

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Implementasi Kebijakan

2.1.1. Pengertian Implementasi

Implementasi kebijakan pada prinsipnya ialah cara agar sebuah kebijakan *dapat mencapai tujuannya*. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk Undang-undang atau Perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjabar atau yang sering diistilahkan sebagai *peraturan pelaksanaan*. Kebijakan publik yang bisa langsung operasional antar lain *Kappres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas*, dan lain-lain.¹

Menurut *Grindle* implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. *Horn* mengartikan implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh baik individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan.

Ekawati menyatakan bahwa definisi implementasi secara eksplisit mencakup tindakan oleh individu/kelompok privat (swasta) dan publik yang langsung pada pencapaian serangkaian tujuan terus menerus dalam keputusan

¹ Riant Nugraha, *Kebijakan Publik: Implementasi dan Pengendalian Kebijakan*, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2018) hal 18-19.

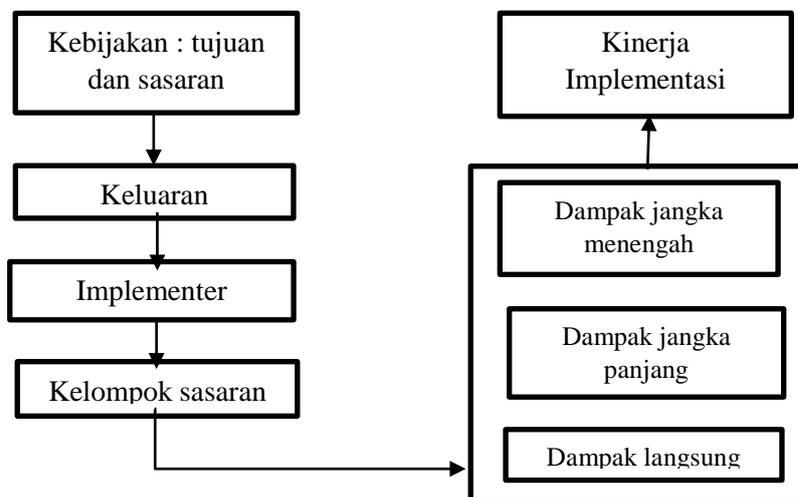
kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Kemudian *Gordon* menyatakan implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program. Menurut Widodo implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan dan dapat menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu.²

2.1.2. Proses Implementasi Kebijakan

Proses implementasi adalah keputusan yang bersifat operasional yang bergerak dalam situasi yang sudah terbentuk, dan melalui kebijakan tersebut diharapkan dapat menimbulkan perubahan-perubahan ke arah yang dikehendaki.

Proses implementasi menurut Purwanto dan Sulistyastuti sebagai berikut:

Bagan 2.1 Proses Implementasi



Bagan 2.1 menjelaskan bahwa proses implementasi berangkat dari adanya suatu kebijakan atau program. pada dasarnya suatu kebijakan atau program

² Iwan Apriandi, *Implementasi Qanun Nomor 11 Tahun 2002 tentang syariat islam di Kota Langsa*. (Medan:Universitas Medan Area, 2017) hal.12.

diformulasikan dengan misi untuk mencapai tujuan dan sasaran tertentu. Untuk mencapai tujuan tersebut maka suatu kebijakan membutuhkan masukan-masukan kebijakan (*policy input*). Masukan kebijakan yang umum dipakai untuk mencapai tujuan kebijakan publik adalah berupa anggaran.

Input yang berupa anggaran dari pemerintah akan diolah atau dikonversikan menjadi keluaran kebijakan (*policy output*). Dalam bahasa yang sederhana *policy output* merupakan instrumen kebijakan yang telah ditetapkan.

Policy output tersebut dapat berupa, yaitu :

1. Pelayanan gratis yang diberikan pemerintah;
2. Subsidi;
3. Hibah kepada masyarakat;
4. Transfer dana.

Policy output sebagai instrumen kebijakan tidak akan sampai kepada kelompok sasaran tanpa dilakukannya kegiatan menghantarkan *policy output* tersebut (berupa realisasi kegiatan atau distribusi bantuan) kepada kelompok sasaran. Kegiatan menghantarkan *policy output* kepada kelompok sasaran ini menjadi tugas *implementing agency* (lembaga yang diberi tugas untuk mengimplementasikan kebijakan).

Selanjutnya adalah *delivery activities*, yaitu kegiatan untuk menyampaikan *policy output* kepada kelompok sasaran. Realisasi *delivery activities* dapat menjadi dalam berbagai bentuk, misalnya pemberian pelayanan maupun realisasi. Ketika *policy output* telah sampai kepada maka dapat dikatakan bahwa kebijakan

tersebut telah menimbulkan *policy effect* (efek suatu kebijakan) atau dalam konseptualisasi para ahli yang sering disebut sebagai *intial outcome* yaitu dampak langsung dirasakan oleh kelompok sasaran ketika ada kegiatan *delivery ativities* suatu *policy output* kepada kelompok sasaran. *Policy effect* oleh para ahli kemudian disebut sebagai *policy outcomes* (hasil kebijakan).

Policy outcome kemudian perlu dibandingkan dengan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Apabila *policy outcomes* mampu mewujudkan tujuan kebijakan maka kita bisa mengatakan bahwa kinerja implementasi kebijakan tersebut (*policy performance*).³

Secara ontologis, *subject matter* studi implementasi dimaksudkan untuk memahami fenomena mengapa suatu kebijakan publik gagal di implementasikan di suatu lokasi/daerah tertentu. Upaya untuk memahami fenomena implementasi tersebut pada akhirnya dimaksudkan untuk dapat memetakan faktor-faktor apa saja (variabel penjelas) yang mempengaruhi munculnya berbagai fenomena implementasi, apa sebenarnya faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau pun kegagalan implementasi suatu kebijakan.

Pelopor implementasi kebijakan publik yaitu, *Presman* dan *Wildavsky* tahun 1970-an melakukan studi untuk memahami mengapa implementasi berbagai program yang dirancang pemerintah pusat cenderung gagal di implementasikan oleh pemerintah negara. Berbagai kebijakan dan program pembangunan yang dirancang secara baik oleh pemerintah, ketika di implementasikan jauh dari

³ Elsa Lettiyani. *Implementasi program kampung keluarga berencana (KB) di desa sri bunga kecamatan buay pemuka bangsa raja kabupaten ogan komering ulu timur (OKUT)*. (Palembang: Universitas Indo Global Mandiri, 2020). hal 12-14.

harapan. Fakta yang ada menunjukkan kondisi ideal yang tercantum dalam dokumen kebijakan sering tidak berjalan ketika berhadapan dengan realita lapangan.

Pakar dari Indonesia, Wahab dan beberapa penulis menempatkan tahap implementasi kebijakan pada posisi yang berbeda, namun pada prinsipnya setiap kebijakan publik selalu ditindaklanjuti dengan implementasi kebijakan. Implementasi dianggap sebagai wujud utama dan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan. Pandangan tersebut dikuatkan dengan pernyataan *Edwards III* bahwa tanpa implementasi yang efektif keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahan yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan output atau outcomes bagi masyarakat.⁴

2.1.3. Teori Implementasi Kebijakan Menurut *Merilee S. Grindle*

Teori *Grindle* ini ditentukan oleh isi dari kebijakan dan konteks dari implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan di transformasikan barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilan ditentukan oleh derajat dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut

- 1) *Interest Affected* (Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi). *Interest Affected* berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi dalam suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu

⁴ Novita Trisiana, *Implementasi Kebijakan Publik Pentingnya Kapital Sosial dan Koproduksi*. (Bandar Lampung: Suluh Media, 2021). hal 10

kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya hal inilah yang ingin diketahui.

- 2) *Type of Benefits* (tipe manfaat). Di dalam *Type of Benefits* ini berupaya untuk menunjukkan dan menjelaskan bahwa dalam kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dijelaskan.
- 3) *Extent of Change Emision* (derajat perubahan yang ingin dicapai). Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. *Content of policy* yang ingin dijelaskan pada poin ini bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang besar.
- 4) *Site of Decision Marking* (letak pengambilan keputusan). Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan di mana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.
- 5) *Program Implementer* (pelaksana program). dalam menjalankan suatu kebijakan atau program yang harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Dan ini harus sudah terdata atau terpapar dengan baik pada bagian ini.

- 6) *Resources Committed* (sumber daya yang digunakan) pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumber daya sumber daya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

Context of Policy (lingkungan implementasi) adalah:

1. Kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat bahwa mereka yang akan mengimplementasikan program mungkin akan mencakup partisipasi tingkat pemerintah pusat dan pemerintah daerah baik itu kalangan birokrat pengusaha maupun masyarakat umum keseluruhan aktor tersebut mungkin secara intensif ataupun tidak, tergantung konten dari program dan strukturnya di mana kebijakan tersebut dilaksanakan. Mereka ikut terlibat dalam implementasi program dan setiap masing-masing aktor memiliki kepentingan tertentu terhadap program tersebut dan mereka berusaha mencapainya dengan membuat ketentuan-ketentuan dalam prosedur alokasinya.
2. Karakteristik lembaga dan rezim yang penguasa; bahwa apa yang diimplementasikan mungkin adalah hasil dari perhitungan politik dari kepentingan dan persaingan antara kelompok untuk mendapatkan sumber daya yang terbatas, respon dari petugas yang mengimplementasikan, dan tindakan-tindakan elit politik, semuanya berinteraksi dalam konteks kelembagaan masing-masing. Analisis atas implementasi dari program yang spesifik dalam interaksinya akan mempertimbangkan penilaian kapabilitas kekuasaan dari para aktor, kepentingan-kepentingannya, dan strategi untuk mencapainya serta karakteristik dari penguasa.

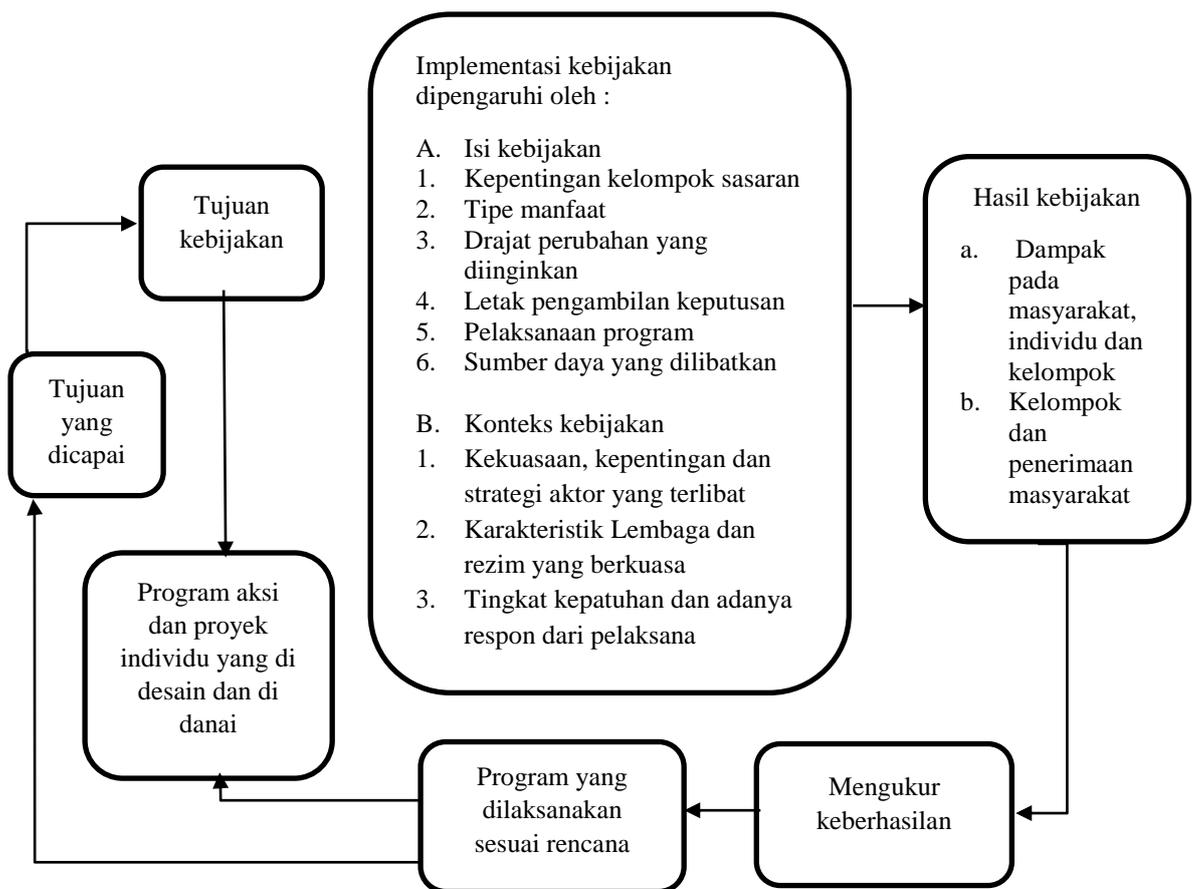
3. Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana. Dalam upaya untuk mencapai tujuan, birokrat berhadapan dengan dua masalah yang timbul dari interaksi dalam lingkungan program dan administrasi program. Yang pertama birokrat harus berhadapan dengan masalah yang berkaitan agar hasil akhir dari kebijakan dapat dicapai walaupun mereka harus menangani berbagai interaksi di antara aktor yang berkepentingan dalam implementasi kebijakan tersebut. Yang kedua bagaimana responsivitas dari birokrat terhadap keinginan-keinginan dari mereka yang akan menerima manfaat dari pelayanan yang diberikannya agar tujuan kebijakan dan program dapat tercapai. Agar efektif, maka implementor harus memiliki keahlian dalam seni berpolitik dan harus memahami dengan baik lingkungan di mana mereka akan merealisasikan kebijakan publik dan program-programnya.

Grindel juga mengemukakan bahwa pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari masing-masing:

- 1) Dalam proses dapat dilihat pelaksanaan kebijakan apakah sesuai yang telah ditentukan dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
- 2) Tujuan kebijakan yang dicapai. Dimensi ini dapat diukur dengan melihat dua faktor, yakni
 - a. Dampak atau efek terhadap masyarakat secara individu dan kelompok
 - b. Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran atas perubahan tersebut.

Sebagaimana model implementasi yang dipaparkan oleh *grindel*, memiliki kelebihan yaitu kemampuan mengidentifikasi dan menjelaskan bukan saja karakteristik birokrasi sebagai pelaksana, tetapi juga kekuasaan dan kelompok-kelompok kepentingan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan tersebut. Kelemahan dari model ini tidak adanya benang merah yang menjadi penjelas mana variabel yang berpengaruh secara langsung dan mana variabel yang berpengaruh secara tidak langsung terhadap hasil kebijakan. Untuk lebih jelasnya model sebagaimana diuraikan di atas, dapat kita lihat pada gambar berikut:⁵

Bagan 2.2 Model Implementasi Merilee S. Grindle



⁵ Syahrudin, *Implementasi kebijakan publik konsep, teori dan studi kasus*, (Bandung: Nusa Media, 2019). hal 55

2.1.4. Teori Implementasi Kebijakan Menurut George C Edward III

Secara tegas dikatakan bahwa *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*; Edward III melihat empat isu pokok yang perlu mendapat perhatian agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu:

1. Komunikasi

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan. Implementasi yang efektif baru akan tercapai apabila para pembuat keputusan (*decision maker*) sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan baru dapat berjalan manakala komunikasi berlangsung dengan baik. Artinya, suatu keputusan kebijakan atau peraturan implementasi harus ditransmisikan kepada implementer yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsistensi.

Menurut *Edward III* dalam Widodo, komunikasi kebijakan memiliki beberapa dimensi untuk mengetahui sejauh mana komunikasi itu dapat berfungsi secara tepat, akurat, dan konsisten, ada tiga indikator yang dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi, yaitu:

- 1) Dimensi transisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung.

- 2) Dimensi kejelasan (*clarity*) menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada pelaksana, target group dan pihak lain yang berkepentingan secara jelas sehingga di antara mereka mengetahui apa yang dimaksud, tujuan, sasaran, serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga masing-masing akan mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk mensukseskan kebijakan tersebut secara efektif dan efisien.
- 3) Dimensi konsisten (*consistency*) diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga membingungkan pelaksana kebijakan, target group dan pihak-pihak yang berkepentingan.

2. Sumber Daya

Sumber Daya merupakan hal penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan dengan baik. Ada beberapa faktor yang mempengaruhi sehingga sumber daya dapat berjalan dengan baik yaitu:

- a) Staf atau lebih tepat dikenal *Street-level bureaucrats*. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salah satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak mencukupi/memadai, ataupun tidak kompeten di bidangnya.
- b) Informasi, dalam implementasi kebijakan informasi mempunyai dua bentuk, yaitu :
 - 1) Informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan di saat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan.

- 2) Informasi mengenai data kepatuhan daripada pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.
- c) Wewenang, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melakukan kebijakan yang ditetapkan secara politik.
- d) Fasilitas, implementor mungkin malah memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukan, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana), maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3. Disposisi

Disposisi jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang dilakukan, tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam prakteknya tidak terjadi bias. Salah satu faktor yang mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan adalah sikap implementator. Jika implementer setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan membuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah

Ada tiga bentuk sikap/respon implementor terhadap kebijakan; kesadaran pelaksanaan, petunjuk/arahan pelaksana untuk merespon program ke arah penerimaan atau penolakan dan intens dari respon tersebut. Cara pelaksanaan

mungkin memahami maksud dan sasaran program namun seringkali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat karena mereka menolak tujuan yang ada di dalamnya sehingga secara sembunyi mengalihkan dan menghindari implementasi program. Disamping itu dukungan para pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program.

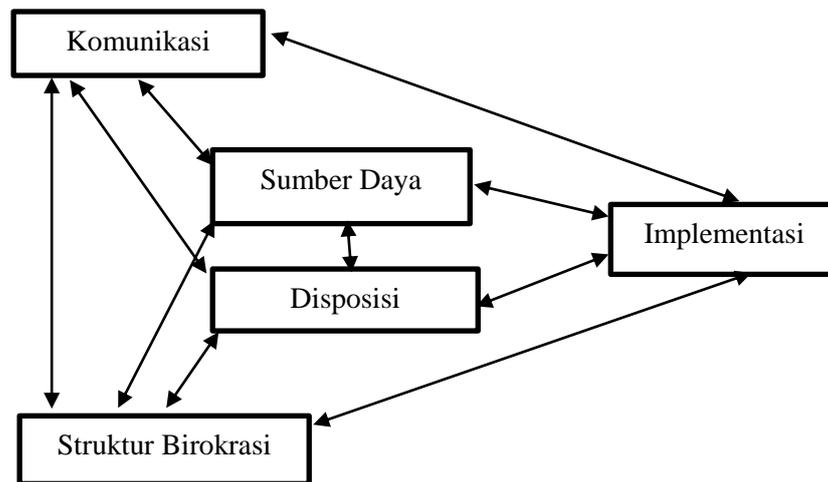
Dukungan dari pimpinan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah menempatkan kebijakan menjadi prioritas program, penempatan pelaksana dengan orang-orang yang mendukung program, memperhatikan keseimbangan daerah, agama, suku, jenis kelamin dan karakteristik demografi yang lain. Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna memberi intensif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan.

4. Struktur birokrasi

Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber-sumber daya menjadi tidak efektif dan dapat menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan, harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan melakukan koordinasi dengan baik.

Model dari *George C Edward III* ini dapat digambarkan sebagai berikut :⁶

Bagan 2.3 Model Implementasi *Edward III*



2.2. Diskresi

2.2.1. Pengertian Diskresi

Menurut Prof Manyamin diskresi didefinisikan sebagai kebebasan pejabat mengambil keputusan menurut pertimbangan sendiri. Dengan demikian, menurutnya setiap pejabat publik memiliki kewenangan diskresi.

Menurut Gayus T.lambuun diskresi adalah kebijakan dari pejabat negara pusat sampai daerah yang intinya membolehkan pejabat publik melakukan sebuah kebijakan yang diambil oleh pejabat baik pusat maupun daerah meskipun melanggar undang-undang dengan tiga syarat, yaitu demi kepentingan umum masih dalam batas kewenangannya, dan tidak melanggar Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

⁶ Ibid, hal 58

Menurut pasal 1 Angka 9 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan, diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Dari segi bahasa, diskresi (*discretion*) adalah kebijaksanaan, keleluasaan, penilaian kebebasan untuk menentukan. *Diskresionary* berarti kebebasan untuk menentukan atau memilih terserah kepada kebijaksanaan seseorang. *Descriptionary Power of act*: kebebasan untuk bertindak. Istilah diskresi ini sering disebut dengan *ermessen* yakni mempertimbangkan, menilai, menduga atau penilaian pertimbangan, dan keputusan. Berdasarkan kamus hukum, diskresi adalah wewenang atau kekuasaan yang tidak terikat secara tegas pada peraturan, instruksi, atau pengawasan; kehendak bebas pemerintah.

Florence Heffron dan *Neil McFeeley* mengemukakan bahwa diskresi pemerintahan itu mengandung makna yaitu memperkenankan pemerintah untuk mengambil keputusan ketika, kapan, bagaimana, dan terhadap siapa peraturan dan ketentuan itu akan ditetapkan. Diskresi pemerintah ini diperluas ketika pembuat undang-undang tidak merumuskan standar atau standar yang samar/tidak memiliki arti Tegas yang membolehkan dan mengharuskan pemerintah menentukan sendiri substansi dan penerapan peraturan. Pilihan merupakan esensi diskresi dan diskresi adalah esensi administrasi. *Philipus M. Hadjon*, kebebasan bertindak (*freies Ermessen*) pada dasarnya berarti: kebebasan untuk Menetapkan peraturan

dalam situasi konkret kebebasan untuk mengukur situasi konkret tersebut pengaturannya secara tegas (sifat aktifnya pemerintah).⁷

Secara ringkas diterangkan bahwa diskresi (*freierrmessen*) merupakan orang atau pejabat pemerintahan yang memiliki kepastian, kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu, utamanya dalam hal membuat dan melaksanakan peraturan kebijaksanaan.

Definisi lain diberikan oleh Nana Saputra diskresi yaitu suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenalkan alat administrasi, mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan (*doelmatigheid*) dibandingkan berpegang teguh kepada ketentuan hukum, atau kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan social guna melaksanakan tugas-tugas kepentingan umum.

Bahsan Mustafa menyebutkan bahwa diskresi (*freierrmessen*) diberikan kepada pemerintah mengingat fungsi pemerintah atau administrasi negara, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan umum yang tentunya berbeda dengan fungsi kehakimannya dalam menyelesaikan sengketa antar penduduk. Keputusan pemerintah lebih mengutamakan pencapaian tujuan atau sasarannya (*doelmatigheid*) dibandingkan dengan hukum yang berlaku (*reematighaid*).⁸

⁷ Ridwan, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*. (Yogyakarta: FH UII Press, 2014). hal 123-128

⁸ Kiki Lutfiah. *Paradigma konsep diskresi berdasarkan UU NO 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan dan fiqih siyasah*, (Banten: UIN Sultan Maulana Hasanuddin, 2021), hal.23.

2.2.2. Diskresi dalam Perundang-undangan

Dalam perundang-undangan tentang administrasi pemerintahan, istilah diskresi ialah yang termuat dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan dan perubahannya. Berdasarkan informasi dari laman Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, kehadiran UU Nomor 30 Tahun 2014 dimaksudkan untuk menciptakan tertib penyelenggaraan administrasi pemerintahan, menciptakan kepastian hukum, mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, menjamin akuntabilitas badan dan/atau pejabat pemerintahan, memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat dan aparatur pemerintahan, melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menerapkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), serta memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.⁹

Hal-hal penting menyangkut diskresi yang diatur dalam UU 30/2014 antara lain:

1. Diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang (pasal 22 ayat (1))
2. Dua setiap penggunaan diskresi pejabat pemerintahan bertujuan untuk pasal 22 ayat (2) dan penjelasannya:
 - a. Melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
 - b. Mengisi kekosongan hukum;
 - c. Memberikan kepastian hukum; dan

⁹ Undang-undang Dasar Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

- d. Mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Adapun yang dimaksud dengan stagnasi pemerintahan adalah tidak dapat dilaksanakannya aktivitas pemerintahan sebagai akibat kebuntuan atau disfungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan contohnya keadaan bencana alam atau gejolak politik.
3. Diskresi pejabat pemerintahan meliputi (Pasal 23):
 - a. Pengambilan keputusan dan atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan atau Tindakan;
 - b. Pengambilan keputusan dan atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur pengambilan keputusan dan atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
 - c. Pengambilan keputusan dan atau tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.
 4. Pejabat pemerintahan yang menggunakan diskresi harus memenuhi syarat (Pasal 24):
 - a. Sesuai dengan tujuan diskresi sebagaimana dimaksud dalam pasal 22 ayat (2);
 - b. Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - c. Sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUAP);
 - d. Berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
 - e. Tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan

- f. Dilakukan dengan itikad baik.

Penggunaan diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran wajib memperoleh persetujuan dari atasan pejabat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Persetujuan dimaksud dilakukan apabila penggunaan diskresi menimbulkan akibat hukum yang berpotensi membebani keuangan negara pasal 22 ayat (1) dan (2).¹⁰

2.2.3. Syarat Penggunaan Diskresi

Syarat yang harus dipatuhi pejabat pemerintah untuk dapat menggunakan diskresi dalam pasal 24 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan sebagai berikut:

1. Sesuai dengan tujuan diskresi;
2. Sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB);
 - a. Pada pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Asas Umum Pemerintahan yang Baik yang dimaksud meliputi asas:
 - 1) Kepastian hukum, asas kepastian hukum merupakan asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
 - 2) Kemanfaatan, asas kemanfaatan maksudnya manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang

¹⁰ Eri Yulikhsan. *Keputusan Diskresi Dalam Dinamika Pemerintahan*. (Yogyakarta: CV Budi Utama, 2016). hal 4

satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; (3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita.

- 3) Ketidakberpihakan, asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.
- 4) Kecermatan, asas kecermatan dimaksudkan sebagai asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.
- 5) Tidak menyalahgunakan kewenangan, asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai

dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

- 6) Keterbukaan, asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- 7) Kepentingan umum. asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.
- 8) Pelayanan yang baik. asas pelayanan yang baik dimaksudkan sebagai asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Menurut Koentjoro Purbopranoto menambahkan AUPB yaitu :

- 1) Asas Keseimbangan. Asas ini menghendaki adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian atau kealpaan seorang pegawai. Asas ini menghendaki pula adanya kualifikasi yang jelas mengenai jenis-jenis atau kualifikasi pelanggaran atau kealpaan yang dilakukan oleh seseorang sehingga memudahkan penerapannya dalam setiap kasus yang ada dan seiring dengan persamaan perlakuan serta sejalan dengan kepastian hukum.

- 2) Asas Tidak Mencampuradukkan Kewenangan. Seorang pejabat pemerintahan memiliki wewenang yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan baik dari segi materi, wilayah, maupun waktu. Aspek-aspek wewenang ini tidak dapat dijalankan melebihi apa yang sudah ditentukan dalam peraturan yang berlaku.
 - 3) Asas Keadilan dan Kewajaran. Asas keadilan ini menuntut tindakan secara proporsional, sesuai, seimbang, dan selaras dengan hak setiap orang. Sedangkan asas kewajaran menekankan agar setiap aktivitas pemerintah atau administrasi negara memperhatikan nilai-nilai yang berlaku ditengah masyarakat, baik berkaitan dengan agama, moral, adat istiadat, maupun nilai-nilai lainnya.¹¹
3. Berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
 4. Tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan
 5. Dilakukan dengan itikad baik.

Ada ketentuan atau syarat tambahan yang wajib dipatuhi terkait penggunaan diskresi, yakni penggunaan diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran wajib memperoleh persetujuan dari atasan pejabat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Persetujuan tersebut dilakukan apabila penggunaan diskresi menimbulkan akibat hukum yang berpotensi membebani keuangan negara.

¹¹ Solechan, *Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dan Pelayanan Publik*, (Semarang:Universitas Diponegoro,2019).hal.553

2.2.4. Tujuan Diskresi

Dengan diberikan kewenangan untuk membuat peraturan kebijakan (*beleid regels*) yang berdasar pada prinsip *freies ermessen* tersebut, sesungguhnya merupakan implikasi dari negara kesejahteraan (*welfare state*). Karena sebagai negara yang bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum, pemerintah harus berperan aktif mencampuri bidang kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Untuk itu kepada pemerintah dilimpahkan *bestuurszorg* atau *public service*. Agar servis publik dapat dilaksanakan dan mencapai hasil maksimal, kepada administrasi negara diberikan suatu kemerdekaan tertentu untuk bertindak atas inisiatif sendiri menyelesaikan berbagai permasalahan pelik yang membutuhkan penanganan secara cepat, sementara terhadap permasalahan itu tidak ada atau masih belum dibentuk suatu dasar hukum penyelesaiannya oleh lembaga legislatif.¹²

Setiap penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintahan tentu memiliki tujuan tersendiri. Tujuan diskresi menurut pasal 22 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan yaitu :

1. Melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
2. Mengisi kekosongan hukum;
3. Memberi kepastian hukum
4. Mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

¹² Patuan Sinaga, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2001) hal.73

Stagnasi pemerintahan adalah tidak dapat dilaksanakannya aktivitas pemerintahan sebagai akibat kebuntuan atau disfungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

2.2.5. Diskresi Kebijakan Dana Desa

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 40/PMK.07/2020 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 205/PMK.07/2019 tentang Pengelolaan Dana Desa.¹³ Pertimbangan ditetapkan PMK 40/2020 yaitu :

- a. Bahwa ketentuan Pengelolan Dana Desa telah diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 205/PMK.07/2019 tentang Pengelolaan Dana Desa;
- b. Bahwa sesuai dengan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penangan Pandemi *Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)* dan/atau dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan, Dana Desa dapat digunakan untuk kegiatan penanganan pandemi *Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)* dan Bantuan Langsung Tunai Desa; dan
- c. Bahwa untuk penyempurnaan penyaluran, penatausahaan, pedoman penggunaan, dan pemantauan serta evaluasi pengelolaan Dana Desa, perlu dilakukan perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 205/PMK.07/2019 tentang Pengelolaan Dana Desa.¹⁴

¹³ Menteri Keuangan Republik Indonesia Tahun 2022 Tentang Pengelolaan Dana Desa

¹⁴ Ibid. hal.3

Beberapa ketentuan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 205/PMK.07/2019 tentang pengelolaan Dana Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1700) diubah menjadi, Ketentuan angka 29 Pasal 1 diubah dan ditambahkan 1 (satu) angka yaitu angka 30, sehingga pasal 1 Nomor 30 berbunyi “Bantuan Langsung Tunai Desa yang selanjutnya disingkat BLT Desa adalah pemberian uang tunai kepada keluarga miskin atau tidak mampu di Desa yang bersumber dari Dana Desa untuk mengurangi dampak ekonomi akibat adanya Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*”.¹⁵

2.2.6. Ketentuan Penyaluran Dana Desa

Ketentuan mengenai penyaluran Dana Desa sebagaimana yang dimaksud dalam PMK 40/2020 pasal 23 yaitu:

- 1) Dana Desa disalurkan dari RKUN Ke RKD Melalui RKUD.
- 2) Penyaluran Dana Desa dilakukan melalui pemotongan Dana Desa setiap Daerah kabupaten/kota dan penyaluran dana hasil pemotongan Dana Desa ke RKD.
- 3) Pemotongan Dana Desa setiap Daerah kabupaten/kota dan penyaluran dana hasil pemotongan Dana Desa ke RKD dilaksanakan berdasarkan surat kuasa pemindah bukuan Dana Desa dari bupati/wali kota.
- 4) Penyaluran Dana Desa dilakukan dalam 3 (tiga) tahap, dengan ketentuan:
 - a. Tahap I paling cepat bulan Januari sebesar 40% (empat puluh persen);
 - b. Tahap II paling cepat bulan Maret sebesar 40% (empat puluh persen);
 - c. Tahap III paling cepat bulan Juni sebesar 20% (dua puluh persen).

¹⁵ Ibid. hal.7.

- 5) Penyaluran Dana Desa untuk Desa berstatus Desa mandiri dilakukan dalam 2 (dua) tahap, dengan ketentuan:
 - a. Tahap I paling cepat bulan Januari sebesar 60% (enam puluh persen); dan
 - b. Tahap II paling cepat bulan Maret sebesar 40% (empat puluh persen).
- 6) Desa Mandiri merupakan status Desa hasil penilaian yang dilakukan setiap tahun dan ditetapkan oleh Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi dalam Indeks Desa.¹⁶

2.3. Kebijakan

Menurut *Eystone* kebijakan publik ialah antar hubungan yang berlangsung di antara unit/satuan pemerintah dengan lingkungannya. Demikian pula definisi yang pernah disodorkan oleh *Wilson* yang merumuskan kebijakan publik adalah tindakan-tindakan, tujuan-tujuan, pernyataan-pernyataan pemerintah mengenai masalah-masalah tertentu langkah-langkah yang telah/sedang diambil (atau gagal diambil) untuk diimplementasikan, dan penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh mereka mengenai apa yang telah terjadi (atau tidak terjadi). Definisi lain yang tak kalah luasnya dikemukakan oleh *Thomas R. Dye* menyatakan bahwa kebijakan publik ialah pilihan tindakan apapun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah. Dari definisi kebijakan publik di atas, kita menyadari bahwa semua perbuatan kebijakan publik itu akan selalu melibatkan pemerintah, dengan cara tertentu.

¹⁶ Ibid.8

Ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan-kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu lazimnya dipikirkan, didesain, dirumuskan, diputuskan oleh mereka yang *David Easton* disebut sebagai orang-orang yang memiliki otoritas (*public authorities*) dalam sistem politik. Orang-orang yang dalam kesehariannya terlibat langsung dalam urusan-urusan politik dari sistem politik dan dianggap oleh sebagian besar warga sistem politik itu sebagai pihak yang mempunyai kapasitas dan bertanggung jawab atas urusan-urusan politik tadi.

Konsep kebijakan publik yaitu:

1. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang sengaja dilakukan dan mengarah pada tujuan tertentu, daripada sekedar sebagai bentuk perilaku atau tindakan menyimpang yang serba acak (at random), asal-asalan, dan serba kebetulan.
2. Kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola, mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah, dan bukan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri.
3. Kebijakan itu ialah apa yang nyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu.
4. Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif. Dalam bentuknya yang positif kebijakan publik mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi penyelesaian atas masalah tertentu. Sementara dalam bentuk yang negatif ia

kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan apapun dalam masalah-masalah di mana campur tangan pemerintah itu sebenarnya justru amat diperlukan.

5. Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif. Dalam bentuknya yang positif kebijakan publik mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi penyelesaian atas masalah tertentu. Sementara dalam bentuk yang negatif ia kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan apapun dalam masalah-masalah di mana campur tangan pemerintah itu sebenarnya justru amat diperlukan.

Hakikat kebijakan pemerintah/publik sebagai jenis tindakan yang mengarah pada tujuan sesuai dengan konsep kebijakan tersebut di atas, akan dapat lebih dipahami jika kebijakan pemerintah itu dirinci ke dalam beberapa kategori, yakni:

- a. *Policy demands* (Tuntutan kebijakan), yaitu tuntutan atau desakan yang ditujukan pada pejabat-pejabat pemerintah. yang dilakukan oleh aktor-aktor lain, baik swasta maupun kalangan pemerintahan sendiri, untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tidak berbuat sesuatu terhadap masalah tertentu.

- b. *Policy decisions* (keputusan kebijakan), yaitu keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan keabsahan, kewenangan atau memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah. Dalam hubungan ini termasuk di dalamnya keputusan-keputusan untuk menciptakan statuta (ketentuan-ketentuan dasar), mengeluarkan perintah-perintah eksekutif (keputusan Presiden), ketetapan-ketetapan, mencanangkan peraturan-peraturan administratif).
- c. *Policy Statement* (pernyataan kebijakan), yaitu pernyataan resmi atau artikulasi (penjelasan) mengenai kebijakan pemerintah/publik tertentu, antara lain misalnya Ketetapan-ketetapan MPR, Keputusan Presiden atau Dekrit Presiden, peraturan-peraturan administratif, pernyataan-pernyataan atau pidato-pidato para pejabat pemerintah yang menunjukkan keinginan untuk merealisasikan tujuan pemerintah. Dalam kenyataannya *policy statement*, kadang-kadang menimbulkan sikap pertentangan dalam masyarakat, misalnya: yang berkaitan dengan lingkungan hidup, ketenagakerjaan, dll.
- d. *Policy Outputs* (Keluaran kebijakan), yaitu merupakan wujud kebijakan pemerintah yang paling dapat dilihat dan dirasakan, karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan. Dengan kata lain keluaran kebijakan ini adalah menyangkut apa yang dikerjakan oleh pemerintah dan hasil-hasilnya.

- e. *Policy Outcomes* (Hasil akhir kebijakan), yakni akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.¹⁷

Proses kebijakan publik tidak terlepas dari kebutuhan, tuntutan, kepentingan, dan agenda setting semua pihak dalam pemerintahan. Kebijakan publik dibuat adalah untuk menjawab persoalan-persoalan yang muncul dalam kehidupan masyarakat dengan berbagai aspek dan ketentuan yang berlaku di dalamnya. Kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang dilakukan oleh seseorang yang mempunyai kewenangan dalam pemerintahan, baik bersifat formal maupun informal. Kebijakan publik pastinya diikuti oleh reformasi yang melekat dalam aspek-aspek kebijakan publik.

Formulasi kebijakan, implementasi kebijakan, maupun evaluasi kebijakan adalah tindakan kebijakan publik yang dilakukan berdasarkan kepentingan kepada publik.¹⁸

2.3. Kerangka Pemikiran

Kerangka berpikir merupakan bagian dari penelitian yang menggambarkan alur pikiran peneliti, dalam memberikan penjelasan kepada orang lain, mengapa dia mempunyai anggapan seperti yang diutarakan dalam hipotesis. Uma Sekaran

¹⁷ Awan Y. Abdoellah & Yudi Rusliana, *Teori dan Analisis Kebijakan Publik* (Bandung: Alfabeta, 2016). hal 22

¹⁸ Imanuddin Hasbi. *Kebijakan Publik* (Bandung: Widina Bhakti Persada, 2021). hal 189

menyebutkan bahwa kerangka berpikir merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah didefinisikan sebagai masalah yang penting. Kerangka pemikiran merupakan penjelasan terhadap gejala-gejala yang menjadi obyek permasalahan. Jadi, kerangka berpikir ini merupakan sintesis tentang hubungan antar variabel yang disusun dari berbagai teori yang telah dideskripsikan.¹⁹

Menurut Iqbal Hasan Kerangka pemikiran adalah dasar pemikiran dari penelitian yang disusun dari dasar fakta-fakta, observasi, dan kajian kepustakaan. Itulah sebabnya, saat menulis dan membuat penelitian, seseorang harus menyiapkan kerangka pemikiran. Kerangka pemikiran membantu peneliti menentukan teori, konsep-konsep, hingga dalil yang nantinya dijadikan dasar penelitian. Dalam kerangka pemikiran terdapat variabel-variabel yang menjelaskan permasalahan yang sedang diteliti sehingga berguna untuk menjawab permasalahan yang sedang dibahas.

Kerangka pemikiran digunakan untuk menjelaskan pola antar teori dan objek dalam penelitian. Pemikiran dari adanya Diskresi Kebijakan penggunaan dana Desa yang terjadi masa pandemi *covid-19*. Kemudian pelaksanaan implementasi kebijakan penggunaan Dana Desa dianalisis melalui teori implementasi kebijakan yang menggunakan indikator Komunikasi, Sumber daya, Disposisi, dan Struktur birokrasi. Proses implementasi diskresi kebijakan tersebut pada akhirnya diharapkan untuk mencapai tujuan Implementasi Diskresi Kebijakan Penggunaan Dana Desa untuk mengurangi dampak ekonomi akibat

¹⁹ Tedi Priatna. *Prosedur Penelitian Pendidikan*. (Bandung: Insan Mandiri, 2017). hal. 80

adanya Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* kepada masyarakat miskin atau tidak mampu

Peneliti ingin melihat sejauh mana implementasi diskresi kebijakan penggunaan dana desa pada masa pandemic *covid-19* di Desa Pisang Jaya Kecamatan Buay Madang tersebut, penjelasan Kerangka Pemikiran lebih lanjut dan ringkas akan peneliti gambarkan dalam bagan berikut:

Bagan 2.4 Kerangka Pemikiran

