



# MODUL PELATIHAN DASAR CALON PNS WHOLE OF GOVERNMENT



LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
NATIONAL INSTITUTE of PUBLIC ADMINISTRATION

**MODUL  
PELATIHAN DASAR CALON PNS  
WHOLE OF GOVERNMENT**

Yogi Suwarno, SIP, MA, Ph.D

Tri Atmojo Sejati, ST., SH

**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA**

**Hak Cipta © Pada : Lembaga Administrasi Negara  
Edisi Revisi Februari Tahun 2017**

**Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia  
Jl. Veteran No. 10 Jakarta 10110  
Telp. (62 21) 3868201, Fax. (62 21) 3800188**

**“WHOLE OF GOVERNMENT”  
Modul Pelatihan Dasar Calon PNS**

**TIM PENGARAH SUBSTANSI:**

1. Dr. Adi Suryanto, M.Si
2. Dr. Muhammad Idris, M.Si

**TIM PENULIS MODUL:**

1. Yogi Suwarno, SIP, MA, Ph.D
2. Tri Atmojo Sejati, ST., SH

Cover: Yeyen Sukriah, S.Pd

Jakarta-LAN-2017

iv + 55 hlm : 16.5 x 21.59

ISBN :

## Kata Pengantar

Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara mengamankan Instansi Pemerintah Untuk wajib memberikan Pendidikan dan Pelatihan terintegrasi bagi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) selama satu (satu) tahun masa percobaan. Tujuan dari Pelatihan terintegrasi ini adalah untuk membangun integritas moral, kejujuran, semangat dan motivasi nasionalisme dan kebangsaan, karakter kepribadian yang unggul dan bertanggungjawab, dan memperkuat profesionalisme serta kompetensi bidang. Dengan demikian UU ASN mengedepankan penguatan nilai-nilai dan pembangunan karakter dalam mencetak PNS.

Lembaga Administrasi Negara menterjemahkan amanat Undang-Undang tersebut dalam bentuk Pedoman Penyelenggaraan Pelatihan yang tertuang dalam Peraturan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 21 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelatihan Dasar Calon PNS Golongan III dan Nomor 22 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelatihan Dasar Calon PNS Golongan I dan II. Pelatihan ini memadukan pembelajaran klasikal dan non-klasikal di tempat Pelatihan serta di tempat kerja, yang memungkinkan peserta

mampu untuk menginternalisasi, menerapkan, dan mengaktualisasikan, serta membuatnya menjadi kebiasaan (habituasi), dan merasakan manfaatnya, sehingga terpatri dalam dirinya sebagai karakter PNS yang professional.

Demi terjaganya kualitas keluaran Pelatihan dan kesinambungan Pelatihan di masa depan serta dalam rangka penetapan standar kualitas Pelatihan, maka Lembaga Administrasi Negara berinisiatif menyusun Modul Pelatihan Dasar Calon PNS ini.

Atas nama Lembaga Administrasi Negara, kami mengucapkan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada tim penyusun yang telah bekerja keras menyusun Modul ini. Begitu pula halnya dengan instansi dan narasumber yang telah memberikan review dan masukan, kami ucapkan terimakasih.

Kami sangat menyadari bahwa Modul ini jauh dari sempurna. Dengan segala kekurangan yang ada pada Modul ini, kami mohon kesediaan pembaca untuk dapat memberikan masukan yang konstruktif guna penyempurnaan selanjutnya, semoga modul ini dapat bermanfaat bagi pembaca sekalian.

Jakarta, Februari 2017  
Kepala Lembaga Administrasi Negara

ttd

Dr. Adi Suryanto, M.Si

## Daftar Isi

<b>Bab I Pendahuluan</b> .....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Deskripsi Singkat .....	3
C. Hail Belajar.....	4
D. Indikator Hasil Belajar.....	4
E. Materi Pokok .....	5
F. Waktu .....	5
<b>Bab II Konsep WoG</b> .....	6
A. Mengenal <i>Whole-of-Government (WoG)</i> .....	6
B. Pengertian WoG .....	8
C. Mengapa WoG? .....	10
D. Bagaimana WoG dilakukan? .....	13
E. Diskusi.....	17
<b>Bab III Penerapan WoG dalam Pelayanan yang terintegrasi</b> .....	18
A. Pendahuluan.....	18
B. Praktek WoG.....	20
1. Penguatan koordinasi antar lembaga.....	20
2. Membentuk lembaga koordinasi khusus .....	21
3. Membentuk gugus tugas.....	21
4. Koalisi social .....	21
C. Tantangan dalam Praktek WoG .....	23

1. Kapasitas SDM dan institusi .....	23
2. Nilai dan budaya organisasi.....	23
3. Kepemimpinan .....	24
D. Praktek WoG dalam Pelayanan Publik.....	24
E. Diskusi.....	29
<b>Bab IV Best Practices Penerapan WoG di Berbagai Negara.....</b>	<b>30</b>
A. Prasyarat <i>Best Practices</i> .....	30
1. Budaya dan Filosofi.....	30
2. Cara Kerja yang Baru .....	31
3. Akuntabilitas dan Insentif .....	31
4. Cara baru Pengembangan Kebijakan, Mendesain Program dan Pelayanan .....	31
B. <i>Best Practices WoG</i> .....	32
C. <i>E-government</i> .....	35
D. Diskusi.....	37
<b>Bab V Implementasi WoG dalam Perspektif Kebijakan di Indonesia .....</b>	<b>38</b>
A. Hakekat Dasar Pelayanan Publik .....	38
B. WOG dalam Lingkup Penyelenggaraan Negara .....	39
C. WoG dalam Lingkup Penyelenggaraan Pemerintahan Negara.....	40
D. WoG dalam Lingkup Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta antar Daerah.....	41

E. Pegawai ASN dan Pelayanan Publik.....	41
F. WoG dalam Pelayanan Publik di lingkup Administrasi Pemerintahan .....	43
G. Asas-Asas terkait dengan Implementasi WoG.....	44
H. Dasar Kebijakan Pelayanan Publik .....	46
I. WoG dalam Lingkup Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.....	51
1. Asas Penyelenggaraan Pelayanan.....	52
2. Manajemen Pelayanan Publik .....	53
3. Kewajiban Pemda untuk Membuat Informasi Pelayanan Publik dan Maklumat Pelayanan Publik .....	54
4. Penyederhaan Jenis & Prosedur Pelayanan Publik serta Pembentukan Unit Pelayanan Terpadu Satu Pintu (UPTD) .....	55
5. Pengaduan .....	56
6. Evaluasi Pelayanan Publik.....	56
7. Partisipasi Masyarakat dalam Pelayanan Publik..	57
J. Diskusi.....	58
<b>Daftar Pustaka</b> .....	<b>59</b>
A. Daftar Buku.....	59
B. Daftar Peraturan Perundang-Undangan .....	60



# **MODUL DIKLAT WHOLE OF GOVERNMENT (WoG)**

## **Bab I Pendahuluan**

### **A. Latar Belakang**

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan sebuah frame dan cara pandang seluruh elemen bangsa dalam memahami kesatuan dan persatuan bangsa di segala aspek, termasuk aspek pemerintahan. Cara pandang ini diperlukan karena tidak terlepas dari karakteristik keberagaman Indonesia yang ada.

Keberagaman Indonesia dalam konteks suku bangsa, agama, nilai dan keyakinan menjadi khazanah kebhinnekaan yang mempunyai dua sisi mata pedang yang berbeda satu sama lain. Sebagai sebuah bentuk kekayaan, maka kondisi majemuk bangsa merupakan sebuah realitas yang bisa menghadirkan potensi-potensi pendorong adanya pertumbuhan dan kerjasama. Namun di sisi lain, keberagaman juga menjadi ancaman ketika primordialisme dan ego sektor menguat dan saling 'mengalahkan'.

Pun di tubuh pemerintahan, keberagaman juga menjadi warna sektor yang relatif berbeda satu sama lain. Perbedaan antar sektor secara alami mendorong adanya perbedaan visi dan orientasi masing-masing sektor yang

pada akhirnya mendorong adanya kompetisi atau persaingan antar sektor yang menajam. Satu sektor memandang sektor lain tidak lebih penting dari seektornya sendiri, demikian pula sebaliknya.

Mentalitas sempit yang lebih mementingkan sektornya masing-masing ini bisa terus menguat manakala perekat antar sektor melemah atau tidak ada. Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai aparatur penyelenggara negara sudah seharusnya menjadi motor penggerak persatuan dan kesatuan serta menjadi contoh bagi warga bangsa dalam mencapainya, bukan sebaliknya menjadi contoh buruk dalam mendorong disintegrasi bangsa dan fragmentasi sektor.

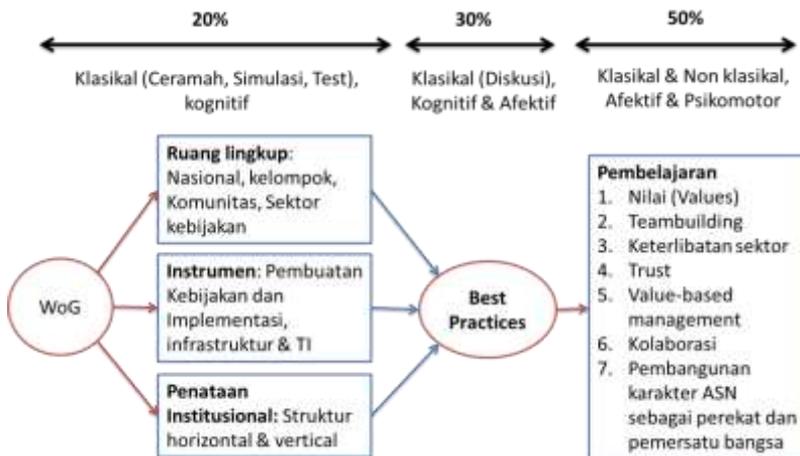
Di luar itu, beberapa hal terkait penyelenggaraan pemerintahan pun masih menjadi pertanyaan mendasar, seperti mengapa satu isu atau masalah dapat diatasi oleh kebijakan atau institusi tertentu, akan tapi isu atau masalah lain memerlukan upaya lebih dari sekedar jawaban kebijakan atau penanganan institusi.

Modul ini dimaksudkan untuk memberikan fondasi dan nilai fundamental kepada ASN mengenai pentingnya merumuskan tujuan bersama, menyiapkan upaya-upaya bersama (kolaborasi lintas sektor) dalam mencapai tujuan umum serta menciptakan perekat kebangsaan yang kuat.

## B. Deskripsi Singkat

Mata Pelatihan ini membekali peserta dengan pengetahuan tentang sistem pengelolaan pemerintahan yang terintegrasi dalam penyelenggaraan pemberian pelayanan melalui pembelajaran konsep *whole of government* (WoG), penerapan WoG, *best practices* penerapan WoG dalam pemberian pelayanan yang terintegrasi di berbagai negara, dan implementasi WoG dalam perspektif kebijakan di Indonesia.

Dalam ilustrasi berikut menjelaskan bagaimana strategi penanaman pemahaman mengenai WoG dalam modul ini sebagai berikut:



WoG dalam modul ini dipahami dalam konteks ruang lingkup nasional, kelompok, komunitas, dan sektor kebijakan, juga dalam konteks instrumen, serta bagaimana penataan institusionalnya.

### **C. Hasil Belajar**

Setelah mengikuti mata Pelatihan ini, peserta diharapkan mampu mengaktualisasikan konsep, penerapan WoG dalam pemberian pelayanan yang terintegrasi, *best practices* penerapan WoG di berbagai negara, dan implementasi WoG dalam perspektif kebijakan di Indonesia

### **D. Indikator Hasil Belajar**

Setelah mengikuti pembelajaran ini, peserta diharapkan dapat:

- 1) Memahami konsep WoG;
- 2) Memahami penerapan WoG di berbagai negara dalam pemberian pelayanan yang terintegrasi;
- 3) Memahami *best practices* penerapan WoG di berbagai negara; dan
- 4) Memahami implementasi WoG dalam perspektif kebijakan di Indonesia.

### **E. Materi Pokok**

Materi pokok dalam Pelatihan ini terdiri atas:

- 1) Konsep WoG;
- 2) Penerapan WoG dalam pemberian pelayanan yang terintegrasi;
- 3) *Best practices* penerapan WoG di berbagai negara; dan
- 4) Implementasi WoG dalam perspektif kebijakan di Indonesia.

### **F. Waktu**

Alokasi waktu: 6 sesi (18 JP).



## Bab II Konsep WoG

*Setelah mengikuti bab ini, peserta diharapkan memiliki wawasan, perspektif dan pemahaman terkait konsep WoG secara utuh*

### **A. Mengenal *Whole-of-Government* (WoG)**

WoG adalah sebuah pendekatan penyelenggaraan pemerintahan yang menyatukan upaya-upaya kolaboratif pemerintahan dari keseluruhan sektor dalam ruang lingkup koordinasi yang lebih luas guna mencapai tujuan-tujuan pembangunan kebijakan, manajemen program dan pelayanan publik. Oleh karenanya WoG juga dikenal sebagai pendekatan *interagency*, yaitu pendekatan yang melibatkan sejumlah kelembagaan yang terkait dengan urusan-urusan yang relevan.

Pendekatan WoG ini sudah dikenal dan lama berkembang terutama di negara-negara *Anglo-Saxon* seperti Inggris, Australia dan Selandia Baru. Di Inggris, misalnya, ide WoG dalam mengintegrasikan sektor-sektor ke dalam satu cara pandang dan sistem sudah dimulai sejak pemerintahan Partai Buruhnya Tony Blair pada tahun 1990-an dengan gerakan modernisasi program pemerintahan, dikenal dengan istilah '*joined-up*

*government* (Bissessar, 2009; Christensen & L'avegreid, 2006). Di Australia, WoG dimotori oleh *Australian Public Service* (APS) dalam laporannya berjudul *Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges* pada tahun 2015. Namun demikian WoG bukanlah sesuatu yang baru di Australia. Fokus pendekatan pada kebijakan, pembangunan dan pemberian layanan publik. Sementara di Selandia Baru WoG juga dikembangkan melalui antara lain integrasi akunting pemerintahan, pengadaan barang dan jasa, ICT, serta sektor-sektor lainnya.

Pendekatan WoG di beberapa negara ini dipandang sebagai bagian dari respon terhadap ilusi paradigma *New Public Management* (NPM) yang banyak menekankan aspek efisiensi dan cenderung mendorong ego sektoral dibandingkan perspektif integrasi sektor.

Pada dasarnya pendekatan WoG mencoba menjawab pertanyaan klasik mengenai koordinasi yang sulit terjadi di antara sektor atau kelembagaan sebagai akibat dari adanya fragmentasi sektor maupun eskalasi regulasi di tingkat sektor. Sehingga WoG sering kali dipandang sebagai perspektif baru dalam menerapkan dan memahami koordinasi antar sektor.

## B. Pengertian WoG

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 ini WoG dipandang menunjukkan atau menjelaskan bagaimana instansi pelayanan publik bekerja lintas batas atau lintas sektor guna mencapai tujuan bersama dan sebagai respon terpadu pemerintah terhadap isu-isu tertentu. Untuk kasus Australia berfokus pada tiga hal yaitu pengembangan kebijakan, manajemen program dan pemberian layanan.

Dari definisi ini diketahui bahwa WoG merupakan pendekatan yang menekankan aspek kebersamaan dan menghilangkan sekat-sekat sektoral yang selama ini terbangun dalam model NPM. Bentuk pendekatannya bisa dilakukan dalam pelebagaan formal atau pendekatan informal.

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.

Dari dua pengertian di atas, dapat diketahui bahwa karakteristik pendekatan WoG dapat dirumuskan dalam prinsip-prinsip kolaborasi, kebersamaan, kesatuan, tujuan bersama, dan mencakup keseluruhan aktor dari seluruh sektor dalam pemerintahan.

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.

### **C. Mengapa WoG?**

Terdapat beberapa alasan yang menyebabkan mengapa WoG menjadi penting dan tumbuh sebagai pendekatan yang mendapatkan perhatian dari pemerintah.

*Pertama*, adalah adanya faktor-faktor eksternal seperti dorongan publik dalam mewujudkan integrasi kebijakan, program pembangunan dan pelayanan agar tercipta penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik. Selain itu perkembangan teknologi informasi, situasi dan dinamika kebijakan yang lebih kompleks juga mendorong pentingnya WoG dalam menyatukan institusi pemerintah sebagai penyelenggara kebijakan dan layanan publik.

*Kedua*, terkait faktor-faktor internal dengan adanya fenomena ketimpangan kapasitas sektoral sebagai akibat dari adanya nuansa kompetisi antar sektor dalam pembangunan. Satu sektor bisa menjadi sangat superior terhadap sektor lain, atau masing-masing sektor tumbuh namun tidak berjalan beriringan, melainkan justru kontraproduktif atau 'saling membunuh'. Masing-masing sektor menganggap bahwa sektornya lebih penting dari yang lainnya. Sebuah contoh misalnya, sektor lingkungan hidup memandang bahwa pelestarian alam, terutama hutan, merupakan prioritas dalam pembangunan, sehingga perlu mendapatkan prioritas dukungan kebijakan dan keuangan yang lebih. Sementara di sisi lain sektor pertambangan memandang bahwa pembangunan memerlukan modal besar, dan hanya tambanglah yang bisa menyediakan. Kedua sektor sangat penting, tetapi nampak ada perbedaan tajam atau bahkan saling bertabrakan dalam perumusan tujuan masing-masing. Sektor pendidikan dengan sektor investasi, misalnya, bisa berpotensi untuk berseberangan dalam kepentingan jangka pendek dan panjang. Sektor pendidikan misalnya lebih berorientasi pada penyiapan sumber daya manusia jangka panjang melalui investasi pendidikan. Hasil dari pembangunan di sektor pendidikan tidak akan bisa diraikan dalam jangka

waktu pendek, karena membutuhkan waktu yang cukup lama untuk memetik hasilnya. Sementara sektor yang ingin menggerakkan penanaman modal justru memandang bahwa investasi harus segera menghasilkan dalam jangka pendek, karena investasi lebih melihat nilai ekonomis dan keuntungan dalam jangka pendek dari sebuah kegiatan.

Perbedaan-perbedaan orientasi sektor dalam pembangunan bisa menyebabkan tumbuhnya ego sektoral (mentalitas silo) yang mendorong perilaku dan nilai individu maupun kelompok yang menyempit pada kepentingan sektornya. Dalam konteks kesatuan pembangunan dan negara, hal ini jelas merugikan, karena penguatan sektoral tanpa adanya nilai-nilai kesatuan hanya akan menyebabkan persaingan 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 dan ketentuan peraturan perundangan sektoral yang relatif mengabaikan tujuan bersama atau nasional dengan lebih mementingkan kepentingan sektoralnya. Regulasi terkait sektor menguat dan menajam di masing-masing sektor, bahkan di tingkat UU pun, sebagai payung hukum, banyak terjadi benturan-benturan kepentingan tadi.

*Ketiga*, khususnya dalam konteks Indonesia, keberagaman latar belakang nilai, budaya, adat istiadat, serta bentuk latar belakang lainnya mendorong adanya potensi disintegrasi bangsa. Pemerintah sebagai institusi formal berkewajiban untuk mendorong tumbuhnya nilai-nilai perekat kebangsaan yang akan menjamin bersatunya elemen-elemen kebangsaan ini dalam satu frame NKRI.

Dalam hal ini WoG menjadi penting, karena diperlukan sebuah upaya untuk memahami pentingnya 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.

#### **D. Bagaimana WoG dilakukan?**

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:

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

Sumber: diadaptasi dari (6, 2004)

Berdasarkan kategorisasi 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.

### **Box 1. Permainan Tujuan Bersama**

#### **1. Persiapan:**

1. Siapkan bola karet (atau bisa juga kertas yang dibuat menjadi bola kecil), dengan 2 (dua) warna, biru dan merah misalnya. Masing-masing bola karet tersebut jumlahnya sebanyak jumlah peserta dalam kelas diklat. Setiap peserta

diberikan satu bola karet biru dan satu bola karet merah.

2. Siapkan juga satu keranjang kecil atau tempat sampah (yang bersih).
3. Ruang kelas di-*setting* dengan meja yang melingkar, sehingga seluruh peserta dapat saling melihat satu sama lain. Instruktur atau fasilitator berada di tengah. Tempatkan keranjang kecil di tengah-tengah lingkaran.

## **2. Permainan:**

- a. Instruksikan kepada seluruh peserta untuk melemparkan bola karet warna biru ke arah yang mereka suka, ke sesama peserta atau sudut ruangan. Terserah mereka. Boleh disisipkan perintah lucu misalnya sebagai contoh “lemparkan bola karet biru ke orang yang paling anda suka, atau yang paling anda benci”. Lakukan dengan aba-aba dari fasilitator, sehingga pelemparan dilakukan secara bersamaan. Setelah selesai, ruang kelas akan terlihat berantakan. Biarkan saja.
- b. Lanjutkan dengan instruksi kedua yaitu menyuruh seluruh peserta untuk mencoba melemparkan bola karet merah dan

memasukkannya ke dalam keranjang kecil yang berada di tengah-tengah lingkaran. Lakukan dengan aba-aba dari fasilitator, sehingga pelemparan dilakukan secara bersamaan.

- c. Rapikan lagi kelas yang sudah berantakan secara bersama-sama.

### **E. Diskusi**

Setelah melakukan permainan di atas, ajaklah peserta untuk mendiskusikan apa yang sudah mereka alami.

1. Tanyakan kepada peserta mengenai pemahaman mereka mengenai kegiatan pertama (pelemparan bola biru) dengan kegiatan kedua (pelemparan bola merah). Adakah perbedaan prinsip diantara keduanya.
2. Diskusikan poin-poin pelajaran apa saja yang bisa diambil dari permainan tujuan bersama ini?

## Bab III Penerapan WoG dalam Pelayanan yang Terintegrasi

*Setelah mengikuti bab ini, peserta diharapkan memiliki kemampuan dalam memahami dan menerapkan perspektif WoG dalam pelayanan terintegrasi*

### **A. Pendahuluan**

Pelayanan publik dilaksanakan pemerintah dalam bentuk penyediaan barang dan atau jasa sesuai kebutuhan masyarakat berdasarkan aturan-aturan hukum perundang-undangan yang berlaku. Dalam hubungan ini salah satu fungsi penting dan utama instansi pemerintah adalah sebagai perangkat pemberi pelayanan. Sayangnya pelayanan publik di Indonesia masih belum memenuhi level atau kualitas yang diharapkan oleh masyarakat umum. Terutama untuk menghadapi tantangan seperti perkembangan kebutuhan masyarakat yang semakin maju dan persaingan global yang semakin ketat. 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

menunjukkan karakteristik kualitas dalam pelayanan publik, seperti: ada tidaknya suap, ada tidaknya *Standard Operating Procedures* (SOP), kesesuaian proses pelayanan dengan SOP yang ada, keterbukaan informasi, keadilan dan kecepatan dalam pemberian pelayanan, dan kemudahan masyarakat melakukan pengaduan.

Selain itu, penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh seluruh instansi pemerintah sesuai dengan sektornya masing-masing. Setiap sector 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 WoG**

Terdapat beberapa cara pendekatan WoG yang dapat dilakukan, baik dari sisi penataan institusi formal maupun informal. Cara-cara ini pernah dipraktekkan oleh beberapa negara, termasuk Indonesia dalam level-level tertentu.

### **1. Penguatan koordinasi antar lembaga**

Penguatan koordinasi dapat dilakukan jika jumlah lembaga-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 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 tadi.

## **4. Koalisi sosial**

Koalisi sosial ini merupakan bentuk informal dari penyatuan koordinasi antar sektor atau lembaga, tanpa perlu membentuk pelembagaan khusus dalam koordinasi ini. Di Australia dalam masa pemerintahan

Howard melakukan hal ini dengan mendorong inisiatif koalisi sosial antar aktor pemerintah, bisnis dan kelompok masyarakat. Koalisi sosial ini mendorong adanya penyamaan nilai dan persepsi tentang suatu hal, sehingga pada akhirnya akan terjadi koordinasi alamiah.

**Box 2 Kasus di Indonesia**

Di Indonesia dikenal beberapa jenis lembaga yang dibentuk guna mengkoordinasikan sektor atau kementerian dan lembaga. Dalam struktur kabinet, lembaga setingkat menteri dibentuk Kementerian Koordinator, yang bertugas mengkoordinasi kementerian-kementerian dan lembaga yang relevan dengan bidangnya. Beberapa sektor juga dibentuk forum atau lembaga inter-departemen yang bertugas mengkoordinasikan program atau kegiatan tertentu yang beririsan dari beberapa sektor. Beberapa bentuk gugus tugas juga dibentuk untuk menangani isu-isu tertentu.

Di tingkat masyarakat, forum-forum komunikasi warga dan kemitraan dengan

pemerintah daerah juga dibangun untuk membahas perencanaan pembangunan dan bagaimana masyarakat dapat memahami isu-isu pembangunan.

*Dorong peserta untuk mendiskusikan contoh penerapan WoG ini secara kelembagaan dalam konteks Indonesia.*

### 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 Adminisitratif**

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, ijin trayek, ijin 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**

Pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan warga masyarakat, seperti pendidikan, kesehatan, ketenagakerjaan, perhubungan, dan lainnya.

## **3. Pelayanan Barang**

Pelayanan yang menghasilkan jenis barang yang dibutuhkan warga masyarakat, seperti misalnya jalan, perumahan, jaringan telepon, listrik, air bersih, dan seterusnya.

## **4. Pelayanan Regulatif**

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

Adapun berdasarkan polanya, pelayanan publik dapat dibedakan juga dalam 5 (lima) macam pola pelayanan yang masing-masing diuraikan sebagaimana berikut ini.

### **1. Pola Pelayanan Teknis Fungsional**

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.

## **2. Pola Pelayanan Satu Atap**

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.

## **3. Pola Pelayanan Satu Pintu**

Merupakan pola pelayanan masyarakat yang diberikan secara tunggal oleh suatu unit kerja pemerintah berdasarkan pelimpahan wewenang dari unit kerja pemerintah terkait lainnya yang bersangkutan. Ini adalah salah satu bentuk kelembagaan WoG yang lebih utuh, di mana pelayanan publik disatukan dalam satu unit

pelayanan saja, dan rantai izin sudah dipangkas menjadi 1 (satu) saja.

#### **4. Pola Pelayanan Terpusat**

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.

#### **5. Pola Pelayanan Elektronik**

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

#### **Box 3 PTSP**

Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) merupakan kecenderungan kelembagaan pelayanan publik yang

didorong dan digagas baik oleh pemerintah pusat maupun di tingkat daerah, termasuk Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas, dan Administrator Kawasan Ekonomi Khusus.

Di tingkat pusat, koordinasi pelayanan penanaman modal, sebagai contoh, yang selama ini dilakukan oleh 19 kementerian dan lembaga terkait 1249 perizinan bidang usaha dan dikelompokkan dalam 134 kelompok perizinan disatu pintukan di BKPM. Penyatuan perizinan ini mempermudah investor maupun pemohon izin lainnya untuk tidak lagi berkeliling ke seluruh kementerian dan atau lembaga untuk memproses izin yang diperlukan, melainkan cukup datang ke BKPM saja.

Di tingkat daerah, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota juga membentuk PTSP yang serupa, sesuai dengan tingkat kewenangannya di masing-masing level. Badan PTSP DKI, misalnya, menyatukan ratusan jenis pelayanan publik dari yang sifatnya perizinan usaha sampai pelayanan dokumen kependudukan.

**E. Diskusi**

Diskusikan pola-pola pelayanan yang ada dengan pendekatan WoG yang bisa dilakukan pada pola-pola tersebut.

1. Diskusikan dengan peserta contoh penerapan WoG dalam jenis pelayanan publik lainnya.
2. Bandingkan penerapan WoG pada masing-masing pola 1 sampai dengan 5. Apa kelebihan dan kekurangan untuk masing-masing pola.

## Bab IV *Best Practices* Penerapan WoG di Berbagai Negara

*Setelah mengikuti bab ini, peserta diharapkan dapat mengambil pelajaran dari beberapa contoh praktek-praktek terbaik WoG dari beberapa negara yang dibahas*

### **A. Prasyarat *Best Practices***

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

#### **1. Budaya dan Filosofi**

Mengabungkan dan adaptasi nilai-nilai WoG ke dalam budaya yang dianut sebelumnya merupakan keharusan agar tidak terjadi '*culture shock*' dalam dinamika organisasi. Berbagi 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 terkait bagaimana penyelenggaraan kepemimpinan yang berbagi antara satu sektor dengan sektor lainnya. WoG juga mensyaratkan adanya keahlian atau *expertise* yang melekat pada SDM yang terlibat di dalamnya. Proses yang dilakukan oleh tim WoG juga seyogyanya fleksibel atau tidak kaku, mengikuti perubahan yang mungkin terjadi, serta adanya sumber daya yang kooperatif.

## 3. Akuntabilitas dan Insentif

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

## 4. Cara baru Pengembangan Kebijakan, Mendesain Program dan Pelayanan

*Collegiate approach*, yaitu melalui pendekatan kolegial di mana 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 melibatkan warga masyarakat di dalamnya.

## **B. Best Practices WoG**

Beberapa negara telah memiliki pengalaman dalam penerapan pendekatan WoG yang berhasil dengan cukup baik.

Inggris, adalah salah satu pionir dalam memperkenalkan *joined-up government* yang berhasil memodernisasi proses-proses penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu produk WoG yang dilakukan adalah WGA atau *Whole-of-Government Accounts*. WGA ini merupakan salah satu bentuk WoG yang dikembangkan oleh HM Treasury yang mengkonsolidasikan lebih dari 5500 akun instansi di sektor publik guna mendorong transparansi dan akuntabilitas menyeluruh. Dalam hal ini WGA memberikan kemudahan bagi publik atau pemangku kepentingan tertentu dalam mengakses laporan-laporan keuangan dan memahami posisi keuangan secara makro.

Australia, melalui *Australian Public Service Commission* (APSC) mempromosikan WoG dalam mengintegrasikan pemberian layanan kepada publik. Terdapat 3 (tiga) jenis kegiatan WoG dalam konteks Australia ini, yaitu:

1. WoG antara kementerian dan lembaga di tingkat pusat;
2. WoG diantara level pemerintahan yang berbeda; dan

3. WoG antar sektor publik, bisnis, non-profit dan masyarakat.

Peningkatan koordinasi dilakukan dengan mengurangi jumlah kelembagaan, membentuk *centrelink* sebagai pusat koordinasi dan memfungsikan Dewan Pemerintahan Australian (*Council of Australian Governments – COAG*) sebagai sebuah forum yang memutuskan prioritas-prioritas ditingkat nasional yang harus menjadi capaian dan target sektor-sektor.

Pembentukan gugus tugas juga menandai upaya pemerintahan Australia dalam menyatukan dan mengefisiensikan kelembagaan penyelenggaraan pemerintahan, serta koalisi sosial yang digagas PM Howard guna menjembatani sektor publik dengan sektor bisnis, non-profit dan masyarakat.

Sementara Amerika Serikat mendorong WoG dalam isu-isu keamanan nasional dan pembentukan portal terpadu melalui [www.usa.gov](http://www.usa.gov). Malaysia juga mendorong WoG melalui promosi *one day service*, *one delivery* dan *no-wrong door*. Percepatan pemberian layanan menjadi ciri khas kemajuan pelayanan publik di Malaysia, namun kebijakan *no-wrong door* merupakan terobosan yang mewajibkan semua dewan kota untuk menerima dan menyelesaikan setiap keluhan masyarakat, walaupun

keluhan tersebut tidak ditujukan ke instansi atau sektor yang benar.

**Tabel**  
**Contoh *Best-Practices* WoG di Beberapa Negara**

No	Negara	Praktek WoG	Keterangan
1	Inggris	WoG <i>Accounts</i>	Integrasi sistem laporan keuangan 5.500 organisasi publik
2	Australia	APSC, Centrelink, COAG, koalisi sosial	Integrasi antar lembaga di semua tingkatan dan mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat
3	Amerika Serikat	Keamanan nasional, Integrated portal <a href="http://www.usa.gov">www.usa.gov</a>	Fokus pada isu keamanan nasional, serta pemanfaatan teknologi informasi dalam menyatukan pemerintahan di

			semua tingkatan
4	Malaysia	<i>One-day service, one-day delivery</i> dan <i>no-wrong door</i>	Pemberian layanan yang lebih terintegrasi dan cepat, serta memastikan bahwa setiap keluhan dari masyarakat harus diterima dan direpson segera, walaupun keluhan tersebut ditujukan ke instansi yang berbeda.

### C. *E-government*

Di luar perbandingan best practices antar negara di atas, PBB dalam laporan *E-government survey* tahun 2012 (United Nations, 2012) meyakini bahwa kapasitas *e-government* sebuah negara dapat mendukung penerapan WoG. *Survey* yang dilakukan menunjukkan persebaran tingkat adaptasi negara-negara dalam menerapkan *e-government*, dengan kategori beberapa di

antaranya ketersediaan CIO atau *Chief Information Officer* di setiap negara, interoperabilitas sektor publik, integrasi pelayanan *online*, dan prosentase portal nasional yang terhubung dengan website kementerian dan lembaga, serta bagaimana integrasi upaya institusional terhadap lingkungan. Masing-masing indikator telah memiliki daftar negara atau wilayah regional yang unggul, di antaranya sebagai berikut:

1. Ketersediaan CIO di negara-negara Asia, Eropa dan Amerika relatif berimbang, sedangkan negara-negara Afrika dan Oceania tergolong tertinggal;
2. Interoperabilitas sektor publik merupakan indikator sejauh mana terdapat kapasitas pertukaran informasi antar sektor, termasuk penggunaan ID card yang dapat dikenali semua sistem. Beberapa negara yang terdepan dalam indikator ini adalah Jepang, Belgia, Austria, Denmark, Singapura, termasuk beberapa negara berkembang seperti Kazakhstan, Ukraina, Bangladesh dan India;
3. Integrasi pelayanan online. Survey ini menunjukkan bahwa selama kurun waktu 8 tahun terdapat peningkatan signifikan dalam integrasi pelayanan online dari 63 negara di 2004 menjadi 135 negara di 2012;

4. Prosentase portal nasional yang terhubung dengan website kementerian dan lembaga. Dalam hal ini Amerika Serikat memimpin sebagai negara dengan prosentasi tertinggi portal terhubung dengan website instansi pemerintah.

Dari agregasi skor keseluruhan indikator *e-government*, laporan ini menghasilkan resume negara-negara sebagai *top performer* dalam WoG, di mana dari 41 negara yang di *survey*, Korea Selatan dan Singapura termasuk negara-negara yang menempati peringkat tertinggi. Indonesia dalam hal ini tergolong negara dengan peringkat rendah, dengan peringkat di bawah Argentina dan Slovakia, dan tepat di atas Filipina.

#### **D. Diskusi**

Berdasarkan best practices di atas, tolong diskusikan mengenai:

1. Apa *best practices* WoG yang dapat diidentifikasi dari Indonesia; dan
2. Bagaimana *e-government* dapat mendukung WoG.

## Bab V Implementasi WoG dalam Perspektif Kebijakan di Indonesia

*Setelah mengikuti bab ini, peserta diharapkan dapat memahami kebijakan yang relevan dengan implementasi WoG dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia*

### **A. Hakekat Dasar Pelayanan Publik**

Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia, antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Bahwa membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik.

Konstitusi Negara membagi fungsi-fungsi penyelenggaraan negara dalam berbagai bidang

kekuasaan negara. Kekuasaan negara ini saling bersinergi, check & balances, agar tercipta harmoni mencapai tujuan berbangsa & bernegara

## **B. WOG dalam Lingkup Penyelenggaraan Negara**

Dalam rangka mencapai tujuan bernegara sebagaimana dimaksud alinea IV Pembukaan UUD 1945, dibentuk lembaga-lembaga negara dengan tugas dan kewenangan masing-masing sesuai ketentuan yang termuat dalam Pasal-Pasal UUD 1945. Pelaksanaan tugas, dan kewenangan masing-masing lembaga-lembaga negara itu pada hakekatnya adalah untuk menyelenggarakan kekuasaan negara

Pada hakekatnya, sistem penyelenggaraan negara merupakan aktivitas dari lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif atau seluruh lembaga negara, dalam rangka mencapai tujuan berbangsa dan bernegara. Dalam penyelenggaraan negara perlu diterapkan "*check and balances system*", agar penyelenggaraan kekuasaan negara dimaksud bisa berjalan secara efektif dan efisien. Inilah yang menjadi salah satu bentuk penyelenggaran negara yang terintegrasi dan saling mengontrol.

### **C. WoG dalam Lingkup Penyelenggaraan Pemerintahan Negara**

Berdasarkan UUD 1945 dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara Pasal 4 ayat (1) menetapkan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.

Dalam konteks *governance* yang baik, maka sistem penyelenggaraan pemerintahan negara adalah keseluruhan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan (*executive power*) dengan memanfaatkan dan mendayagunakan kemampuan pemerintah dan segenap aparaturinya dari semua peringkat pemerintahan beserta seluruh rakyat di wilayah negara Indonesia, serta dengan memanfaatkan pula segenap dana dan daya yang tersedia secara nasional demi tercapainya tujuan negara dan terwujudnya cita-cita bangsa sebagaimana dimaksud Pembukaan UUD 1945.

Sistem penyelenggaraan pemerintahan negara merupakan bagian integral dan paling dominan dalam sistem penyelenggaraan negara. Karena, operasionalisasi dari semua ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945, kecuali yang telah secara khusus dan jelas menjadi kewenangan lembaga-lembaga negara di luar eksekutif.

#### **D. WoG dalam Lingkup Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta antar Daerah**

Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta antar Daerah sangat terkait erat dengan prinsip-prinsip dan tujuan pemberian Otonomi Daerah, baik kepada Daerah Provinsi maupun kepada Daerah Kabupaten dan Kota, berdasarkan asas desentralisasi.

Mengacu pada ketentuan Pasal 18A dan 18B UUD 1945:

1. Hubungan wewenang, yang pelaksanaannya memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah;
2. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, yang dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang; dan
3. Hubungan dalam hal pengakuan pembentukan Daerah.

#### **E. Pegawai ASN dan Pelayanan Publik**

Berdasarkan Penjelasan Umum UU No.4 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diperlukan ASN yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi,

kolusi, dan nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Untuk mewujudkan tujuan nasional, dibutuhkan Pegawai ASN. Pegawai ASN disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Tugas pelayanan publik dilakukan dengan memberikan pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan Pegawai ASN.

Adapun tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan. Sedangkan dalam rangka pelaksanaan tugas pembangunan tertentu dilakukan melalui pembangunan bangsa (*cultural and political development*) serta melalui pembangunan ekonomi dan sosial (*economic and social development*) yang diarahkan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat.

Berdasarkan Pasal 11 UU ASN, tugas Pegawai ASN adalah sebagai berikut:

1. melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas; dan
3. mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### **F. WoG dalam Pelayanan Publik di lingkup Administrasi Pemerintahan**

Berdasarkan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), maka pengertian administrasi pemerintahan adalah tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.

Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan pengertian Tindakan Administrasi Pemerintahan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak

melakukan perbuatan kongkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Berdasarkan UU AP, administrasi pemerintahan itu sendiri, bertujuan untuk:

1. menciptakan tertib penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan;
2. menciptakan kepastian hukum;
3. mencegah terjadinya penyalahgunaan Wewenang;
4. menjamin akuntabilitas Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan;
5. memberikan perlindungan hukum kepada Warga Masyarakat dan aparatur pemerintahan;
6. melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menerapkan AUPB; dan
7. memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada Warga Masyarakat.

#### **G. Asas-Asas terkait dengan Implementasi WoG**

Berdasarkan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, telah ditetapkan asas-asas umum penyelenggaraan negara, yang harus menjadi acuan dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan negara oleh Aparatur Negara

1. Asas Kepastian Hukum;

2. Asas Kepentingan Umum;
3. Asas Akuntabilitas;
4. Asas Proporsionalitas;
5. Asas Profesionalitas;
6. Asas Keterbukaan;
7. Asas Efisiensi; dan
8. Asas Efektifitas.

Berdasarkan UU AP, asas dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan terdiri atas:

1. Asas Legalitas  
penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan mengedepankan dasar hukum dari sebuah Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
2. Asas Pelindungan terhadap Hak Asasi Manusia  
Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak boleh melanggar hak-hak dasar Warga Masyarakat sebagaimana dijamin dalam UUD 1945
3. Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)  
Prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.  
AUPB terdiri atas :

- a. kepastian hukum;
- b. kemanfaatan;
- c. ketidakberpihakan;
- d. kecermatan;
- e. tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. keterbukaan;
- g. kepentingan umum; dan
- h. pelayanan yang baik.

Asas-asas umum lainnya di luar AUPB dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

#### **H. Dasar Kebijakan Pelayanan Publik**

Saat ini, dasar hukum utama praktek penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia adalah UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang mulai berlaku sejak tanggal 18 Juli 2009.

Pegawai ASN yang merupakan unsur aparatur Negara berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik; pelayan publik; dan perekat dan pemersatu bangsa. Khusus mengenai tugas dan Peran ASN dalam pelayanan publik ditegaskan pula dalam UU ASN, sebagaimana telah dikemukakan dalam paparan di atas.

Dalam kesempatan ini terkait dengan pelayanan publik terlebih dahulu akan diberikan beberapa pengertian penting dalam Undang-Undang tersebut, yaitu:

1. Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan / atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.
2. Penyelenggara pelayanan publik (Penyelenggara) adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.
3. Penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik
4. Pelaksana pelayanan publik adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di

dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik.

5. Masyarakat adalah seluruh pihak, baik warga negara maupun penduduk sebagai orang perseorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung.
6. Standar pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur.
7. Maklumat pelayanan adalah pernyataan tertulis yang berisi keseluruhan rincian kewajiban dan janji yang terdapat dalam standar pelayanan

Penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan :

1. kepentingan umum  
Pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan.
2. kepastian hukum  
Jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan.
3. kesamaan hak

Pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.

4. keseimbangan hak dan kewajiban  
Pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan.
5. Keprofesionalan  
Pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas.
6. Partisipatif  
Peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
7. Persamaan perlakuan/ tidak diskriminatif  
Setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil.
8. Keterbukaan  
Setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan.
9. Akuntabilitas  
Proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

10. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan.

Pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan.

11. Ketepatan waktu

Penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan.

12. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

Penyelenggara berkewajiban menyusun dan menetapkan **standar pelayanan** dengan memperhatikan kemampuan penyelenggara, kebutuhan masyarakat, dan kondisi lingkungan. Dalam menyusun dan menetapkan standar pelayanan, penyelenggara wajib mengikutsertakan masyarakat dan pihak terkait. Pengikutsertaan masyarakat dan pihak terkait dilakukan dengan prinsip tidak diskriminatif, terkait langsung dengan jenis pelayanan, memiliki kompetensi dan mengutamakan musyawarah, serta memperhatikan keberagaman.

Penyelenggara berkewajiban menyusun dan menetapkan maklumat pelayanan yang merupakan pernyataan kesanggupan penyelenggara dalam melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar

pelayanan. Maklumat pelayanan ini wajib dipublikasikan secara jelas dan luas.

Penyelenggara harus membuat **Sistem Informasi Pelayanan Publik** yang berisi semua informasi pelayanan publik yang berasal dari penyelenggara pada setiap tingkatan. Penyelenggara berkewajiban mengelola sistem informasi yang terdiri atas sistem informasi elektronik atau nonelektronik, sekurang-kurangnya meliputi:

1. profil penyelenggara;
2. profil pelaksana;
3. standar pelayanan;
4. maklumat pelayanan;
5. pengelolaan pengaduan; dan
6. penilaian kinerja.

Penyelenggara berkewajiban menyediakan informasi tersebut kepada masyarakat secara terbuka dan mudah diakses.

#### **I. WoG dalam Lingkup Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Daerah melaksanakan pembangunan untuk peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan

kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing Daerah.

Pembangunan Daerah merupakan perwujudan dari pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang telah diserahkan ke Daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional.

Kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian berdasarkan pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan melakukan sinkronisasi dan harmonisasi dengan Daerah untuk mencapai target pembangunan nasional.

Pemerintah Daerah wajib menjamin terselenggaranya pelayanan publik berdasarkan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

### **1. Asas Penyelenggaraan Pelayanan**

- a. kepentingan umum;
- b. kepastian hukum;
- c. kesamaan hak;
- d. keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. keprofesionalan;
- f. partisipatif;
- g. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- h. keterbukaan;

- i. akuntabilitas;
- j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. ketepatan waktu; dan
- l. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

## **2. Manajemen Pelayanan Publik**

Pemerintah Daerah wajib membangun manajemen pelayanan publik dengan mengacu pada asas-asas pelayanan publik. Manajemen pelayanan publik dimaksud meliputi:

- a. pelaksanaan pelayanan;
- b. pengelolaan pengaduan masyarakat;
- c. pengelolaan informasi;
- d. pengawasan internal;
- e. penyuluhan kepada masyarakat;
- f. pelayanan konsultasi; dan
- g. pelayanan publik lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan manajemen pelayanan publik, Pemerintah Daerah dapat membentuk forum komunikasi antara Pemerintah Daerah dengan masyarakat dan pemangku kepentingan terkait.

### **3. Kewajiban Pemda untuk Membuat Informasi Pelayanan Publik dan Maklumat Pelayanan Publik**

Pemerintah Daerah wajib mengumumkan informasi pelayanan publik kepada masyarakat melalui media dan tempat yang dapat diakses oleh masyarakat luas.

Informasi pelayanan publik tersebut dituangkan dalam bentuk maklumat pelayanan publik Pemerintah Daerah kepada masyarakat. Maklumat pelayanan publik Pemda kepada masyarakat paling sedikit memuat:

- a. jenis pelayanan yang disediakan;
- b. syarat, prosedur, biaya dan waktu;
- c. hak dan kewajiban Pemerintah Daerah dan warga masyarakat; dan
- d. satuan kerja atau unit kerja penanggungjawab penyelenggaraan pelayanan.

Maklumat pelayanan publik tersebut ditandatangani oleh kepala daerah dan dipublikasikan secara luas kepada masyarakat. Maklumat pelayanan publik dimaksud menjadi dasar Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik.

#### **4. Penyederhaan Jenis & Prosedur Pelayanan Publik serta Pembentukan Unit Pelayanan Terpadu Satu Pintu (UPTD)**

Daerah dapat melakukan penyederhanaan jenis dan prosedur pelayanan publik untuk meningkatkan mutu pelayanan dan daya saing Daerah. Yang ditetapkan dengan Perda.

Pemerintah Daerah dapat memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Sedangkan Kepala daerah wajib memberikan pelayanan perizinan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam memberikan pelayanan perizinan tersebut, Daerah membentuk UPTD. Pembentukan UPTD berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Bagi Kepala daerah yang tidak memberikan pelayanan perizinan dikenai sanksi administratif.

#### **5. Pengaduan**

Masyarakat berhak mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik kepada Pemerintah Daerah, Ombudsman, dan/atau DPRD. Pengaduan tersebut dilakukan terhadap:

- a. penyelenggara yang tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pelayanan publik; dan
- b. pelaksana yang memberi pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pelayanan publik.

## **6. Evaluasi Pelayanan Publik**

Mendagri melakukan evaluasi kinerja pelayanan publik yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah provinsi.

Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan evaluasi kinerja pelayanan publik yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota.

Evaluasi yang dilakukan oleh Mendagri dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat merupakan bagian dari evaluasi penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Hasil evaluasi tersebut digunakan oleh Pemerintah Pusat untuk

memberikan insentif dan disinsentif fiskal dan/atau non-fiskal kepada Daerah.

## **7. Partisipasi Masyarakat dalam Pelayanan Publik**

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah --- termasuk dalam penyelenggaraan pelayanan publik ---, Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat.

Partisipasi masyarakat tersebut dilakukan dalam bentuk:

- a. konsultasi publik;
- b. musyawarah;
- c. kemitraan;
- d. penyampaian aspirasi;
- e. pengawasan; dan/atau
- f. keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan PP No. 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah, untuk meningkatkan kualitas pelayanan perizinan dan nonperizinan kepada masyarakat, Daerah membentuk unit pelayanan terpadu satu pintu Daerah Provinsil/Kab/Kota yang melekat pada dinas Daerah

provinsi yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan di bidang Penanaman Modal.

Pelimpahan kewenangan pelayanan perizinan dan non perizinan kepada unit pelayanan terpadu satu pintu ditetapkan dengan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota.

Dalam rangka menunjang kelancaran pelaksanaan pelayanan terpadu satu pintu, pada bidang yang menyelenggarakan pelayanan terpadu satu pintu dapat dibentuk tim teknis sesuai kebutuhan.

Pada dinas Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dapat dibentuk unit pelaksana teknis dinas Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota untuk melaksanakan kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang tertentu.

## **J. Diskusi**

Diskusikan bersama terkait :

1. Bagaimana implementasi WoG dalam perspektif kebijakan publik di Indonesia.
2. Terkait implementasi WoG di Indonesia, apa permasalahan kebijakan yang dihadapi dan bagaimana solusinya.

## Daftar Pustaka

## A. Daftar Buku

- 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.
- Bissessar, A. M. (2009). *Rethinking the Reform Question*. Cambridge Scholars Publishing. Retrieved from <https://www.google.com/books?hl=en&lr=&id=BvUYBwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR5&dq=WoG+vs+NPM&ots=ePL47IFvVW&sig=30BB8RTcIlqTz7-SZtS299W78aE>
- Christensen, T., & L\la egreid, P. (2006). The whole-of-government approach—regulation, performance, and public-sector reform. Retrieved from <http://bora.uib.no/handle/1956/1893>
- 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.
- United Nations. (2012). *United Nations E-government Survey 2012: E-government for the People*. UN.
- 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>

## **B. Daftar Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah