

# ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK MENUJU TATA PEMERINTAHAN YANG BERSIH DAN BERWIBAWA

## PUBLIC POLICY ANALYSIS TOWARDS CLEAN AND AUTHORIZED GOVERNANCE

Wiwini Winangsih

Program Studi Ilmu Pemerintahan

Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Langlangbuana

---

### ABSTRAK

Salah satu agenda pembangunan nasional adalah menciptakan tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Untuk itu diperlukan langkah-langkah kebijakan yang terarah pada perubahan kelembagaan dan sistem ketatalaksanaan; kualitas sumber daya manusia aparatur; dan sistem pengawasan dan pemeriksaan yang efektif. Analisis kebijakan, dalam pengertiannya yang luas, melibatkan hasil pengetahuan tentang dan di dalam proses kebijakan. Analisis kebijakan diharapkan untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi tentang nilai-nilai, fakta-fakta, dan tindakan-tindakan. Tujuan penulisan ini untuk menganalisis sejauh mana analisis kebijakan publik menuju tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Metode penulisan dilakukan dengan melakukan kajian kepustakaan yang relevan dengan tema analisis kebijakan publik menuju tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Hasil penulisan ini menunjukkan bahwa untuk mewujudkan Tata Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa, maka kebijakan penyelenggaraan negara harus diarahkan, untuk: (1) Menuntaskan penanggulangan penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk praktik-praktik KKN; (2) Meningkatkan kualitas penyelenggaraan administrasi negara; dan (3) Meningkatkan keberdayaan masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan.

**Kata Kunci:** Analisis Kebijakan Publik dan Tata Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa

### ABSTRACT

*One of the national development agenda is to create clean and authoritative governance. It required policy measures directed at institutional change and systems management; quality of human resources, and system of effective supervision and inspection. Policy analysis, in a broad sense, involving the results and knowledge in the policy process. Policy analysis is expected to generate and transform information about the values, facts, and actions. The purpose of this paper to analyze the extent to which public policy analysis towards clean and authoritative governance. The method of writing done with a review of relevant literature on the theme of public policy analysis towards clean and authoritative governance. The results of this study indicate that to realize the clean and authoritative Governance, the organization of state policy should be directed to: (1) Complete the prevention of abuse of power in the form of corruption practices; (2) Improve the quality of the organization of the state administration; and (3) Increasing the empowerment of the community in the implementation of development.*

**Keywords:** Analysis of Public Policy and Clean and Authoritative Governance

## Pendahuluan

Salah satu agenda pembangunan nasional adalah menciptakan tata pemerintahan yang bersih, dan berwibawa. Agenda tersebut merupakan upaya untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, antara lain: keterbukaan, akuntabilitas, efektifitas dan efisiensi, menjunjung tinggi supremasi hukum, dan membuka partisipasi masyarakat yang dapat menjamin kelancaran, keserasian dan keterpaduan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Untuk itu diperlukan langkah-langkah kebijakan yang terarah pada perubahan kelembagaan dan sistem ketatalaksanaan; kualitas sumber daya manusia aparatur; dan sistem pengawasan dan pemeriksaan yang efektif.

Reformasi birokrasi belum berjalan sesuai dengan tuntutan masyarakat. Hal tersebut terkait dengan tingginya kompleksitas permasalahan dalam mencari solusi perbaikan. Demikian pula, masih tingginya tingkat penyalahgunaan wewenang, banyaknya praktek KKN, dan masih lemahnya pengawasan terhadap kinerja aparatur negara merupakan cerminan dari kondisi kinerja birokrasi yang masih jauh dari harapan.

Banyaknya permasalahan birokrasi tersebut di atas, belum sepenuhnya teratasi baik dari sisi internal maupun eksternal. Dari sisi internal, berbagai faktor seperti demokrasi, desentralisasi dan internal birokrasi itu sendiri, masih berdampak pada tingkat kompleksitas permasalahan dan dalam upaya mencari solusi lima tahun ke depan. Sedangkan dari sisi eksternal, faktor globalisasi dan revolusi teknologi informasi juga akan kuat berpengaruh terhadap pencarian alternatif-alternatif kebijakan dalam bidang aparatur negara.

Dari sisi internal, faktor demokratisasi dan desentralisasi telah membawa dampak pada proses pengambilan keputusan kebijakan publik. Dampak tersebut terkait dengan, makin meningkatnya tuntutan akan partisipasi

masyarakat dalam kebijakan publik; meningkatnya tuntutan penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik antara lain transparansi, akuntabilitas dan kualitas kinerja publik serta taat pada hukum; meningkatnya tuntutan dalam pelimpahan tanggung jawab, kewenangan dan pengambilan keputusan.

Demikian pula, secara khusus dari sisi internal birokrasi itu sendiri, berbagai permasalahan masih banyak yang dihadapi. Permasalahan tersebut antara lain adalah: pelanggaran disiplin, penyalahgunaan kewenangan dan masih banyaknya praktek KKN; rendahnya kinerja sumber daya manusia dan kelembagaan aparatur; sistem kelembagaan (organisasi) dan ketatalaksanaan (manajemen) pemerintahan yang belum memadai; rendahnya efisiensi dan efektifitas kerja; rendahnya kualitas pelayanan umum; rendahnya kesejahteraan PNS; dan banyaknya peraturan perundang-undangan yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan dan tuntutan pembangunan.

Dari sisi eksternal, faktor globalisasi dan revolusi teknologi informasi (*e-Government*) merupakan tantangan tersendiri dalam upaya menciptakan pemerintahan yang bersih, baik dan berwibawa. Hal tersebut terkait dengan makin meningkatnya ketidakpastian akibat perubahan faktor lingkungan politik, ekonomi, dan sosial yang terjadi dengan cepat; makin derasnya arus informasi dari manca negara yang dapat menimbulkan infiltrasi budaya dan terjadinya kesenjangan informasi dalam masyarakat (*digital divide*). Perubahan-perubahan ini, membutuhkan aparatur negara yang memiliki kemampuan pengetahuan dan keterampilan yang handal untuk melakukan antisipasi, menggali potensi dan cara baru dalam menghadapi tuntutan perubahan. Di samping itu, aparatur negara harus mampu meningkatkan daya saing, dan menjaga keutuhan bangsa dan wilayah negara.

Analisis kebijakan, dalam pengertiannya yang luas, melibatkan hasil pengetahuan tentang dan di dalam proses kebijakan. Secara historis, tujuan analisis kebijakan adalah menyediakan informasi bagi pembuat kebijakan untuk dijadikan bahan pertimbangan yang nalar guna menemukan pemecahan masalah kebijakan. Analisis kebijakan mengambil dari berbagai disiplin yang tujuannya bersifat deskriptif, evaluatif, dan normatif. Analisis kebijakan diharapkan untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi tentang nilai-nilai, fakta-fakta, dan tindakan-tindakan. Ketiga macam tipe informasi itu dihubungkan dengan tiga pendekatan analisis kebijakan, yaitu empiris, valuatif, dan normatif. Komunikasi dan penggunaan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan adalah sentral dalam praktik dan teori analisis kebijakan. Metodologi analisis kebijakan adalah sistem standar, aturan, dan prosedur untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.

Dari beberapa uraian di atas, maka permasalahan dalam penulisan ini adalah bagaimana analisis kebijakan publik menuju tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa?. Dengan tujuan penulisan untuk menganalisis sejauh mana analisis kebijakan publik menuju tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

### **Metode Penulisan**

Metode penulisan dilakukan dengan melakukan kajian kepustakaan atau kajian literatur, baik itu dari buku, jurnal, artikel, dan sumber kepustakaan yang lain yang relevan dengan tema analisis kebijakan publik menuju tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa untuk menjawab rumusan permasalahan yang telah diajukan guna menghasilkan kesimpulan yang baik.

### **Analisis Kebijakan**

Analisis kebijakan mempunyai beberapa karakteristik utama: perhatian

yang tinggi pada perumusan dan pemecahan masalah, komitmen kepada pengkajian baik yang sifatnya deskriptif maupun kritik nilai, dan keinginan untuk meningkatkan efisiensi pilihan di antara sejumlah alternatif lain. Lima tipe informasi yang dihasilkan oleh analisis kebijakan adalah: masalah kebijakan, masa depan kebijakan, aksi kebijakan, hasil kebijakan, dan kinerja kebijakan. Kelima tipe informasi tersebut diperoleh melalui lima prosedur analisis kebijakan: perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan, dan evaluasi. Rekomendasi merupakan proses rasional di mana para analis memproduksi informasi dan argumen-argumen yang beralasan tentang solusi-solusi yang potensial dari masalah publik. Prosedur-prosedur yang paling umum untuk memecahkan masalah-masalah kemanusiaan (deskripsi, prediksi, evaluasi, preskripsi) dapat dibandingkan dan dipertimbangkan menurut waktu kapan prosedur-prosedur tersebut digunakan (sebelum vs sesudah tindakan) dan jenis pertanyaan yang sesuai (empirik, valuatif, normatif). Setiap argumen kebijakan mempunyai enam elemen: informasi yang relevan dengan kebijakan, klaim kebijakan, pembenaran, dukungan, bantahan, dan penguat. Analisis kebijakan umumnya bersifat kognitif, sedangkan pembuat kebijakan bersifat politis. Sistem kebijakan bersifat dialektis, merupakan kreasi subjektif dari pelaku kebijakan, merupakan realitas objektif, dan para pelaku kebijakan merupakan produk dari sistem kebijakan.

### **Konsep Kebijakan Publik**

Analisis kebijakan publik walaupun merupakan bagian dari studi Ilmu Administrasi Negara, tetapi bersifat multidisipliner, karena banyak meminjam teori, metode dan teknik dari studi Ilmu sosial, ilmu ekonomi, ilmu politik, dan ilmu psikologi. Studi kebijakan publik mulai berkembang pada awal tahun 1970-an terutama dengan terbitnya tulisan Harold D. Lasswell tentang *Policy Sciences*. Fokus

utama studi ini adalah pada penyusunan agenda kebijakan, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Kebijakan publik menurut Thomas Dye (1981: 1) adalah apa pun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan pemerintah di samping yang dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik. Sebagai contoh, ketika pemerintah mengetahui bahwa ada jalan yang rusak dan dia tidak membuat kebijakan untuk memperbaikinya, berarti pemerintah sudah mengambil kebijakan. Definisi kebijakan publik dari Thomas Dye tersebut mengandung makna bahwa: (1) Kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) Kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah. Kebijakan pemerintah untuk tidak membuat program baru atau tetap pada *status quo*, misalnya tidak menunaikan pajak adalah sebuah kebijakan publik. James E. Anderson (1979: 3) mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Walaupun disadari bahwa kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh para aktor dan faktor dari luar pemerintah. Dalam pandangan David Easton ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya (dikutip Dye, 1981). Sebagai contoh, ketika pemerintah menetapkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan kemudian diganti dengan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, terlihat bahwa nilai yang akan dikejar adalah penghormatan terhadap nilai demokrasi dan pemberdayaan terhadap masyarakat lokal dan pemerintah daerah. Harold D. Laswell

dan Abraham Kaplan berpendapat bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat (Dikutip Dye, 1981). Ini berarti kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Ketika kebijakan publik berisi nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan publik tersebut akan mendapat resistensi ketika diimplementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan publik harus mampu mengakomodasi nilai-nilai dan pratika-praktika yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

### **Proses Analisis Kebijakan Publik**

Merupakan suatu serangkaian kegiatan atau aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politik tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sedangkan, aktivitas perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual. James Anderson (1979: 23-24) sebagai pakar kebijakan publik menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut: (1) Formulasi masalah (*problem formulation*): apa masalahnya, apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan, bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah; (2) Formulasi kebijakan (*formulation*): bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut, siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan; (3) Penentuan kebijakan (*adoption*): bagaimana alternatif ditetapkan?, persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi?, siapa yang akan melaksanakan kebijakan?, bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan

kebijakan?, apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?. (4) Implementasi (*implementasion*): siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan?, apa yang mereka kerjakan?, apa dampak dari isi kebijakan; (5) Evaluasi (*evaluation*): bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur?, siapa yang mengevaluasi kebijakan?, apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan, Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan. Sedangkan Michael Howlet dan M. Ramesh (1995: 11) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari 5 (lima) tahapan, sebagai berikut: (1) Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah; (2) Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah; (3) Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan; (4) Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil; dan (5) Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Sistem analisis kebijakan publik merupakan suatu proses kajian yang mencakup 5 (lima) komponen, dan setiap komponen dapat berubah menjadi komponen yang lain melalui prosedur metodologi tertentu, seperti perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan, dan evaluasi. Sebagai contoh, prosedur peramalan akan menghasilkan masa depan kebijakan, dan rekomendasi akan melahirkan aksi kebijakan, dan pemantauan akan menghasilkan hasil-hasil kebijakan, serta evaluasi akan melahirkan kinerja kebijakan. Melakukan analisis kebijakan berarti menggunakan kelima prosedur metodologi tersebut, yakni merumuskan masalah kebijakan, melakukan peramalan, membuat

rekomendasi, melakukan pemantauan, dan melakukan evaluasi kebijakan.

### **Elemen Analisis Kebijakan**

Analisis kebijakan terdiri dari 3 (tiga) elemen, yaitu: (1) Metode-metode kebijakan; (2) Komponen informasi kebijakan; dan (3) Transformasi informasi kebijakan. Terdapat 3 (tiga) bentuk utama analisis kebijakan, yaitu: (1) Retrospektif; (2) Prospektif; dan (3) Terintegrasi. Perumusan masalah merupakan aspek paling krusial tetapi paling tidak dipahami dari analisis kebijakan. Proses perumusan masalah-masalah kebijakan kelihatannya tidak mengikuti aturan yang jelas sementara masalah itu sendiri seringkali sangat kompleks sehingga tampak sulit dibuat sistematis. Para analis kebijakan lebih sering gagal karena mereka memecahkan masalah yang salah dibanding karena mereka menemukan solusi yang salah terhadap masalah yang benar. Karakteristik utama masalah-masalah kebijakan adalah saling tergantung, subjektif, artifisial, dan dinamis. Masalah-masalah kebijakan jarang dipecah ke dalam bagian-bagian yang independen, berbeda, dan saling eksklusif; masalah-masalah sesungguhnya merupakan sistem masalah dengan sifat-sifat yang teologis (purposif) sedemikian rupa sehingga dari keseluruhan tidak sama dengan jumlah kuantitatif bagian-bagiannya. Isu-isu kebijakan yang nampak sederhana seringkali sama kompleksnya seperti sistem masalah dari mana mereka berasal. Isu-isu kebijakan merupakan hasil dari perselisihan sebelumnya tentang hakikat masalah-masalah kebijakan, yang didasarkan pada interpretasi yang selektif terhadap kondisi masalah. Kompleksitas dari struktur masalah bervariasi sesuai dengan karakteristik dan hubungan di antara 5 (lima) elemen, yaitu: (1) Pembuat kebijakan; (2) Alternatif; (3) Utilitas (nilai); (4) Hasil; dan (5) Probabilitas hasil.

Banyak dari masalah kebijakan yang sangat penting adalah yang rumit karena masalah-masalah tersebut merupakan suatu

sistem masalah yang benar-benar kompleks yang mengandung konflik yang tinggi di antara para pelaku kebijakan yang saling bersaing. Masalah yang rumit mengharuskan analisis mengambil bagian aktif dalam hal sifat masalah itu sendiri, analisis kebijakan diarahkan secara seimbang kepada perumusan masalah dan pemecahan masalah. Perumusan masalah adalah suatu proses dengan 4 (empat) tahap yang saling tergantung, yaitu: (1) Penghayatan masalah; (2) Pencarian masalah; (3) Pendefinisian masalah; dan (4) Spesifikasi masalah. Tiap tahap-tahap itu menghasilkan informasi mengenai situasi masalah, meta masalah, masalah substantif, dan masalah formal.

### **Model-Model Kebijakan**

Model-model kebijakan adalah penyederhanaan representasi aspek-aspek kondisi masalah yang terseleksi. Model-model kebijakan berguna dan penting; penggunaannya bukan masalah pilihan, semenjak setiap orang menggunakan beberapa model untuk menyederhanakan kondisi masalah. Model kebijakan tidak dapat membedakan antara pertanyaan yang penting dan tidak penting; juga model tidak dapat menjelaskan, memprediksi, mengevaluasi, atau membuat rekomendasi, karena penilaian berada di luar model dan bukan bagiannya. Dimensi-dimensi yang paling penting dari model-model kebijakan adalah tujuan (deskriptif lawan normatif), bentuk ekspresi (verbal, simbolis, prosedural), dan asumsi-asumsi metodologis (pengganti lawan perspektif). Metode-metode untuk merumuskan masalah-masalah kebijakan meliputi analisis batasan, analisis klasifikasional, analisis hierarki, sinektika, brainstorming, analisis perspektif berganda, analisis asumsional dan pemetaan argumentasi. Peramalan dapat mengambil 3 (tiga) bentuk utama, yaitu: (1) Proyeksi; (2) Prediksi; dan (4) Konjektur. Masing-masing mempunyai bentuk yang berbeda: ekstrapolasi kecenderungan, teori, dan pandangan

pribadi. Proyeksi dibenarkan oleh argumen dari metode kasus paralel; prediksi didasarkan pada argumen yang berasal dari sebab dan analogi; dan konjektur didasarkan pada argumen yang berdasar pada pikiran dan motivasi. Peramalan dapat digunakan untuk membuat estimasi tentang 3 (tiga) tipe situasi masyarakat masa depan, yaitu: (1) Masa depan potensial; (2) Masa depan yang masuk akal; dan (3) Masa depan normatif. Tujuan dan sasaran dapat dibandingkan dan dipertentangkan dalam hal dan arah tujuannya, tipe definisi, spesifikasi periode waktu, prosedur pengukuran, dan perlakuan terhadap kelompok target. Pemahaman dan penggunaan teknik peramalan dibuat lebih mudah jika mereka dikelompokkan menurut 3 (tiga) pendekatan, yaitu: (1) Ekstrapolatif; (2) Teoritis; dan (3) Intuitif. Pendekatan-pendekatan yang berbeda mengenai peramalan bersifat saling melengkapi. Kelebihan dari satu pendekatan atau teknik seringkali merupakan keterbatasan dari yang lainnya, demikian pula sebaliknya.

### **Moral dan Etika Analisis Kebijakan**

Metode analisis kebijakan sangat terkait dengan persoalan moral dan etika, karena rekomendasi kebijakan mengharuskan kita menentukan alternatif-alternatif mana yang paling bernilai dan mengapa demikian. Rekomendasi berkenaan pemilihan secara bernalar dua atau lebih alternatif. Model pilihan yang sederhana meliputi definisi masalah yang memerlukan dilakukannya suatu tindakan; perbandingan konsekuensi dua atau lebih alternatif untuk memecahkan masalah; dan rekomendasi alternatif yang paling dapat memenuhi kebutuhan, nilai atau kesempatan. Model pilihan yang sederhana mengandung dua elemen utama: premis fakta dan premis nilai. Model pilihan sederhana menghindari kompleksitas dari kebanyakan situasi pilihan, karena model ini didasarkan pada 3 (tiga) asumsi yang tidak realistis, yaitu: (1) Pembuat keputusan

tunggal; (2) Kepastian; dan (3) Hasil yang terjadi pada satu titik waktu. Model pilihan yang kompleks didasarkan pada asumsi-asumsi yang lain: banyaknya pembuat kebijakan; ketidakpastian atau resiko; dan akibat yang terus berkembang sejalan dengan berjalannya waktu. Sebagian besar pilihan adalah bersifat multirasional karena pilihan-pilihan tersebut mempunyai dasar rasional yang banyak pula. Bukti tentang hal ini ditunjukkan dengan adanya 6 (enam) rasionalitas, yaitu: (1) Teknis; (2) Ekonomis; (3) Legal; (4) Sosial; (5) Substantif; dan (6) Erotetis. Agar pilihan menjadi rasional dan pada saat yang sama komprehensif, maka pilihan-pilihan tersebut harus memuaskan kondisi yang dilukiskan sebagai teori rasionalitas komprehensif dalam pembuatan keputusan. Tipe-tipe pilihan yang rasional dibedakan menurut bentuk kriteria penentuan alternatif, antara lain adalah efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan, daya tanggap dan kelayakan. Jawaban terhadap persoalan kesejahteraan masyarakat dapat dilakukan dengan berbagai cara: memaksimalkan kesejahteraan individu, melindungi kesejahteraan minimal (Pareto), memaksimalkan kesejahteraan bersih (Kaldor-Hicks), memaksimalkan redistribusi kesejahteraan (Rawls). Dalam membuat rekomendasi analisis kebijakan secara khusus menjawab berbagai persoalan tentang sasaran, biaya, hambatan-hambatan, eksternalitas waktu. Dan resiko serta ketidakpastian. Pilihan publik dan swasta berbeda dalam tiga hal: hakekat proses kebijakan publik, hakekat tujuan kebijakan publik yang bersifat kolektif, dan arti barang-barang publik. 2 (dua) pendekatan utama untuk rekomendasi analisis kebijakan publik, adalah: (1) Analisis biaya manfaat; dan (2) Analisis biaya efektivitas. Dalam melakukan analisis biaya manfaat adalah perlu untuk melengkapi serangkaian langkah-langkah, seperti: (1) Spesifikasi sasaran; (2) Identifikasi alternatif; (3)

Pengumpulan; (4) Analisis dan interpretasi informasi; (5) Spesifikasi kelompok sasaran; (6) Identifikasi tipe-tipe biaya dan manfaat; (7) Melakukan diskonting terhadap biaya dan manfaat; (8) Spesifikasi kriteria untuk merekomendasi; dan (9) Rekomendasi itu sendiri. Analisis biaya efektifitas tepat digunakan jika sasaran-sasaran tidak dapat diungkapkan dalam pendapatan bersih.

### **Tata Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa**

Terciptanya tata pemerintahan yang baik, bersih, berwibawa, profesional, dan bertanggung jawab, yang diwujudkan dengan sosok dan perilaku birokrasi yang efisien dan efektif serta dapat memberikan pelayanan yang prima kepada seluruh masyarakat.

Untuk mewujudkan Tata Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa, secara khusus sasaran yang ingin dicapai adalah:

1. Berkurangnya secara nyata praktek korupsi di birokrasi, dan dimulai dari tataran (jajaran) pejabat yang paling atas;
2. Terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintahan yang bersih, efisien, efektif, transparan, profesional dan akuntabel;
3. Terhapusnya aturan, peraturan dan praktek yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara, kelompok, atau golongan masyarakat;
4. Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik; dan
5. Terjaminnya konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah, dan tidak bertentangan peraturan dan perundangan di atasnya.

Dalam upaya untuk mencapai sasaran pembangunan penyelenggaraan negara dalam mewujudkan Tata Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa, maka

kebijakan penyelenggaraan negara diarahkan untuk:

1. Menuntaskan penanggulangan penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk praktik-praktik KKN dengan cara:
  - a. Penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*) pada semua tingkat dan lini pemerintahan dan pada semua kegiatan;
  - b. Pemberian sanksi yang seberat-beratnya bagi pelaku KKN sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
  - c. Peningkatan efektivitas pengawasan aparatur negara melalui koordinasi dan sinergi pengawasan internal, eksternal dan pengawasan masyarakat;
  - d. Peningkatan budaya kerja aparatur yang bermoral, profesional, produktif dan bertanggung jawab;
  - e. Percepatan pelaksanaan tindak lanjut hasil-hasil pengawasan dan pemeriksaan; dan
  - f. Peningkatan pemberdayaan penyelenggara negara, dunia usaha dan masyarakat dalam pemberantasan KKN.
2. Meningkatkan kualitas penyelenggaraan administrasi negara melalui:
  - a. Penataan kembali fungsi-fungsi kelembagaan pemerintahan agar dapat berfungsi secara lebih memadai, efektif, dengan struktur lebih proporsional, ramping, luwes dan responsif;
  - b. Peningkatan efektivitas dan efisiensi ketatalaksanaan dan prosedur pada semua tingkat dan lini pemerintahan;
  - c. Penataan dan peningkatan kapasitas sumber daya manusia aparatur agar lebih profesional sesuai dengan tugas dan fungsinya untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat;
  - d. Peningkatan kesejahteraan pegawai dan pemberlakuan sistem karier berdasarkan prestasi; dan
  - e. Optimalisasi pengembangan dan pemanfaatan *e-Government*, dan dokumen/arsip negara dalam pengelolaan tugas dan fungsi pemerintahan.
3. Meningkatkan keberdayaan masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan dengan:
  - a. Peningkatan kualitas pelayanan publik terutama pelayanan dasar, pelayanan umum dan pelayanan unggulan;
  - b. Peningkatan kapasitas masyarakat untuk dapat mencukupi kebutuhan dirinya, berpartisipasi dalam proses pembangunan dan mengawasi jalannya pemerintahan; dan
  - c. Peningkatan transparansi, partisipasi dan mutu pelayanan melalui peningkatan akses dan sebaran informasi.

### **Kesimpulan**

Pemantauan merupakan prosedur analisis kebijakan guna menghasilkan informasi tentang penyebab dan konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik. Pemantauan bermaksud memberikan pernyataan yang bersifat penandaan dan oleh karenanya terutama berkepentingan untuk menetapkan premis-premis faktual tentang kebijakan publik. Pemantauan menghasilkan pernyataan yang bersifat penandaan setelah kebijakan dan program diadopsi dan diimplementasikan, sedangkan peramalan menghasilkan pernyataan yang bersifat penandaan sebelum tindakan dilakukan (*ex ante*). Informasi yang dihasilkan melalui pemantauan memiliki setidaknya-tidaknya 4 (empat) fungsi, yaitu: (1) Ketundukan; (2) Pemeriksaan; (3) Akuntansi; dan (4) Eksplanasi. Ada dua jenis hasil kebijakan: keluaran dan dampak. Tindakan kebijakan juga ada dua: masukan dan proses. Sementara itu, tindakan kebijakan memiliki dua tujuan utama: regulasi dan alokasi. Pemantauan dapat dipilah ke dalam 4 (empat) pendekatan, yaitu: (1) Akuntansi

sistem sosial; (2) Eksperimental sosial; (3) Pemeriksaan sosial; dan (4) Sintesis riset dan praktek. Pendekatan-pendekatan terhadap akuntansi sistem sosial memperhatikan hasil-hasil yang berkaitan dengan kebijakan, berfokus pada tujuan, dan orientasi pada perubahan. Eksperimental sosial berusaha untuk mengikuti prosedur yang digunakan dalam eksperimen klasik dalam laboratorium: kontrol langsung terhadap perlakuan atau stimuli; ada kelompok pembanding (kontrol); rancangan yang acak. Kapasitas eksperimen sosial untuk menghasilkan inferensi kausal yang valid disebut validitas internal. Pemeriksaan sosial merupakan respon konstruksi terhadap keterbatasan dan akuntansi sistem sosial dan eksperimental sosial. Sintesis riset dan praktek menggunakan informasi yang tersedia dalam bentuk studi kasus dan laporan penelitian untuk merangkum, membandingkan, dan mengkaji hasil-hasil dari implementasi kebijakan dan program di masa lalu. Metode ini efisien, membantu mencakup banyak dimensi dari proses kebijakan, dan dapat digunakan untuk membuat argumen dengan cara kasus paralel dan analogi. Keterbatasan utama dari sintesis riset dan praktek adalah reliabilitas dan validitas informasi yang tersedia tersebut. Evaluasi mempunyai beberapa karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan yang lain: titik berat kepada nilai hubungan ketergantungan antara nilai dan fakta; orientasi masa kini dan masa lalu; dan dualitas nilai. Fungsi-fungsi utama dari analisis kebijakan adalah penyediaan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan; kejelasan dan kritik nilai-nilai yang mendasari pilihan tujuan dan sasaran dan penyediaan informasi bagi perumusan masalah dan inferensi praktis. Kriteria evaluasi kebijakan: efektifitas, estimasi, kecukupan, kesamaan, daya tanggap, dan kelayakan. Tiga pendekatan utama evaluasi dalam analisis kebijakan, yaitu: (1) Evaluasi

semu; (2) Evaluasi formal; dan (3) Evaluasi teoritis keputusan.

Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa, secara khusus sasaran yang ingin dicapai, adalah: (1) Berkurangnya secara nyata praktek korupsi di birokrasi, dan dimulai dari tataran (jajaran) pejabat yang paling atas; (2) Terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintahan yang bersih, efisien, efektif, transparan, profesional dan akuntabel; (3) Terhapusnya aturan, peraturan dan praktek yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara, kelompok, atau golongan masyarakat; (4) Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik; dan (5) Terjaminnya konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah, dan tidak bertentangan peraturan dan perundangan di atasnya. Upaya untuk mencapai sasaran pembangunan penyelenggaraan negara dalam mewujudkan Tata Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa, maka kebijakan penyelenggaraan negara diarahkan, untuk: (1) Menuntaskan penanggulangan penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk praktik-praktik KKN; (2) Meningkatkan kualitas penyelenggaraan administrasi negara; dan (3) Meningkatkan keberdayaan masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan.

#### **Daftar Pustaka**

- Dunn, N, William. 1999. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi Kedua Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Dye, Thomas R. 1981. *Understanding Publik Policy California*. Prentice Hall, Inc
- Djiwandono, Soedrajad. J. 2001. *Bergulat dengan Krisis dan Pemulihan Ekonomi di Indonesia*

- Hill, Hal. 1990. *Investasi Asing dan Industrialisasi di Indonesia*. LP3ES Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- Kompas. *Pengusaha dalam Negeri tentang UU No.25 Tahun 2007*. Kompas.com.<http://sumut.kemenag.go.id/>
- Laswell, Harold D. 1951. *The Policy Oreintation*. in Daniel Lenner edisi The policy Sciences Stanford University Press
- Nugroho, Riant. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo
- Sitompul, Dzulkarnain. 2005. *Problematika Perbankan*. Bandung: Books Terrace And Library
- Subarsono. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Suharto, Edi. 2010, *Analisa Kebijakan Publik panduan praktis mengkaji masalah dan kebijakan publik*. Bandung: Alfabeta
- Syafaruddin. 2008. *Efektifitas Kebijakan Pendidikan*. Jakarta: PT. Rineka Cipta
- Thoha, Miftah. 2005. *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Aministrasi Negara*. Jakarta: Rajagrafindo Persada
- Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo