**KONSEP WHOLE of GOVERNMENT DALAM PELAYANAN PUBLIK**

**(Antara Harapan dan Realita)**

**Oleh : Munawar Noor**

 mn10120@gmail.com

***ABSTRACT***

*The concept of Whole of Government (WoG) as a new perspective on implementing and understanding coordination between sector. Meanwhile the principles of collaboration, togetherness, unity in serving the demands of the community (public services) can be completed in a short time. The diversity of Indonesia in the context of ethnicity, religion, values and beliefs becomes a treasure of diversity that has two sides of a coin that are different from each other. Likewise also in the body of government, diversity also colors sectors that are relatively different from one another. Differences between sectors naturally encourage differences in vision and mission and orientation of each sector, which in turn will encourage competition or competition between sectors. One sector will see the other sector as not more important. Narrow mentality will be more concerned with each sector can continue to strengthen if the glue between sectors is weak or even non-existent. The increasing needs of the community for public services have led the government to make improvements, especially related to the system of government administration and public services. The complexity of procedures related to public services is a common phenomenon that has been faced by the people of Indonesia for years. Licensing that has to go through many doors and the duration of service that takes a lot of time becomes a problem of the community.*

*Keywords: WoG Concept, Collaboration, Community Service, Service Duration*

ABSTRAK

Konsep *Whole of Government* (WoG) sebagai perspektif baru dalam menerapkan dan memahami koordinasi antar sektor. Sementara itu prinsip kolaborasi, kebersamaan, kesatuan dalam melayani permintaan masyarakat (pelayanan publik) dapat diselesaikan dengan waktu yang singkat. Keberagaman Indonesia dalam konteks suku bangsa, agama, nilai dan keyakinan menjadi khazanah kebhinekaan yang mempunyai dua sisi mata uang yang berbeda satu sama lain. Demikan juga dalam tubuh 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 yang pada akhirnya akan mendorong adanya kompetisi atau persaingan antar sektor. Satu sektor akan memandang sektor lain tidak lebih penting dari sektornya dan demikian juga sebaliknya. Mentalitas yang sempit akan lebih mementingkan sektor masing-masing bisa terus menguat apabila perekat antar sektor lemah atau bahkan tidak ada. Kebutuhan masyarakat yang semakin meningkat terhadap pelayanan publik membuat pemerintah dituntut untuk melakukan perbaikan, terutama terkait dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Rumitnya prosedur terkait dengan pelayanan publik merupakan gejala umum yang telah dihadapi oleh masyarakat Indonesia selama bertahun-tahun. Perizinan yang harus melalui banyak pintu dan durasi pelayanan yang memakan banyak waktu menjadi persoalan tersendiri bagi masyarakat.

Kata Kunci : Konsep *WoG*, Kolaborasi, Pelayanan Masyarakat, Durasi Pelayanan

1. **Pengantar**

*Whole of Government (WoG)* merupakan pendekatan dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan pola kolaboratif pemerintahan dari keseluruhan aspek dalam kerangka pembuatan kebijakan, manajemen program dan pelayanan publik. WoG dikenal sebagai pendekatan *interagency* yang melibatkan sejumlah kelembagaan yang terkait dengan urusan-urusan yang relevan. Pendekatan WoG di beberapa negara dipandang sebagai bagian paradigma *New Public Management* (NPM) yang memberi tekanan pada aspek efisiensi yang ego sektoral dibandingkan perspektif integrasi sektor. Pendekatan WoG mencoba menjawab pertanyaan tentang koordinasi yang mudah dikatakan tetapi sulit terjadi di antara sektor atau kelembagaan sebagai akibat dari adanya fragmentasi sektor maupun eskalasi regulasi di tingkat sektor. Dengan demikian WoG sering kali dipandang sebagai perspektif baru dalam menerapkan dan memahami koordinasi antar sektor. Sementara itu prinsip kolaborasi, kebersamaan, kesatuan dalam melayani permintaan masyarakat (pelayanan publik) dapat diselesaikan dengan waktu yang singkat.

Keberagaman Indonesia dalam konteks suku bangsa, agama, nilai dan keyakinan menjadi khazanah kebhinekaan yang mempunyai dua sisi mata uang yang berbeda satu sama lain. Sebagai sebuah bentuk kekayaan, maka kondisi majemuk bangsa merupakan sebuah realitas yang bisa menghadirkan keberagaman juga menjadi ancaman ketika primordialisme dan ego sektor menguat dan berusaha untuk saling mengalahkan. Demian juga dalam tubuh 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 yang pada akhirnya akan mendorong adanya kompetisi atau persaingan antar sektor. Satu sektor akan memandang sektor lain tidak lebih penting dari sektornya dan demikian juga sebaliknya. Mentalitas yang sempit akan lebih mementingkan sektor masing-masing bisa terus menguat apabila perekat antar sektor lemah atau bahkan tidak ada.

Kebutuhan masyarakat yang semakin meningkat terhadap pelayanan publik membuat pemerintah dituntut untuk melakukan perbaikan, terutama terkait dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Rumitnya prosedur terkait dengan pelayanan publik merupakan gejala umum yang telah dihadapi oleh masyarakat Indonesia selama bertahun-tahun. Perizinan yang harus melalui banyak pintu dan durasi pelayanan yang memakan banyak waktu menjadi persoalan tersendiri bagi masyarakat. Pelayanan yang cepat dan prosedur yang mudah merupakan harapan masyarakat yang harus dijawab oleh pemerintah untuk memberikan kepuasan publik. Melalui peraturan Presiden (PP) Nomor 5 Tahun 2010 tentang permasalahan, terutama terkait dengan ego sektoral masing-masing instansi pemerintah. Aparatur sipil negara (ASN) sebagai aparatur penyelenggara negara sudah seharusnya menjadi motor penggerak persatuan dan kesatuan serta menjadi contoh bagi warga bangsa dan masyarakat dalam mencapainya, bukan sebaliknya menjadi contoh buruk mendorong terjadinya disintegrasi bangsa dan fragmentasi sektor.

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. *Whole of Government* (WoG) adalah sebuah pendekatan penyelenggaraan pemerintahan yang menyatukan upaya-upaya kolaboratif pemerintahanan dari keseluruhan sektor dalam ruang lingkup koordinasi yang lebih luas guna mencapai tujuan-tujuan pembangunan kebijakan, manajemen program dan pelayanan publik. Oleh karena itu, WoG juga dikenal sebagai pendekatan *integrancy***,** yaitu pendekatan yan melibatkan sejumlah kelembagaan yang terkait dengan urusan-urusan yang relevan.

1. **Konsep *Whole of Government***

Menyimak definisi dan pendapat ahli bahwa *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. Sebagai bentuk kolaborasi, kerjasama antar instansi, aktor pelayanan dalam menyelesaikan suatu masalah dalam pelayanan publik yang menekankan pelayanan yang terintegrasi sehingga prinsip kolaborasi, kebersamaan, kesatuan dalam melayani permintaan masyarakat dapat diselesaikan dengan waktu yang singkat.

WoG memiliki karakteristik dengan konsep-konsep tersebut, terutama karakterisktik 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.

1. **Mengapa *Whole of Government*?**

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

* 1. Faktor eksternal, adanya dorongan publik dalam mewujudkan integrasi kebijakan, program pembangunan dan pelayanan publik akibat perkembangan teknologi informasi dan dinamika kebijakan untuk menyatukan intitusi pemerintah sebagai penyelenggara kebijakan dan pelayanan publik.
	2. Faktor internal, terjadinya fenomena ketimpangan kapasitas sektoral sebagai akibat adanya nuansa kompetisi dan ego sektoral dalam pelayanan publik. Satu sektor bisa menjadi superior terhadap sektor lain tidak berjalan beriringan, tetapi justru kontraproduktif atau saling mematiakan. Perbedaan orientasi masing-masing sektor dalam pelayanan publik dapat menyebabkan tumbuhnya ego sektoral yang mendorong perilaku dan nilai individu ataupun kelompok yang menyempit pada kepentingan sektor. Keadaan ini akan merugikan semua , 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 kebangsaaan yang akan menjamin bersatunya elemen-elemen kebangsaan dalam satu frame NKRI. Dalam hal ini konsep WoG menjadi penting karena sangat diperlukan sebagai 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.
1. **Bagaimana *Whole of Government* Dilakukan**

Pendekatan WoG dapat dilaksanakan pada tataran kelembagaan nasional maupun daerah, tetapi perlu dilakukan pola koordinasi antar instansi baik pusat maupun daerah sebelum WoG diperkenalkan. WoG dapat dilakukan mulai dari sebatas koordinasi tanpa membawa dampak perubahan pada institusi atau kelembagaan, lembaga yang terlibat dalam koordinasi tidak mengalami perubahan struktur organisasi. Dalam kategori integrasi, kelembagaan yang terlibat harus menyamakan perencanaan jangka panjang serta perencanaan kerjasama. Dalam kategori kedekatan kelembagaan harus 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, dapat dilakukan apabila jumlah lembaga-lembaga yang dikoordinasikan masih terjangkau dan manageable. Dalam praktek, rentang kendali yang rasional akan sangat terbatas dan alternatifnya adalah mengurangi jumlah lembaga yang ada pada jumlah ideal, sehingga koordinasi dapat dilakukan dengan lebih mudah.
	2. Membentuk lembaga koordinasi khusus yang terpisah dan permanen yang bertugas dalam mengkoordinasikan sektor terkait adalah salah satu cara melakukan WoG, dan lembaga koordinasi ini biasanya diberikan status kelembagaan setingkat lebih tinggi, atau setidaknya setara dengan kelembagaan yang dikoordinasikannya.
	3. Membentuk gugus tugas, merupakan bentuk pelembagaan koordinasi yang dilakukan di luar struktur formal yang sifanya 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 social, merupakan bentuk informal dari penyatuan koordinasi antar sektor atau lembaga, tanpa perlu membentuk pelembagaan khusus. Koalisi sosial mendorong adanya penyamaan nilai dan persepsi tentang suatu hal, sehingga pada akhirnya akan terjadi koordinasi alamiah.
1. **Tantangan Dalam Penerapan WoG**

Sebagai konsep pendekatan yang menekankan aspek kebersamaan , kesatuan dalam melayani permintaan masyarakat dapat diselesaikan dengan waktu yang singkat dalam implementasinya banyak tantangan yang akan dihadapi, antara lain:

* 1. Kapasitas SDM dan 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, nilai dan budaya organisasi pun menjadi kendala manakala terjadi upaya kolaborasi sampai dengan penyatuan kelembagaan, karena nilai budaya setiap institusi berbeda.
	3. Kepemimpinan, menjadi salah satu kunci penting dalam pelaksanaan WoG, karena kepemimpinan yang dibutuhkan adalah kepemimpinan yang mampu mengakomodasi perubahan nilai dan budaya organisasi serta menyiapkan dan mengatur SDM yang tersedia guna mencapai tujuan yang diharapkan.
1. **Praktek WoG dalam Pelayan Publik**

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

* 1. Pelayanan yang bersifat administrative, menghasilkan berbagai dokumen dan surat-surat resmi yang dibutuhkan oleh warga masyarakat. Dokumen dan surat-surat resmi yang dihasilkan misalnya: 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, menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat seperti pendidikan. Kesehatan, ketenagakerjaan, perhubungan dan lain sebagainya.
	3. Pelayanan barang, 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, 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, pelayanan yang dilakukan secara terpadau pada satu instansi pemerintah yang berkaitan sesuai dengan kewenangan masing-masing. Pola ini memudahkan masyarakat pengguna ijin untuk mengurus permohonan perijinan, misalnya sudah banyak dilakukan berbagai kota Provinsi/Kabupaten/Kota membanguan Mall Pelayanan Publik
3. Pola pelayanan satu pintu, pelayanan masyarakt yang diberikan secara tunggal oleh sutua unit kerja pemerintah berdasarkan pelimpahan wewenang dari unit kerja pemerintah terkait laiinya 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, 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 filosopi, menggabungkan dan beradaptasi dengan nilai-nilai WoG ke dalam budaya yang dianut sebelumnya merupakan keharusan agar tidak terjadi *culture shock* (kejutan budaya) 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 filosopi organisasi atau koordinasi yang baik.
2. Cara kerja yang baru, 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, fleksibelitas serta bagaimana *reward* dan pengakuan menjadi bagian dari manajemen horizontal.
4. Cara baru pengembangan kebijakan serta mendesain program dan pelayanan *Collegate 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.
5. **Implementasi *Whole of Government* di Indonesia**

Penerapan WoG di Indonesia dapat dianggap sebagai perekat kebangsaan dan penjamin bersatunya elemen-elemen Negara, karena berbagai keragaman di Indonesia. Menurut Rahmadi (2017), terdapat beberapa aktivitas yang bisa diuapayakan oleh pemerintah untuk terwujudnya WoG, antara lain:

1. Penguatan koordinasi antar lembaga
2. Membentuk lembaga koordinasi khusus
3. Membentuk gugus tugas yang sifatnya tidak permanen
4. Melakukan koalisi sosial dengan kelompok bisnis dan kelompok masyarakat

Beberapa contoh penerapan WoG di Indonesia, antara lain:

1. Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Kemenko PMK) mengungkapkan memalui situs resminya (2016) memiliki program pemberdayaan kawasan pedesaan. Koordinasi yang dilakukan oleh Kemenko PMK dilakukan dengan beberapa instansi dan lembaga serta kementerian lain seperti Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi.
2. Koordinasi yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencegah investasi ilegal. Melalui halaman media Tirto, Andreas (2018) mengungkapkan bahwa untuk melakukan pencegahan investasi ilegal , pemerintah menunjuk Otoritas Jasa Keuangan (OJK) untuk menjadi fasilitator, dan terdapat 13 lembaga yang terlibat dalam koordinasi tersebut. Dalam kolaborasi ini, OJK akan memberikan program *capacity building* kepada 13 lembaga yang terlibat, agar lembaga-lembaga tersebut lebih bertanggung jawab. Kolaborasi dan koordinasi ini dibentuk karena OJK meyakini bahwa penindakan terhadap kegiatan investasi ilegal tidak bisa dibebankan seluruhnya kepada OJK, akan tetapi juga unsur lembaga lain yang memiliki kewenangan yang sesuai dengan porsi dan domain masing-masing.

Sementara itu G. WoG dalam lingkup penyelenggaraan Pemerintahan Negara, mengacu pada UUD Republik Indonesia Tahun 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 peemrintahan negara adalah keseluruhan penyelenggaraan kekuasaan peemrintahan *(executive power)* dengan memanfaatkan dan mendayagunakan kemampuan pemerintah dan segenap aparaturnya dari semua peringkat pemerintahan beserta seluruh wakil 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 dalam Pembukaan UUD 1945. Sistem penyelenggaraan pemerintahan negara merupakan bagian integral dan paling dominan dalam sistem penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, operasionalisasi dari semua ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945, kecuali telah secara khusus dan jelas menjadi wewenang lembaga-lembaga negara di luar eksekutif.

1. **WoG dalam Hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah, antar Daerah**

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

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

1. Hubungan wewenang, yang pelaksanaanya 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 pembertukan Daerah

Sementara itu dalam Pelayanan Publik Administrasi Pemerintahan, mengacu UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), administrasi pemerintahan adalah tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan sebagai unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintahan maupun penyelenggara negara lainnya. Keputusan administrasi pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan pengertian Tindakan Adminsitrasi Pemerintahan adalah perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Berdasarkan UU tersebut diatas, administrasi pemerintahan itu sendiri bertujuan:

1. Menciptakan tertib penyelenggaraan administrasi pemerintahan
2. Menciptakan kepastian hukum
3. Mencegah terjaidnya 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.

Birokrasi merupakan alat pemerintah untuk menyediakan pelayanan publik dan perencana, pelaksana dan pengawas kebijakan. Di negara berkembang seperti Indonesia, pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat belum bisa dikatakan baik karena pelayanan yang disediakan oleh pemerintah terkesan “mempersusah daripada mempermudah”. Kesan negatif ini dapat dilihat tidak hanya dari performa pelayanan, namun juga dari lemahnya koordinasi antar departemen yang berimplikasi pada ketidakefisienan dan ketidakefektifan manajemen dan kesenjangan antara pemerintah dan agen-agen sosial tentang arah dan tujuan pelayanan publik.

Padahal, kebutuhan dan kesadaran masyarakat terhadap pelayanan publik yang prima semakin tinggi. Masyarakat terus menginginkan pelayanan cepat, aman dan nyaman. Maka dari itu, sebuah evolusi administrasi publik melalui pendekatan “Whole of Government” yang telah diterapkan di berbagai negara dalam melayani masyarakat sangat tepat diterapkan di Indonesia, dengan prinsip kolaborasi dan prinsip satu tujuan sehingga latar dalam pelayanan dapat mengacu asas efektif dan efisien. Indonesia sedang berjuang mengimplementasikan *Whole of Government* untuk mencapai *good governance* dalam tata pemerintahan di Indonesia, sehingga prinsip-prinsip *Whole of Government* menjadi terobosan yang perlu diambil dalam berbagai institusi penting pemerintahan. Terselenggaranya WoG bertumpu pada prinsip-prinsip pokok seperti partisipasi masyarakat, tegaknya supremasi hukum, transparansi, kepedulian, orientasi pada konsensus, kesetaraan, efektifitas dan efisiensi, akuntabilitas dan visi strategis. Untuk itu apa yang didambakan Indonesia mewujudkan pemerintahan bersih dan bagus *(clean and good governance)* dapat terwujud. Hal ini diiringi dengan usaha untuk meminimalisir faktor-faktor negatif seperti kepentingan politik yang merugikan, KKN, peradilan yang tidak adil, bekerja di luar kewenangan dan kurangnya integritas dan transparansi. Faktor-faktor di atas masih menjadi masalah serius bagi Indonesia sehingga pemerintahan belum terselenggara dengan baik. Di samping itu, harmonisasi antara pemerintah dan masyarakat masih menjadi pekerjaan rumah yang serius. *Whole of Government* adalah cita-cita dan upaya untuk mencapai pemerintahan yang baik, aspiratif, transparan, efektif dan efisien.

Semakin meningkatnya kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan publik serta semakin kritisnya masyarakat terhadap birokrasi, maka masyarakat terus menginginkan pelayanan yang cepat, aman dan nyaman. Belum lagi masalah internal organisasi yang tak kunjung mengalami perubahan, prilaku pelayanan yang buruk telah mendarah daging, ego sektoral baik internal maupun antar instansi dalam satu lingkaran pemerintah daerah, menambah kompleks pelayanan menuju prima. Faktor ego sektoral tercermin pada banyaknya kebijakan-kebijakan yang lahir guna mendukung pelaksanaan tugas dan fungsinya, sehingga banyak terbitan aturan yang satu sama lain tumpang tindih dan tidak selaras, setiap sektor baik tingkat pusat maupun daerah di Indonesia. Sebuah evolusi administrasi publik melalui pendekatan Whole-of-Government yang telah diterapkan di berbagai negara dalam melayani masyarakat sangat tepat diterapkan di Indonesia, dengan prinsip kolaborasi dan prinsip satu tujuan sehingga latar dalam pelayanan dapat mengacu asas efektif dan efisien.

1. **Penerapan WoG dalam Pelayanan yang Terintegrasi**

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 Komis 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.

1. **Penutup**

Sebagai penutup tulisan ini sampaikan beberapa kasus yang menunjukkan adanya kesenjangan harapan dan realita dalam pelayanan publik di Indonesia, contoh kasus :

1. Dalam evakuasi masyarakat kita dari Wuhan Cina karena bahaya virus corona diputuskan Pemerintah Pusat dikarantina di pulau Natuna, tetapi rencana itu belum dikoorninasikan dengan baik antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, terjadilah terjadilah miss komunikasi, Akibatnya timbul gelombang protes dari masyarakat untuk menolak Natuna sebagai tempat karantina selama 14 hari. Gelombang protes itu dilakukan di Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD), sementara itu Pemerintah Daerah dan DPRD Natuna belum mengetahui rencana Pemerintah Pusat tersebut karena tidak dilibatkan oleh Pemerintah Pusat dalam membuat keputusan utuk mengevakuasi masyarakat kita dari Wuhan Cina untuk dikarantina di Pulau Natuna. Inilah gambaran lemahnya koordinasi dan terjadinya ego sektoral. Padahal konsep 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 (protes keras Wakil Bupati dan Ketua DPRD Natuna, ILC, 4 Faebruari 2020)
2. 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. Persoalannya adalah belum maksimalnya proses terjadi di tingkat bawah (contoh, banyak kasus hasil Musrenbang Desa/ Kelurahan yang membingungkan masyarakat)
3. 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 Propinsi dan Kabupaten/Kota juga membentuk PTSP yang serupa, sesuai dengan tingkat kewenangannya di masing-masing level. Dalam hal ini terjadi bahwa Badan PTSP DKI, misalnya, menyatukan ratusan jenis pelayanan publik dari yang sifatnya perizinan usaha sampai pelayanan dokumen kependudukan.
4. Kebijakan Pemerintah tentang *Omnibus law* berkaitan dengan berbagai objek atau hal sekaligus, dengan skema regulasi yang sudah dikenal sejak 1840 ini, merupakan aturan yang bersifat menyeluruh dan komprehensif. Presiden Jokowi menyebutkan bahwa *omnibus law* akan menyederhanakan kendala regulasi yang kerap berbelit-belit dan panjang. Pemerintah juga meyakini *omnibus law* akan memperbaiki ekosistem investasi dan daya saing Indonesia sehingga bisa memperkuat perekonomian nasional Omnibus law yang akan dibuat Pemerintah Indonesia, terdiri dari dua Undang-Undang (UU) besar, yakni UU Cipta Lapangan Kerja dan UU Perpajakan. Omnibus law rencananya akan menyelaraskan 82 UU dan 1.194 pasal. Tujuan mulia inipun terjadi pro-kontra di masyarakat.

**Bahan Bacaan**

Rahmadi, M.H. 2017. Pelayanan Dengan Pendekatan Whole of Government. Dalam [http://kaltim.tribunnews.com/2017/02/02/pelayanan-dengan-pendekatan-whole-of-government. d](http://kaltim.tribunnews.com/2017/02/02/pelayanan-dengan-pendekatan-whole-of-government)iakses tanggal 16 Januari 2017.

Riyanto, S. 2017. *Statistik dengan Program IBM SPSS 24: Statistik untuk Pemula dan Contoh Riset Penelitian*. Yogyakarta: LeutikaPrio

Peraturan Kepala LAN-RI, Nomor 38 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendidikan Dan Pelatihan Prajabatan CPNS Golongan III.

PeraturanKepala LAN-RI Nomor 17 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Kepala LAN RI tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelatihan Dasar CPNS Golongan III

Panduan Aktualisasi Nilai-Nilai Dasar Profesi PNS di Tempat Tugas/ Tempat Magang TOF-Diklat Prajabatan Pola Baru.

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