

**BAHAN AJAR/MATERI PELENGKAP MODUL**  
**Whole of Government**

**Oleh :**  
**AHMADRIWAN NASUTION**

**LATSAR GOLONGAN III ANGKATAN 42**  
**TAHUN 2019**

## A. PENGANTAR

*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) .

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 kerjasasama 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”

## **B. 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.

### **1. 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. Pemerintah sebagai pelayan warga negara memiliki unsur-unsur utama yang menunjang timbulnya korupsi yaitu: monopoli, diskresi dan akuntabilitas yang Tidak jelas wewenang 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

KORUPSI = MONOPOLI + DISKRESI - AKUNTABILITAS
-----------------------------------------------

Korupsi termasuk salah satu wicked problems pada sektor publik yang sulit diberantas dan berpengaruh signifikan terhadap efisiensi dan efektifitas 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.

## **2. Praktek WoG di Indonesia**

Adapun WoG sebetulnya sudah dilakukan di sebagian pemerintah di Indonesia, berikut ini adalah beberapa contoh dimana pemerintah telah menerapkan prinsi-prinsip yang ada di dalam Whole of Government.

### **C. PENERAPAN WoG**

#### **1. Badan Pusat Statistik**

Pada tahun 2020 BPS akan menyelenggarakan hajatan besarnya yang diadakan sepuluh tahun sekali yaitu sensus penduduk. Data kependudukan sangatlah penting untuk menentukan arah kebijakan pembangunan, terutama pembangunan manusia itu sendiri. Permasalahan klasik yang dihadapi bangsa Indonesia terkait dengan data adalah kita memiliki sumber data yang bermacam-macam untuk satu kategori data, misalnya jumlah penduduk, BPS punya data dan Kementerian Dalam Negeri juga memiliki data kependudukannya sendiri yang berbeda dengan apa yang dimiliki oleh BPS. Tentu saja hal ini sangat membingungkan pengguna data terutama pemerintah. Data mana yang akan jadi rujukan untuk pengambilan keputusan.

Tagline presiden tentang program one data pada hakikatnya untuk menghilangkan permasalahan yang dijelaskan sebelumnya, namun ternyata hal tersebut tidak semudah dibayangkan, kendala terbesar yang dihadapi adalah ego dari lembaga-lembaga itu sendiri.

Pada sensus kali ini BPS menggunakan metode yang berbeda dengan sensus sebelumnya, yaitu dengan menggunakan combination method. Metode ini terlaksana karena ada koordinasi dan kerjasama yang baik antara BPS dan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Dimana kemendagri nantinya akan menyiapkan data awal penduduk sesuai dengan KTP yang ada, selanjutnya BPS akan meng-update data tersebut melalui penyelenggaraan sensus yang berbasis data KTP yang ada di Kemendagri tersebut. Di sini terlihat jelas bahwa antara BPS dan Kemendagri sudah mempraktekan prinsip Wog yaitu dengan berkoordinasi dan bekerjasama untuk mencapai suatu tujuan.

## **2. Pemerintah DKI**

DKI sebagai ibukota negara tentunya juga sudah mempraktekkan Wog dalam beberapa bidang, misalnya dengan menciptakan e-government untuk mendukung jalannya pemerintahan. Salah satu contohnya adalah dengan adanya e-katalog dimana mempermudah proses pengadaan barang dan jasa. Dengan adanya e katalog ini memperkecil peluang seseorang untuk melakukan korupsi. Dengan menerapkan e katalog ini maka telah terjadi kerjasama dengan berbagai pihak, misalnya dengan pihak penyedia barang dan jasa itu sendiri.

Selain itu pemerintah DKI juga memiliki sistem aplikasi pengaduan masyarakat secara online. Dimana setiap masyarakat di wilayah DKI bisa melaporkan permasalahan terutama tentang pelayanan publik yang ada di DKI melalui internet yang bisa diakses lewat HP masing-masing. Hal ini menunjukkan bahwa telah terjadi koordinasi dan kolaborasi antara pemerintah DKI dan warganya untuk mencapai kesejahteraan bersama.

Contoh lain adalah adanya koordinasi, kerjasama dan kolaborasi pemerintah DKI dengan pemerintah kota bekasi dalam hal pembuangan sampah. Dimana kita ketahui bersama bahwa sampah-sampah yang dihasilkan oleh warga DKI akan dibuang ke wilayah lain yaitu bekasi, hal ini mustahil terlaksana jika prinsip-prinsip WoG tidak diterapkan.