

**BAHAN AJAR
MATA DIKLAT WHOLE OF
GOVERNMENT
LATSAR CPNS GOLONGAN III TAHUN
2019**

OLEH

REZA PRAKOSO RAMADHAN ST.,M.Sc
Widyaiswara Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia
Provinsi Jawa Timur

**BADAN PENGEMBANGAN SUMBER DAYA
MANUSIA PROVINSI JAWA TIMUR
2019**

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

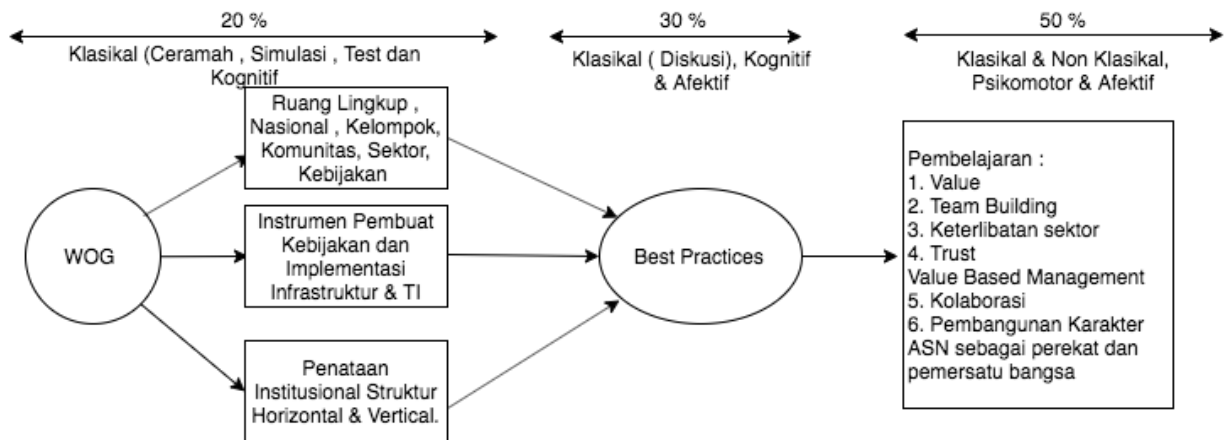
Negara kesatuan Republik Indonesia merupakan sebuah cara pandang dalam memahami persatuan dan kesatuan bangsa di era sekarang ini. Sebuah keberagaman dalam konteks suku, agama, nilai dan keyakinan yang terdapat dalam suatu negara diyakini mempunyai dua sisi yang berbeda. Di satu sisi keberagaman akan menghadirkan sebuah kekayaan pandangan yang menjadi potensi hadirnya pertumbuhan dari segala sektor akan tetapi di sisi yang lain keberagaman juga menjadi potensi hadirnya ego sektoral yang bisa saja saling mengalahkan terutama di tubuh pemerintahan.

Perbedaan pandangan, visi dan orientasi mendorong adanya kompetisi antar sektor yang dapat mengakibatkan kondisi yang tidak menentu seperti sekarang ini. Aparatur Sipil Negara (ASN) sudah seharusnya menjadi motor penggerak pemersatu bangsa dan juga dapat menjadi contoh bagi warga negara agar tidak terjadi disintegrasi bangsa dan fragmentasi sektor yang terjadi belakangan ini. Disamping itu, beberapa hal terkait penyelenggaraan pemerintahan pun masih menjadi pertanyaan. Dimana terdapat beberapa isu yang dapat diselesaikan dengan keluarnya kebijakan dari institusi atau lembaga namun disisi lain terdapat isu yang tahap penyelesaiannya membutuhkan upaya yang lebih dari sekedar kebijakan dari pemerintah. Penyebabnya adalah masih kurangnya upaya kolaborasi dari setiap institusi, lembaga pemerintah yang ada dalam penyelesaian suatu masalah. Kecenderungan dari metode penyelesaian isu lebih mementingkan visi dan orientasi dari lembaga atau institusi itu sendiri daripada kepentingan bersama.

Bahan Ajar *Whole of Government* ini dimaksudkan untuk memberikan pondasi pemahaman bagi Aparatur Sipil Negara akan pentingnya kolaborasi antar lembaga pemerintah. Selanjutnya, bahan ajar ini dapat menjadi sebuah acuan untuk ASN dalam memahami pentingnya menyatukan visi dan orientasi dari sebuah lembaga dalam mencapai tujuan umum serta menumbuhkan rasa persatuan dan kesatuan bangsa yang kuat.

B. DESKRIPSI SINGKAT

Mata diklat ini membekali peserta dengan pengetahuan tentang sistem pengelolaan pemerintahan yang terintegrasi dalam menyelenggarakan pelayanan melalui konsep Whole of Government , Penerapan Whole of Government, best practices penerapan whole of government dalam pemberian pelayanan pemerintah yang terintegrasi satu dengan yang lainnya. Dalam ilustrasi di bawah ini diterangkan bagaimana strategi transfer ilmu atau penanaman pemahaman mengenai Whole of Government ini sebagai berikut :



Gambar 1.1 . Ilustrasi pembelajaran Whole of Government.

Dalam ilustrasi di atas diterangkan bahwa konteks ruang lingkup nasional , komunitas dan sektor kebijakan saling terkait dalam terciptanya Whole of Government. Pembelajaran meliputi Nilai , kerjasama tim , keterlibatan sektor , kepercayaan , kolaborasi merupakan instrumen penting dari Whole of Government.

C. HASIL BELAJAR

Peserta diharapkan mampu menerapkan konsep dan penerapan Whole of Government dalam menjalankan tupoksi pekerjaannya. Selain itu peserta juga diharapkan menerapkan konsep Whole of Government dalam pemberian pelayanan yang terintegrasi.

D. INDIKATOR HASIL BELAJAR

Setelah mengikuti Mata Diklat ini , peserta diharapkan dapat :

1. Memahami konsep Whole of Government.
2. Memahami penerapan Whole of Government dalam pemberian pelayanan yang terintegrasi.
3. Memahami best practices penerapan Whole of Government.
4. Memahami implementasi Whole of government dalam perspektif kebijakan di Indonesia.

BAB II

KONSEP WHOLE OF GOVERNMENT

A. KONSEP WHOLE OF GOVERNMENT

Whole of Government adalah sebuah pendekatan penyelenggaraan pemerintahan yang mengoptimalkan upaya kolaboratif dalam ruang lingkup koordinasi dari keseluruhan sektor dengan maksud untuk mencapai tujuan pembangunan bersama dan pemerintahan yang terintegrasi dalam pemecahan sebuah isu yang muncul. Pendekatan WOG berfokus kepada pengembangan kebijakan, manajemen program dan pelayanan publik. Penerapan WOG di Indonesia bisa dikatakan terlambat dibandingkan negara tetangga kita yaitu Singapura dan Malaysia. Dimana kedua negara tersebut menerapkan konsep WOG dalam mengatasi berbagai isu dari bermacam sektor salah satunya sektor perekonomian.

Konsep WOG atau *Joint up Government* pada intinya adalah merupakan solusi permasalahan klasik yang terdapat dalam penyelenggaraan pemerintahan yaitu komunikasi antar lembaga dan koordinasi. Dalam prakteknya WOG sering diartikan sebagai perspektif baru dalam menerapkan dan memahami koordinasi antar sektor.

B. PENGERTIAN WHOLE OF GOVERNMENT

Definisi WoG yang dinyatakan dalam laporan APSC 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).

Dalam pengertian di atas WOG dipandang sebagai moda pelayanan publik yang bekerja lintas sektor untuk mewujudkan tujuan bersama sebagai respon atau hasil dari pemerintahan yang terintegrasi. Pada pengertian di atas WOG merupakan pendekatan yang lebih menekankan kepada aspek kebersamaan

dalam suatu wadah pemerintahan yang bertujuan untuk menghilangkan ego sektoral dan menghilangkan fragmentasi antar sektor.

Definisi lain yang juga mempunyai kesamaan fitur dari United States Institute of Peace (USIP) menjelaskannya sebagai berikut :

“An approach that integrates the collaborative efforts of the departments and agencies of a government to achieve unity of effort toward a shared goal. Also known as interagency approach. The terms unity of effort and unity of purpose are sometimes used to describe cooperation among all actors, government and otherwise” (“Whole-of-government approach | Glossary of Terms for Conflict Management and Peacebuilding,” n.d

Dalam pengertian USIP, WoG ditekankan pada pengintegrasian upaya-upaya kementerian atau lembaga pemerintah dalam mencapai tujuan-tujuan bersama. WoG juga dipandang sebagai bentuk kerjasama antar seluruh aktor, pemerintah dan sebaliknya. Pengertian dari USIP ini menunjukkan bahwa WoG tidak hanya merupakan pendekatan yang mencoba mengurangi sekat- sekat sektor, tetapi juga penekanan pada kerjasama guna mencapai tujuan-tujuan bersama. (LAN,2019).

Dalam banyak literatur lainnya, WoG juga sering disamakan atau minimal disandingkan dengan konsep policy integration, policy coherence, cross-cutting policy-making, joined-up government, concerned decision making, policy coordination atau cross government. WoG memiliki kemiripan karakteristik dengan konsep-konsep tersebut, terutama karakteristik integrasi institusi atau penyatuan pelembagaan baik secara formal maupun informal dalam satu wadah. Ciri lainnya adalah kolaborasi yang terjadi antar sektor dalam menangani isu tertentu. Namun demikian terdapat pula perbedaannya, dan yang paling nampak adalah 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 saja yang dipandang relevan. (LAN, 2019).

C. PENERAPAN WOG

Pendekatan WoG dapat beroperasi dalam tataran kelembagaan nasional maupun daerah. Penataan kelembagaan menjadi sebuah keharusan ketika pendekatan ini diperkenalkan. Namun penataan ini tidak serta merta merubah kelembagaan, atau sebaliknya. Sehingga pendekatan WoG dapat dilihat dan dibedakan berdasarkan perbedaan kategori hubungan antara kelembagaan yang terlibat. Dalam Perry 6 (2004) menjelaskan mengenai perbedaan kategori hubungan kelembagaan dalam sebuah kontinum sebagai berikut:

Kategori Hubungan	Tipe	Keterangan
Koordinasi	Penyertaan	Pengembangan strategi dengan mempertimbangkan dampak
	Dialog	Pertkaran 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

Tabel 1.1 Kontinum Hubungan Kelembagaan

Berdasarkan kategori di atas, maka WoG dapat dipraktekkan dalam kontinum koordinasi-merger, di mana pelaksanaan WoG dilakukan mulai dari sebatas koordinasi tanpa ada dampak perubahan institusi atau kelembagaan sampai

dengan proses merger atau penyatuan beberapa lembaga menjadi satu unit organisasi baru. Perbedaan masing-masing kategori terletak dari posisi masing-masing kelembagaan yang terlibat atau dilibatkan dalam WoG. Untuk kategori koordinasi, maka kelembagaan yang terlibat dalam pendekatan WoG tidak mengalami perubahan struktur organisasi. Sedangkan dalam kategori integrasi, kelembagaan yang terlibat mulai cair, dan terdapat penyamaan perencanaan jangka panjang serta kerjasama. Adapun dalam kategori kedekatan dan pelibatan, kelembagaan menyatukan diri dalam wadah yang relatif lebih permanen.

BAB III

PENERAPAN WHOLE OF GOVERNMENT DALAM PELAYANAN PUBLIK

A. PENDAHULUAN

Seperti yang kita ketahui bahwa pelayanan publik dilaksanakan oleh Pemerintah sebagai bentuk penyediaan barang dan jasa sesuai dengan undang - undang dan aturan hukum yang berlaku. Apabila kita melihat bentuk pelayanan publik yang terdapat di Indonesia kondisinya masih jauh dari yang diharapkan. Keadaan di lapangan sering berbanding terbalik dengan promosi yang diagungkan oleh pemerintah. Menurut Survei integritas yang dilakukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada tahun 2009 yang menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik Indonesia baru mencapai skor 6,64 dari skala 10 untuk instansi pusat. Sedangkan pada tahun 2008 skor untuk unit pelayanan publik di daerah sebesar 6,69. Skor integritas tersebut menunjukkan bahwa kebanyakan pelayanan publik yang ada di Indonesia masih dalam kategori kurang memuaskan. Dimana indikator tersebut meliputi ada tidaknya suap , SOP dan juga koordinasi antar instansi terkait.

Selain itu, penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh 14 seluruh instansi pemerintah sesuai dengan sektornya masing- masing. Setiap sektor mengembangkan kebijakannya guna mendukung pelaksanaan tugas dan fungsinya. Dalam prakteknya, pemerintah di tingkat pusat maupun sektor banyak menerbitkan aturan yang satu sama lain belum tentu selaras. Dalam periode 2000 hingga 2015, misalnya, pemerintah telah menerbitkan 12.471 regulasi atau kebijakan. Dari total jumlah tersebut, regulasi yang paling banyak diterbitkan adalah dalam bentuk peraturan setingkat menteri, yakni 8.311 peraturan menteri. Peraturan Pemerintah menempati urutan kedua terbanyak dengan jumlah sebanyak 2.446 regulasi. Sedangkan yang paling sedikit adalah berbentuk peraturan pengganti undang-undang (Perpu) sebanyak 49 kebijakan.

Berdasarkan masing-masing sektor, kebijakan terkait perdagangan terdapat sebanyak 276, sementara sektor perindustrian sebanyak 411, standarisasi dan pengendalian mutu sebanyak 516 kebijakan, tata kelola birokrasi dan pelayanan publik sebanyak 136 kebijakan, tata cara penanaman modal sebanyak 92 kebijakan, dan jenis pajak sebanyak 1061 kebijakan. Seluruh kebijakan ini tersebar dalam bentuk peraturan baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah.

B. PRAKTEK WHOLE OF GOVERNMENT

Terdapat beberapa metode pendekatan yang bisa dan sudah dilakukan oleh beberapa negara di dunia dalam penerapan konsep WOG diantaranya adalah :

1. Penguatan Koordinasi Antar Lembaga

Penguatan koordinasi antar lembaga penting untuk dilakukan agar visi dan orientasi pemerintah untuk membentuk suatu pelayan publik yang terintegrasi. Penguatan koordinasi dapat dilakukan jika jumlah lembaga-15 lembaga yang dikoordinasikan masih terjangkau dan manageable. Dalam prakteknya, span of control atau 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 lebih mudah.

2. Membentuk Lembaga Koordinasi Khusus

Pembentukan lembaga terpisah dan permanen yang bertugas dalam mengkoordinasikan sektor atau kementerian 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 kelembagaan 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 tadi.

C. TANTANGAN DALAM PRAKTEK WOG

Tantangan yang akan dihadapi dalam penerapan WoG di tataran praktek antara lain adalah:

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, di mana terjadi penggabungan SDM dengan kualifikasi yang berbeda

2. Nilai dan budaya organisasi seperti halnya kapasitas SDM 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.

D. PRAKTEK WOG DALAM PELAYANAN PUBLIK

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

1. Pelayanan yang bersifat administratif, yaitu pelayanan

Publik yang menghasilkan berbagai produk dokumen resmi yang dibutuhkan warga masyarakat. Dokumen yang dihasilkan bisa meliputi KTP, status kewarganegaraan, status usaha, surat kepemilikan, atau penguasaan atas barang, termasuk dokumen-dokumen resmi seperti SIUP, izin trayek, izin usaha, akta, kartu tanda penduduk, sertifikat tanah, dan lain sebagainya. Praktek WoG dalam jenis pelayanan administrasi dapat dilihat dalam praktek- praktek penyatuan penyelenggaraan izin dalam satu pintu seperti PTSP atau kantor SAMSAT.

2. Pelayanan jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan warga masyarakat: pendidikan, kesehatan, ketenagakerjaan, perhubungan, dan lainnya.
3. Pelayanan barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan jenis barang yang dibutuhkan warga masyarakat, seperti misalnya jalan, perumahan, jaringan telepon, listrik, air bersih, dan seterusnya.

Adapun berdasarkan pola pelayanan publik, juga dapat dibedakan dalam 5 (lima) macam pola pelayanan. Pertama, Pola Pelayanan Teknis Fungsional, yaitu suatu pola pelayanan publik yang diberikan oleh suatu instansi pemerintah sesuai dengan bidang tugas, fungsi dan kewenangannya. Pada pola pertama ini pelayanan yang dilakukan adalah pelayanan sektoral, yang bisa jadi sifatnya hanya relevan dengan sektor itu, atau menyangkut pelayanan di sektor lain. WoG dapat dilakukan manakala pola pelayanan publik ini mempunyai karakter yang sama atau memiliki keterkaitan antar satu sektor dengan yang lainnya. Kedua, adalah Pola Pelayanan Satu Atap yaitu pola pelayanan yang dilakukan secara terpadu pada satu instansi pemerintah yang bersangkutan sesuai kewenangan masing-masing. Pola ini memudahkan masyarakat pengguna izin untuk

mengurus permohonan izinnya, walaupun belum mengurangi jumlah rantai birokrasi izinnya.

Ketiga, adalah Pola Pelayanan Satu Pintu yang merupakan pola pelayanan masyarakat yang diberikan secara tunggal oleh suatu unit kerja pemerintah berdasarkan pelimpahan wewenang dari unit kerja pemerintah terkait lainnya yang bersangkutan. Keempat, adalah Pola Pelayanan Terpusat, yaitu pola pelayanan masyarakat yang dilakukan oleh suatu instansi pemerintah yang bertindak selaku koordinator terhadap pelayanan instansi pemerintah lainnya yang terkait dengan bidang pelayanan masyarakat yang bersangkutan. Pola ini mirip dengan pelayanan satu atap dan pelayanan satu pintu. Perbedaannya tergantung pada sejauh mana kewenangan koordinasi yang diberikan kepada koordinator. Dan kelima adalah Pola Pelayanan Elektronik yaitu pola pelayanan yang paling maju dengan menggunakan teknologi informasi dan komunikasi yang merupakan otomasi dan otomatisasi pemberian layanan yang bersifat elektronik atau online sehingga dapat menyesuaikan diri dengan keinginan dan kapasitas masyarakat pengguna.

DAFTAR PUSTAKA

Yogi Suwarno, and Tri Atmojo Sejati. *MODUL DASAR PELATIHAN DASAR CALON PNS WHOLE OF GOVERNMENT*. LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA, 2017.

“Taking a Whole of-Government Approach.” *United Nations E-Government Survey 2012*, United Nations, 2012.

Whole-of-government approach | Glossary of Terms for Conflict Management and Peacebuilding. (n.d.). Retrieved November 3, 2016, from <http://glossary.usip.org/resource/whole-government-approach>

Shergold, P., & others. (2004). Connecting government: Whole of government responses to Australia’s priority challenges.[Launching speech made on 20 April 2004.]. *Canberra Bulletin of Public Administration*, (112), 11.

Christensen, T., & L\’a egreid, P. (2006). The whole-of-government approach– regulation, performance, and public-sector reform. Retrieved from <http://bora.uib.no/handle/1956/1893>

6, P. (2004). Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 103–138.