melaksanakan proses-proses konsultasi dan pelibatan warga masyarakat di dalamnya.

SUMBER BACAAN:

Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole- of- government approach to public sector reform. *Public administration review*, 67(6), 1059-1066.

de Bri, F., & Bannister, F. (2010, June). Whole-of-government: The continuing problem of eliminating silos. In *Proceedings of the 10th European Conference on eGovernment*, National Centre for Taxation Studies and University of Limerick, Ireland(pp. 122-133).

LAN RI, (2017), Modul Pelatihan Dasar Calon PNS “WHOLE OF GOVERNMENT”