

**WARTA  
PENGELOLAAN PENELITIAN PENGEMBANGAN  
PERKEMBANGAN ILMU PENGETAHUAN DAN TEKNOLOGI**

**PUSAT ANALISA PERKEMBANGAN  
ILMU PENGETAHUAN DAN TEKNOLOGI  
( PAPIPTEK - LIPI )**

**Vol. 3 No. 6, 1991**



**LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA**

**ISSN 0126-4478**

## **DEWAN REDAKSI**

<b>Pelindung</b>	⋮ Ir. Herudi Kartowisastro
<b>Pemimpin Umum</b>	⋮ Djoko Pitono, M.Sc.
<b>Redaksi Kehormatan</b>	⋮ Ny. A.S. Luhulima, SH Dr. Rustamsyah
<b>Dewan Redaksi</b>	⋮ Drs. Soedibyo Dra. Sumini A.S., MA Drs. Lukman Hakim, M.Sc. Drs. Nazir Harjanto, MA
<b>Sekretaris</b>	⋮ Drs. Pink Sukardi
<b>Tata Usaha</b>	⋮ Ny. Sri Hartati, Bc. Hk. Effendi Siregar Moch. Zar'an

**STT : No. 887/SK/DITJEN PPG/STT/1981**

### **Alamat Redaksi :**

PAPIPTEK – LIPI, Gedung Widya Graha, Jl. Gatot Subroto  
Telp. 511542 Pesawat : 325, 328  
P.O. Box 250/Jkt. Jakarta.

---

**W A R T A**  
**PENGELOLAAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN-PERKEMBANGAN**  
**ILMU PENGETAHUAN DAN TEKNOLOGI**  
**( PAPIPTEK )**

Vol. 3 No. 6, Februari 1991

---

**DAFTAR ISI**

	<b>Halaman</b>
<b>PENGANTAR REDAKSI</b> .....	iii
<b>Kebijaksanaan Pemerintah</b> <b>Oleh : Drs. Nazir Harjanto, MA.</b> .....	1
<b>Development of Various Indicators in Indonesia</b> <b>By : Djoko Pitono, M.Sc.</b> .....	15
<b>Analisis Kebijakan : Beberapa Pendekatan</b> <b>Oleh : Erman Aminullah</b> .....	25
<b>Paten dan Alih Teknologi</b> <b>Oleh : Pink Sukardi.....</b>	34

Tulisan dalam Warta dapat dikutip dengan menyebutkan sumbernya.

## PENGANTAR REDAKSI

Pokok bahasan dalam terbitan "WARTA" kali ini berkisar pada masalah kebijaksanaan, dari kebijaksanaan umum yang terkandung di dalam Pancasila sampai kepada gambaran-gambaran operasional daripada implementasi suatu kebijaksanaan. Seperti halnya pada tulisan pertama, menguraikan konsep kebijaksanaan secara umum terutama di sektor pemerintah disertai dengan penggunaannya di sektor yang sama. Tulisan kedua berangkat dari hal yang sama dengan pengkhususan bahasan pada sektor pembangunan (18 sektor) dilanjutkan terutama pada kebijaksanaan iptek dengan ditopang oleh beberapa indikator, baik indikator umum seperti buku-buku yang diterbitkan oleh BPS maupun indikator-indikator khusus di bidang iptek. Tulisan ketiga masih membahas konsep kebijaksanaan dengan pendekatan analisis dari tiga cara inovatif, rasional dan konvensional. Sedangkan tulisan terakhir merupakan tinjauan singkat yang berbicara masalah alih teknologi dengan paten sebagai salah satu alternatif yang ditawarkan.

---

## KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH\*\*)

Oleh : Nazir Harjanto \*\*)

### PENDAHULUAN

Akhir-akhir ini kebijaksanaan pemerintah yang berorientasi pada masyarakat mulai mendapat perhatian. Perhatian ini disebabkan karena adanya pertanyaan mengenai efisiensi kebijaksanaan pemerintah dan pemerintahan itu sendiri. Oleh karena itu kebijaksanaan pemerintah masih dipandang sebagai mesin birokrasi yang menggilas apa saja tanpa memperhatikan kemungkinan perubahan terus menerus dari lingkungan dan masalah yang timbul dalam masyarakat. Kebijaksanaan pemerintah banyak berhubungan atau dipengaruhi oleh berbagai macam aspek misalnya pertahanan, masalah sosial, kesehatan, kesempatan ekonomi, pembangunan kota, inflasi, resesi, dan sebagainya.

### ANALISA KEBIJAKSANAAN

1. Analisa kebijaksanaan ini merupakan disiplin ilmu yang sangat sulit untuk didefinisikan karena dua hal :
  - a. Para ahli mendefinisikan istilah tersebut dengan berbagai cara berdasar pada pengalaman, keahlian dan naluri mereka masing-masing (Beckman 1977, hal. 222)

- b. Istilah ilmu kebijaksanaan atau studi kebijaksanaan seringkali dirancukan dengan istilah analisa kebijaksanaan dan kadang-kadang dibedakan antara keduanya (Hogwood and Gun 1984, hal. 26, Ham and Hill, 1984, hal 3).
2. Analisa kebijaksanaan didefinisikan oleh McRae (1980) sebagai pilihan kebijaksanaan yang terbaik diantara beberapa kerangka alternatif kebijaksanaan melalui bantuan analisa alasan pemilihan dan kejadian yang melatarbelakangi kebijaksanaan tersebut (McRae, 1980, hal. 74).
3. Menurut Davis et al, analisa kebijaksanaan adalah mencari cara pemilihan kebijaksanaan dan mencari metoda untuk mengkaji dampaknya (Davis et al 1988, hal. 8).
4. Pendapat para ahli yang berupa definisi tersebut berkisar antara pengertian mengenai kebijaksanaan program untuk mencapai tujuan tertentu sampai pada kebijaksanaan yang khusus. Perbedaan itu tidak begitu penting apabila corak pilihan (seperti tujuan, nilai, desain sistem pengambilan keputusan, metoda evaluasi) merupakan bagian dari proses pemilihan akhir dari suatu pengambilan keputusan dan telah dipilih yang terbaik dari corak yang lainnya.

---

\*) Makalah ini dipresentasikan pada pertemuan ilmiah Balai studi, Pusat Analisa Perkembangan IPTEK-LIPI, tanggal 3 Maret 1989, di Widya Graha Lt. 5, Jakarta.

\*\*) Peneliti pada PAPIPTEK-LIPI, Jakarta

5. Menurut Hogwood and Gunn (1984, hal. 26–29) pendekatan atau metoda kebijaksanaan dapat berupa :
  - a. Studi mengenai isi kebijaksanaan – deskripsi dan penjelasan perkembangan kebijaksanaan tertentu.
  - b. Studi mengenai proses kebijaksanaan – analisa tahapan penyusunan kebijaksanaan tersebut. Termasuk dalam studi ini manusia yang berperan dan institusi yang tercakup dalam tahapan tersebut.
  - c. Studi evaluasi – pengkajian suatu kebijaksanaan yang khusus, terutama dinilai apakah dalam mencapai sasaran yang hendak dicapai akan lebih efektif.
  - d. Informasi untuk pengambil keputusan – pengumpulan dan analisa data untuk membantu para pengambil keputusan dalam merumuskan keputusannya.
  - e. Proses pemberian nasehat – menentukan bagaimana kebijaksanaan itu seharusnya dibuat.
  - f. Kebijaksanaan pemberian nasehat – identifikasi dari kebijaksanaan tertentu untuk mencapai tujuan tertentu.
  - g. Analisa dari suatu analisa – penelitian kritis dari suatu asumsi, metodologi dan validasi dari analisa kebijaksanaan.
6. Mengapa kebijaksanaan pemerintah demikian banyak mendapat perhatian dan distudi ? Terdapat beberapa sebab, pertama analisisnya dapat dipakai sebagai **alasan ilmiah** : dengan mengerti mengenai sebab dan konsekuensi suatu keputusan kebijaksanaan maka diharapkan dapat meningkatkan pengetahuan para penyusun kebijaksanaan dan permasalahannya. Dasar alasan ilmiah ini menyebabkan kebijaksanaan pemerintah dapat dipandang sebagai **variabel tidak bebas** (dependent variable), yang mempertanyakan seberapa jauh kekuatan lingkungan dan sistem politik ikut membentuk isi kebijaksanaan tadi. Kebijaksanaan pemerintah dapat pula dipandang sebagai **variabel bebas** (independent variable) yang mempertanyakan seberapa jauh dampak kebijaksanaan pemerintah pada lingkungan dan sistem politik. Dengan mempertanyakan hal tersebut berarti memperkaya pengetahuan kita mengenai hubungan antara kekuatan lingkungan, proses politik dan kebijaksanaan pemerintah itu sendiri. Pengertian mengenai hubungan tadi akan membantu pengertian mengenai luasnya, pentingnya, dan kukuhnya perkembangan teori ilmu sosial.
7. **Ke dua**, kebijaksanaan pemerintah dapat pula distudi untuk **alasan profesional** : dengan mengerti mengenai sebab dan konsekuensi kebijaksanaan pemerintah maka mudahlah untuk menerapkan pengetahuan ilmu sosial ke dalam masalah praktis dan pemecahannya. Studi kebijaksanaan dapat menghasilkan alternatif saran secara profesional tentang bagaimana mencapai tujuan yang diinginkan.
8. **Ke tiga**, kebijaksanaan pemerintah distudi untuk **alasan politik** : karena

---

akan menjamin bahwa suatu negara menjalankan kebijaksanaan yang "benar" dalam mencapai tujuan yang "benar". Setiap kebijaksanaan selalu memihak, tetapi diharapkan pemihakan pada "kebenaran". "Kebenaran" ini memang relatif, tetapi kalau untuk masyarakat luas berarti **memihak pada yang lemah, yang tertindas**, dan sebagainya, karena pemerintah sebagai pelayan masyarakat mempunyai moral pertanggung jawab untuk lebih meningkatkan kebijaksanaan pemerintah yang khusus ini. Untuk itu perlu adanya analisa kebijaksanaan pemerintah baik yang sudah maupun yang belum disusun dan dilaksanakan.

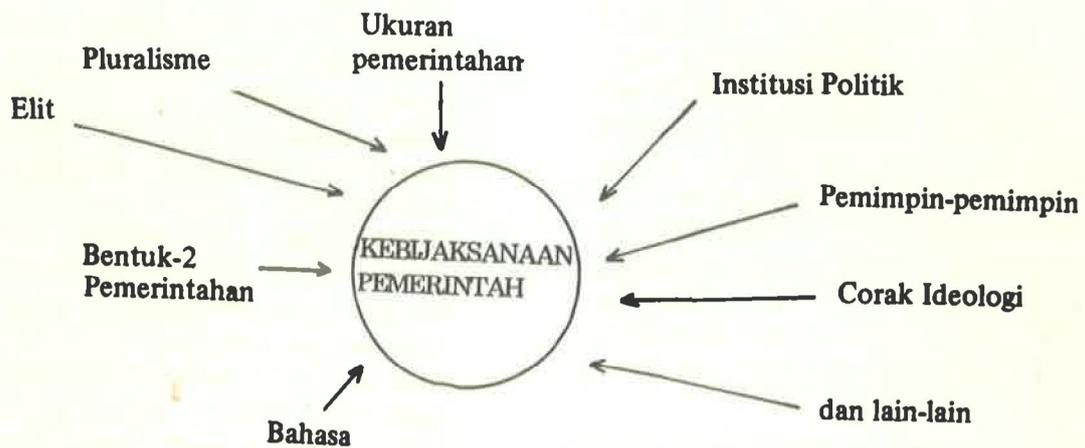
9. Maksud analisa kebijaksanaan adalah untuk :

- a. Memberikan deskripsi dan bukan preskripsi. Saran alternatif kebijaksanaan merupakan bagian dari penjelasan, oleh karena itu merupakan deskripsi. Sedangkan preskripsi mengandung misi yang ingin disampaikan secara tersirat. Deskripsi lebih menggambarkan tentang apa adanya, sedangkan preskripsi mengandung pertimbangan bahwa pengertian merupakan keharusan. Pengertian tersebut lebih dapat dicapai melalui analisis yang mendalam daripada dengan melalui retorik atau polemik.
- b. Penelitian yang tepat mengenai sebab dan konsekuensi kebijaksanaan pemerintah. Penelitian ini harus didasari dengan kaidah ilmiah, baik secara kuantitatif maupun kualitatif.

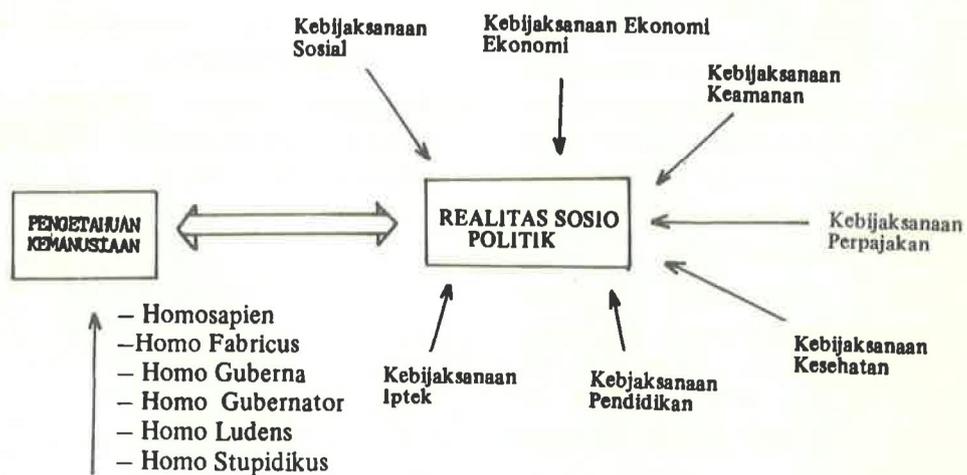
- c. Membuat dan mentes saran-saran umum tentang sebab dan konsekuensi kebijaksanaan pemerintah dan mengumpulkan hasil penelitian yang mempunyai relevansi yang cocok dengan kebijaksanaan pemerintah tadi. Hal tersebut terutama untuk membuat teori umum tentang kebijaksanaan pemerintah yang tepat dan dapat diterapkan oleh berbagai institusi pemerintah yang berbeda dari berbagai area yang berbeda. Dengan teori umum ini para analis kebijaksanaan dapat memberikan penjelasan yang tepat bagi berbagai keputusan kebijaksanaan yang berbeda. Salah satunya dapat dilakukan melalui suatu **studi kasus** — yaitu suatu penjelasan yang dapat dipakai untuk waktu yang cukup lama dan dalam berbagai macam keadaan. Dengan menstudi kasus tersebut para analis kebijaksanaan memberikan suatu pendekatan yang berupaya untuk memecahkan masalah masyarakat dengan alat yang berupa kaidah ilmiah dan mempunyai kaitan dengan masalahnya.

10. Hubungan antara beberapa aspek dengan kebijaksanaan digambarkan dalam gambar 1 dan 2.

Gambar 1. Hubungan antara berbagai macam aspek dengan analisa kebijaksanaan.



Gambar 2. Sifat manusia, pengetahuan, kenyataan sosial-politik, kebijaksanaan pemerintah.



- 
11. Seperti telah disebutkan di atas bahwa telah timbul pertanyaan tentang efisiensi dan efektifitas kebijaksanaan pemerintah. Hal ini terutama disebabkan karena adanya upaya pada waktu ini yang lebih menekankan pada tersedianya hasil perencanaan dan program serta reorganisasi struktur pengelolaan daripada implementasi atau keterkaitan antara kebijaksanaan tersebut dengan masalah. Yang dimaksudkan dengan efisiensi dan efektifitas di sini adalah adanya peningkatan rasionalitas proses pengambilan keputusan dan tidak pada efisiensi administrasi.
12. Dalam pengembangan analisa atau "studi kebijaksanaan" sebagai subyek akademik dan sebagai aplikasi bagi studi dan penelitian kebijaksanaan, terdapat tiga dimensi ilmiah, yaitu :
- a. Analisa atau studi kebijaksanaan meliputi pengertian dan penjelasan dari pokok-pokok isi dan penyusunan kebijaksanaan, termasuk pula preskripsi kerangka metoda dan teknik untuk meningkatkan pokok-pokok dan proses pengambilan keputusan tersebut.
  - b. Studi evaluasi kebijaksanaan meliputi pengertian dan pengkajian dari hasil dan dampak kebijaksanaan. Hasil dan dampak kebijaksanaan tersebut dipakai sebagai dasar untuk mengevaluasi relevansi dan keefektifan kebijaksanaan tersebut. Area ini mencakup pengembangan indikator sosial-ekonomi, pengukuran tingkah-lakunya, masalah yang berhubungan dengan metodologi penelitian evaluasi dan penerapannya dalam lingkungan pengambilan keputusan.
  - c. Studi organisasi pemerintah yang mengeluarkan kebijaksanaan meliputi studi mengenai operasi dari organisasi politik dan administrasi, hubungan diantara struktur, fungsi dan sistem pengelolaan, tingkah laku individu dan kelompok dalam kerangka organisasi, dan saling hubungan antara berbagai organisasi tersebut. Area ini memasukkan pula preskripsi mengenai struktur organisasi dan pengelolaan serta corak administrasi yang ditunjukkan untuk meningkatkan kegiatan.
13. Dari studi mengenai kebijaksanaan ini timbul berbagai pemikiran mengenai hubungan antara kebijaksanaan dan tindakan serta pelaksanaan kegiatan itu sendiri. Pertama, studi kebijaksanaan menunjukkan adanya kompleksitas dari proses kebijaksanaan, yang mempunyai elemen pendukung sebagai berikut :
- a. sistem lingkungan, yang merupakan sumber adanya kebutuhan dan penyediaan serta sebagai tempat dampak kebijaksanaan tersebut.
  - b. sistem politik sebagai tempat keputusan kebijaksanaan tersebut dibuat.
  - c. sistem organisasi sebagai wadah yang menyusun dan melaksanakan kebijaksanaan tersebut.
- Masalahnya adalah bagaimana mengerti dan menjelaskan pelaksanaan dan beroperasinya sistem-sistem tersebut,

---

yang berarti : apa mempengaruhi apa, kapan dan bagaimana. Karena setiap sistem tersebut dinamik maka sifat interaksinya akan berbeda-beda dari tahun ke tahun.

14. **Ke dua**, terdapat perbedaan antara preskripsi dan penjelasan. Sulit sebenarnya mendapatkan penjelasan yang dapat dipakai untuk berbagai keadaan, tetapi lebih sulit lagi yaitu menjelaskan dengan memasukkan misi ke dalamnya, yang berarti mengakomodasikan kenyataan tanpa melihat keefektifannya.
15. **Ke tiga**, berhubungan dengan metodologi dan perspektif. Apabila kebijaksanaan yang distudi dilihat dari tempat berpijak dan kacamata si analis maka pendekatan pluralistik baik dalam menggunakan model dan teori maupun tipe studi yang dilakukan (perbandingan atau studi kasus yang mendalam) – tampaknya sangat penting untuk dimengerti, terutama apabila masalahnya ruwet.
16. **Ke empat**, pentingnya studi mengenai pelaksanaan kebijaksanaan itu sendiri. Pada waktu ini kebanyakan analis kebijaksanaan (baik dengan cara preskripsi maupun dengan deskripsi) cenderung untuk menyamakan keputusan kebijaksanaan dengan tindakan. Keputusan dilihat sebagai hasil dari proses kebijaksanaan, sehingga asumsinya adalah bahwa sekali kebijaksanaan itu dibuat maka akan langsung dilaksanakan. Tetapi akhir-akhir ini pandangan itu berubah, dan para analis kebijaksanaan mulai melihat adanya "kesenjangan implementasi

atau pelaksanaan". Kebijaksanaan itu tidak dengan sendirinya dilaksanakan. Oleh karena itu perhatian akan ditujukan pada kelanjutan dari pengambilan keputusan tersebut, jadi kepada proses yang akan menterjemahkan kebijaksanaan itu, terutama dalam pelaksanaan dan faktor yang mempengaruhi proses tersebut.

#### MODEL ANALISA KEBIJAKSANAAN

1. Model analisa kebijaksanaan dimaksudkan untuk mempermudah para analis dalam melakukan analisa, terutama untuk memberikan kerangka dasar dalam menganalisa berbagai kebijaksanaan tersebut. Kerangka dasar itu berguna untuk menjelaskan apa yang terjadi, mengapa hal tersebut terjadi, dan apa yang terjadi kemudian dari kebijaksanaan yang sedang dianalisa. Penjelasan tersebut dengan demikian merupakan alat yang dapat memberikan gambaran keadaan yang sebenarnya dan yang dapat memperjelas kebijaksanaan tersebut.
2. Secara terinci maksud model kebijaksanaan ini adalah untuk :
  - a. menyederhanakan dan menjelaskan pemikiran mengenai pemerintah dan politik.
  - b. mengidentifikasi kekuatan politik yang menonjol di dalam masyarakat.
  - c. mengkomunikasikan pengetahuan yang terkait tentang kehidupan masyarakat.
  - d. meneliti secara langsung kehidupan masyarakat, dan

- 
- e. menyarankan penjelasan untuk kehidupan masyarakat dan hasilnya.
3. Menurut Bullock dan Stallybrass definisi model adalah "suatu representasi dari suatu keadaan tertentu, yang didisain untuk maksud tertentu" (Bullock and Stallybrass, 1977). Maksud tersebut memberikan gambaran nyata secara visual tentang kebijaksanaan tersebut. Dari gambaran ini dapatlah dilakukan tindak lanjut yang berupa tindakan preventif atau defensif serta melakukan evaluasi tingkah laku kebijaksanaan tersebut.
4. Beberapa model kebijaksanaan telah dikenal diantaranya : **ekstra rasional, rasional, inkremental (bertahap) dan optimal**. Menurut Simon (Herbert Simon 1958) kegiatan utama yang dicakup dalam pengambilan keputusan rasional adalah sebagai berikut :
- a. pengumpulan intelegensia. Intelegensia di sini dimaksudkan pengumpulan informasi sebelum melakukan tindakan. Dalam dunia rasional yang sepenuhnya, setiap institusi pengambil keputusan berupaya terus menerus dan secara sistematis mencari lingkup permasalahan, yang berarti mencari semua masalah potensial dan masalah masa kini serta peluang yang mempunyai hubungan dengan permasalahannya.
  - b. Identifikasi semua peluang. Tanggapan terhadap beberapa kebijaksanaan (atau alternatif tingkah laku) selalu dapat terjadi apabila masalah atau kesempatan dapat dilihat secara nyata dan rinci.
  - c. Pengambil keputusan rasional secara penuh akan mengidentifikasi semua peluang tadi dan memperhatikannya secara teliti.
  - c. Mengkaji konsekuensi peluang. Dalam memperhatikan setiap peluang kebijaksanaan, sangat perlu untuk mengetahui apa yang akan terjadi apabila kebijaksanaan tersebut dijalankan. Pengetahuan ini sangat sulit untuk dipenuhi dalam kehidupan sehari-hari, tetapi perlu untuk dipenuhi secara rasional (menurut istilah Simon "obyektif yang rasional"). Dengan demikian para pengambil keputusan yang rasional sepenuhnya akan mengidentifikasi semua rugi-labanya (cost benefit) atau konsekuensi dari semua peluang.
  - d. Menghubungkan konsekuensi dengan nilai. Dengan menghimpun data tentang masalah, peluang dan konsekuensi maka para pengambil keputusan akan mempunyai informasi yang banyak yang berupa fakta-fakta. Tetapi fakta begitu saja tidak ada gunanya apabila tidak dapat dihubungkan dengan serangkaian kriteria atau semacam prosedur pemberian tingkatan prioritas. Karena itu definisi Simon tentang pengambilan keputusan rasional dimaksudkan sebagai seleksi terhadap alternatif tingkah laku yang dikehendaki yang ada dalam beberapa sistem nilai dan menunjukkan bahwa konsekuensi tingkah laku tersebut dapat dievaluasi.

- 
5. Suatu kebijaksanaan menjadi rasional apabila kebijaksanaan tersebut efisien -- dalam arti rasio diantara nilai suatu pencapaian dan nilai suatu pengorbanan hasilnya harus positif atau lebih tinggi daripada alternatif kebijaksanaan lain. Efisiensi tidak harus dilihat dari **rupiah yang dikeluarkan untuk nilai sosial yang dikorbankan**. Tetapi hendaknya efisien ini lebih dilihat pada pertimbangan terhadap **semua nilai sosial, politik, ekonomi yang dikorbankan atau dicapai oleh kebijaksanaan pemerintah**, jadi bukan hanya dalam bentuk uang saja.
  6. Untuk memilih kebijaksanaan yang rasional, maka pengambil keputusan harus :
    - a. mengerti semua keinginan nilai masyarakat dan relatif pertimbangannya
    - b. mengerti semua alternatif kebijaksanaan yang ada.
    - c. mengerti semua konsekuensi dari setiap alternatif kebijaksanaan.
    - d. mengkalkulasi rasio yang dicapai dan dikorbankan dari nilai masyarakat untuk setiap alternatif kebijaksanaan.
    - e. menseleksi alternatif kebijaksanaan yang paling efisien.
  7. Rasionalitas memperkirakan bahwa nilai yang diinginkan dari **masyarakat secara keseluruhan** dapat dicapai atau dipertimbangkan. Jadi harus ada pengertian yang menyeluruh mengenai nilai masyarakat dan bukan nilai kelompok atau individu.
  8. Kesulitan dalam menerapkan model rasional adalah sebagai berikut :
    - a. Tidak ada nilai masyarakat yang dapat disetujui oleh semua pihak, yang ada hanya nilai kelompok tertentu atau individu, yang dengan sendirinya akan menyebabkan konflik.
    - b. Banyak nilai yang menyebabkan konflik tidak dapat dibandingkan misalnya tidak mungkin membandingkan kewibawaan seseorang dengan kenaikan pajak.
    - c. Lingkungan dari para pengambil keputusan, terutama sistem kekuasaan dan pengaruh, membuat hampir tidak mungkin bagi mereka untuk melihat atau menimbang secara tepat nilai masyarakat, terutama nilai yang tidak mendapat dukungan yang aktif atau yang kuat.
    - d. Pengambil keputusan tidak dimotivasi untuk membuat kebijaksanaan atas dasar tujuan masyarakat, tetapi malahan mencoba memaksimumkan kelebihan mereka seperti kekuasaan, status, uang dan sebagainya.
    - e. Pengambil keputusan tidak dimotivasi untuk memaksimumkan keberhasilan tujuan secara penuh, tetapi memaksakan kebutuhan untuk pembangunan; mereka tidak berupaya mencari sampai mereka menemukan "**cara yang paling baik**", tetapi menghentikan penyelidikan mereka sampai pada alternatif yang "**dapat dilaksanakan**".

- 
- f. Investasi besar dalam program dan kebijaksanaan yang sudah ada ("sunk cost") mencegah para pengambil keputusan untuk memperhatikan alternatif jaminan keberhasilan oleh para pengambil keputusan sebelumnya.
  - g. Banyak hambatan dalam mengumpulkan semua informasi yang dibutuhkan untuk mengetahui semua alternatif kemungkinan kebijaksanaan dan konsekuensi dari setiap alternatif tadi, termasuk biaya untuk mengumpulkan informasi, tersedianya informasi dan waktu untuk pengumpulannya.
  - h. Baik kapasitas peramalan ilmu pengetahuan sosial dan masyarakat maupun kapasitas peramalan ilmu biologi dan fisika belum cukup maju untuk memungkinkan pengambil keputusan mengerti semua konsekuensi dari setiap alternatif kebijaksanaan.
  - i. Meskipun menggunakan teknik analisa yang menggunakan komputer paling mutakhir sekalipun pengambil keputusan tidak mempunyai kemampuan yang cukup untuk menghitung secara tepat rugi laba (cost benefit) berbagai nilai politik, sosial, ekonomi dan budaya yang berbeda-beda tersebut apabila nilai-nilai tadi dalam bahaya.
  - j. Para pengambil keputusan mempunyai kebutuhan, keterbatasan, larangan yang menghambat mereka untuk melakukan tindakan yang rasional.
  - k. Ketidak pastian tentang konsekuensi dari berbagai alternatif kebijaksanaan menyebabkan para pengambil keputusan bersama-sama bergabung untuk menghindarkan konsekuensi yang tidak diinginkan dari kebijaksanaan masa lalu.
  - l. Segmentasi (Terpecah belahnya) pembuat keputusan dalam birokrasi yang besar sangat sulit untuk dikoordinasi sehingga keluaran dari semua spesialis tadi akan terbawa pada penyusunan kebijaksanaan.
10. Para penganut model **inkremental (bertahap)** memandang kebijaksanaan pemerintah masa lalu dengan hanya sedikit perubahan atau modifikasi. Charles E. Lindblom mengenalkan pertama kali model ini sebagai kritik terhadap model rasional yang secara tradisi dipakai.
  11. Menurut Lindblom, para pengambil keputusan tidak selalu secara kontinyu meneliti semua kebijaksanaan masa lalu dan kebijaksanaan yang pernah diusulkan, dengan mengidentifikasi tujuan sosial atau masyarakat, meneliti rugi laba dari berbagai alternatif kebijaksanaan untuk mencapai tujuan tadi serta memberikan prioritas pada alternatif kebijaksanaan berdasar pada rasio rugi-laba tadi dan kemudian memilih alternatif tersebut dengan didasarkan pada informasi yang relevan.
  12. Kebalikannya karena keterbatasan waktu, kemampuan, keahlian, dan biaya menyebabkan para pengambil keputusan tidak melakukan identifi-

---

kasi alternatif kebijaksanaan dan konsekuensinya. Model inkremental memperkenalkan secara biasa cara menyusun kebijaksanaan secara "menyeluruh dan rasional" dan menjelaskan secara lebih konservatif tentang proses pembuatan keputusan.

13. Paham inkremental ini dianggap konservatif karena menjadikan program, kebijaksanaan dan pembiayaan sebagai dasar bagi program dan kebijaksanaan baru dan melakukan penambahan dan pengurangan atau modifikasi dari program yang sedang berjalan. Hal ini disebabkan karena dibutuhkannya uang, waktu dan kemampuan untuk menyelidiki semua alternatif kebijaksanaan yang ada. Mereka tidak dapat meramal konsekuensi yang akan terjadi dari setiap alternatif, pada waktu menilai politik, sosial, ekonomi dan budaya dalam keadaan bahaya. Sehingga kebijaksanaan "rasional" secara tepat tidak dapat dijalankan atau tidak efisien.
14. Bagi mereka lebih baik tetap pada program lama yang telah diketahui daripada kebijaksanaan yang benar-benar baru dengan konsekuensi dan ketidakpastian yang baru bagi mereka. Meskipun tidak efektif lebih baik mengurangi atau menambah kebijaksanaan yang lama.
15. Mungkin kebijaksanaan ini mencakup investasi yang besar yang menyebabkan mereka tidak mau untuk membuat perubahan yang radikal. Investasi ini mungkin berupa uang, gedung, atau mungkin pula kecenderungan psikologi, pelaksanaan administrasi atau struktur organisasi.
16. Tidak semua orang dapat memaksimalkan kepuasan atau nilai yang diinginkan tetapi hanya memenuhi beberapa kebutuhan tertentu. Manusia selalu pragmatik, mereka jarang mencari "suatu cara yang terbaik" tetapi mereka malahan mencari "cara yang dapat dilaksanakan".
17. Pada tahun 1959 dan 1979 Lindblom memperkenalkan "muddling through" yang merupakan model deskriptif dan preskriptif yang dapat dan seharusnya dipakai dalam penyusunan kebijaksanaan di masyarakat yang jamak, demokratis dan liberal.
18. Dror menentang pendapat Lindblom tentang inkremental, karena menurut Dror kebijaksanaan inkremental tidak dapat dipakai berhubung :
  - a. Kebijakan sekarang mungkin tidak memuaskan karena mengerjakannya secara tergesa-gesa dan dirasa tidak ada gunanya.
  - b. Permasalahan yang memerlukan tanggapan pemerintah mungkin berubah dengan cepat atau secara fundamental kebijaksanaan tersebut didasarkan pada pengalaman masa lalu yang tidak cocok untuk panduan bagi tindakan masa mendatang.
  - c. Cara yang tersedia untuk memecahkan masalah mungkin membengkak sehingga kesempatan baru timbul tetapi tampaknya terlewatkan oleh para penganut paham inkremental. (Misalnya perubahan dalam pengaruh politik, kemampu-

an ekonomi, teknologi dan sebagainya). Dror tidak setuju bahwa dukungan "demokrasi partisipatif" dapat memecahkan persoalan yang kompleks dan sangat teknis. **Konsensus atau persetujuan sebagai kriteria atas kebijaksanaan yang baik** tergantung pada kondisi tertentu, misalnya dalam keadaan yang relatif stabil, ada persetujuan yang diinformasikan lebih dahulu dari pelajaran yang didapat pada masa lalu. Tetapi pada keadaan yang cepat berubah pelajaran seperti itu tidak dapat dipakai.

19. Dror (1985, p. 154) memperkenalkan model baru yang disebut sebagai model optimal. Karakteristik dari model ini adalah :
- merupakan perhitungan kualitatif.
  - berisikan pengertian yang tercakup dalam model rasional.
  - tujuannya adalah selalu rasional secara ekonomis.

- lebih banyak digunakan untuk mengevaluasi hasil evaluasi pengambilan keputusan (meta-policy making).
- dibuat terutama untuk umpan balik.

### PROSES KEBIJAKSANAAN

- Apabila tidak dapat mendeteksi masalah yang potensial pada tahap permulaan maka beberapa kesempatan atau peluang akan hilang terutama apabila masalah itu sangat dibatasi oleh waktu, selain itu juga biayanya mahal.
- Proses kebijaksanaan tersebut dapat dilihat pada gambar 4 di bawah ini :

Gambar 4 : Proses Kebijakan.



3. Harus dibedakan antara masalah dengan isu. Isu belum tentu akan menjadi masalah. Apabila isu tersebut sudah menjadi masalah maka dilakukan suatu penyusunan agenda. Isu tersebut menjadi agenda atau menjadi masalah apabila hal-hal tersebut di bawah ini terjadi :
  - a. isu tersebut mencapai tingkat krisis dan tidak dapat lagi diabaikan, misalnya masalah pembuangan sampah yang beracun. Isu tersebut dapat pula menyebabkan gangguan dikemudian hari seperti pembuangan sampah nuklir.
  - b. isu tersebut telah mencapai suatu titik perhatian yang besar, misalnya adanya hujan asam yang disebabkan karena polusi yang dapat mengakibatkan penyakit dikemudian hari.
  - c. isu tersebut mempunyai aspek perasaan atau mempunyai sudut dayatarik manusia (human interest) yang akan menjadi topik menarik bagi media masa, seperti tragedi anak-anak Thalidomide, yang menarik perhatian karena adanya efek sampingan dari obat-obatan.
  - d. isu tersebut mempunyai dampak yang luas, misalnya kasus pelanggaran buku, contohnya bukunya Salman Rusdhi atau karangan Pramudya.
  - e. isu tersebut menimbulkan pertanyaan terhadap kekuasaan atau legitimasi dalam masyarakat misalnya masalah waduk Kedungombo.
  - f. isu tersebut menjadi mode seperti masalah jilbab atau kejahatan di kota-kota besar.
4. Kadang-kadang Pemerintah terlambat untuk mengidentifikasi isu sehingga masalah itu meledak tidak terkendalikan. Apabila kebijaksanaan tersebut disusun secara tergesa-gesa dikhawatirkan akan memakai dasar informasi yang salah. Banyak teknik untuk membantu para analis tetapi syaratnya harus mempunyai waktu banyak untuk memberikan definisi tentang masalahnya dan untuk eksplorasi dari alternatif pilihan pemecahan.
5. Oleh karena itu setelah menjabarkan permasalahan tersebut maka harus diramalkan bagaimana situasi itu berkembang. Mungkin baik juga untuk berspekulasi atas alternatif kemungkinan di masa datang, dengan memberi berbagai asumsi tentang perkembangan masalah dan kebijaksananya.
6. Tahap berikutnya adalah menentukan sasaran dan prioritas. Suatu pendekatan analitis akan menimbulkan pertanyaan : apa yang akan dikerjakan, apa yang telah diketahui dan bagaimana akan mengetahuinya dan kapan dikerjakannya? Untuk itu diperlukan penentuan hambatan yang dihadapi dan faktor-faktor keterbatasan lainnya.
7. Analisa pilihan atau penentuan prioritas kegiatan dilakukan dengan "cost-effectif" (biaya efektif), "cost-benefit" (rugi laba), programme

---

analysis dan tinjauan.

8. Setelah tahap pemilihan maka tindakan selanjutnya adalah mendesain program. Hal ini disebabkan karena interaksi antara penyusunan kebijaksanaan dengan implementasi kebijaksanaan tersebut sangat kompleks. Pada waktu kebijaksanaan tersebut sudah diimplementasikan maka perlu untuk dimonitor (dipantau).
9. Tahap berikutnya adalah evaluasi dari hasil kebijaksanaan tersebut, untuk mengevaluasi apakah sasaran telah dicapai dan sebagainya. Evaluasi ini akan berhasil apabila pada waktu penyusunan kebijaksanaan tadi telah dikembangkan perangkat evaluasi.
10. Hasil dari evaluasi ini akan menentukan apakah akan diteruskan lagi atau akan dihentikan. Apa akibatnya apabila diteruskan atau dihentikan? Inilah tahap yang paling sulit karena belum ada ukuran keberhasilan yang pasti dan belum adanya teknik bagi tahapan ini.

## KONKLUSI

Analisa kebijaksanaan tidak memberikan pemecahan yang tepat dan cepat pada suatu masalah. Dengan keterbatasan tersebut analisa kebijaksanaan masih dapat memberi pilihan dan memberikan prioritas perhatian. Apabila analisa kebijaksanaan tersebut dapat meramalkan akibat yang akan terjadi apabila kebijaksanaan tadi tetap dilaksanakan, maka dapat menyumbangkan informasi yang berharga pada pengambil keputusan. Kemampuan untuk dapat meyakinkan para pengambil

keputusan atas informasi sebagai hasil analisa kebijaksanaan itu sangat penting. Tidak kalah pentingnya adalah bahwa hasil analisa tersebut dapat membantu pengambil keputusan terutama dalam melihat berbagai alternatif yang menguntungkan masyarakat. Studi analisa kebijaksanaan ini dapat dilakukan pada isi kebijaksanaan itu sendiri, proses kebijaksanaan, hasil implementasi kebijaksanaan dan evaluasi kebijaksanaan, tetapi dapat juga merupakan informasi bagi pengambil keputusan. Di sini berbeda dengan studi isi kebijaksanaan tadi karena studi ini didisain untuk menyumbangkan informasi kepada pengambil keputusan.

---

## **BIBLIOGRAPHY**

1. Barrett, Susan & Colin Fudge, ed. Policy and Action, Essays on the Implementation of Public Policy, Methuen & Co. Ltd. USA 1981. 308p.
2. Bulmer, Martin, ed. Social Policy Research, The Macmillan Press, Ltd., New York, 1978. 373p.
3. Campbell, Donald T & Julian C Stanley, Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research, Houghton Mifflin Co. 1963. 84p.
4. Dye, Thomas R., Understanding Public Policy, Prentice Hall, Singapore 1972, 338p.
5. Gittinger, J. Price, Economic Analysis of Agricultural Projects, A World Bank Publication, John Hopkins University Press, 1972. 221p.
6. Hogwood, Brian W. & Lewis A. Gunn, Policy Analysis for the Real World, Oxford University Press, 1988, 289.
7. Sekaran, Uma. Research Methods for Managers; A Skillbuilding Approach, John Wiley & Sons. Brisbane, Australia 1984, 336p.