

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Penelitian terdahulu**

Penelitian terdahulu adalah penelitian yang dilakukan sebelumnya dan relevan dengan topik penelitian yang sedang dibahas. Menurut Randi (2018:15) Penelitian terdahulu adalah sumber lampau dari hasil penelitian yang diusahakan oleh peneliti untuk membandingkan penelitian yang dilaksanakan. Penelitian terdahulu merupakan salah satu referensi dasar ketika melaksanakan sebuah penelitian karena penelitian terdahulu memiliki fungsi untuk memperluas dan memperdalam teori yang akan dipakai dalam kajian penelitian. Penelitian terdahulu berfungsi sebagai sumber inspirasi untuk membantu pelaksanaan penelitian. Selain itu untuk membandingkan apa yang kurang dan kelebihan untuk dikembangkan (Tamba, 2022). Adapun beberapa penelitian terdahulu yang dijadikan acuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Cokorda Putra Indrayana dan Cok Gde Agung Kusuma Putra (2021) dengan judul Implementasi Peraturan Bupati Karangasem Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pemberian Santunan dan Bantuan Sosial Untuk Korban Bencana Alam. Dalam studi kasus ini implementasi dari Peraturan Bupati Karangasem No.14 tahun 2016 pada intinya sudah berjalan dengan cukup baik sesuai dengan maksud dan tujuan yang tertuang pada peraturan tersebut (Putra & Indrayana, 2022). Persamaan penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti terletak pada metode deskriptif kualitatif. Sedangkan

perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah fokus dan lokus penelitian serta teori-teori yang digunakan. Untuk fokus dan lokus penelitian terdahulu yaitu Implementasi Peraturan Bupati Karangasem Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pemberian Santunan dan Bantuan Sosial Untuk Korban Bencana Alam. Sedangkan, fokus dan lokus penelitian yang digunakan peneliti saat ini adalah Implementasi Peraturan Bupati Nomor 47 Tahun 2021 Tentang Santunan Kematian Bagi Masyarakat Miskin Di Kabupaten Bojonegoro. Selain itu, teori yang digunakan dalam penelitian terdahulu adalah menggunakan pendekatan model implementasi dari Pendekatan Merilee S. Grindle. Sedangkan, teori yang digunakan dalam penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah menggunakan teori implementasi kebijakan George C Edwards III yang terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi seperti Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Sri Indra Wati dan Sri Wahyu Handayani (2022) dengan judul Implementasi Peraturan Bupati Tentang Santunan Kematian Di Aceh Selatan. Adapun hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi peraturan bupati tentang pemberian santunan kematian di Kabupaten Aceh Selatan sejak tahun 2019-2021 belum berlangsung dengan baik. Aspek interpretasi melihat bahwa pemahaman terhadap isi dan tujuan kebijakan, pengenalan pada masyarakat, dan konsistensi pelayanan telah dilaksanakan. Tetapi pada implementasi anugerah donasi sosial santunan

kematian masih menyisakan perkara faktor internal dan eksternal(Wati & Handayani, 2022). Adapun persamaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah metode penelitian deskriptif kualitatif dan teori yang digunakan yaitu teori implementasi kebijakan George C Edwards III yang terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi seperti Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi. Sedangkan perbedaan dalam penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah fokus dan lokus penelitian. Pada penelitian terdahulu, fokus penelitian adalah Implementasi Peraturan Bupati Tentang Santunan Kematian Di Aceh Selatan. Sedangkan, pada penelitian yang dilakukan peneliti, fokusnya adalah Implementasi Peraturan Bupati Nomor 47 Tahun 2021 Tentang Santunan Kematian Bagi Masyarakat Miskin Di Kabupaten Bojonegoro.

3. Penelitian yang dilakukan oleh Nur Mustika,dkk (2024) dengan judul Implementasi Peraturan Bupati Balangan Nomor 16 Tahun 2022 tentang Santunan Kematian di Kecamatan Lampihong Kabupaten Balangan. Adapun Hasil dari penelitian Pertama, kejelasan sudah optimal, Ketepatan sasaran belum optimal. Kedua, sumber daya manusia sudah optimal. Sumber daya finansial belum optimal. Ketiga, koordinasi dengan instansi sudah optimal. Kerjasama sudah optimal. Keempat, struktur organisasi sudah optimal. Norma-norma sudah optimal. Pola-pola hubungan sudah optimal. Kelima, kondisi sosial sudah optimal. Kondisi ekonomi sudah optimal. Keenam, respon pelaksana belum optimal. Pemahaman belum

optimal. Faktor penghambat adalah kurangnya pengetahuan masyarakat, tidak sesuainya jumlah yang diterima, proses yang lama dan jumlah petugas yang minim. Sedangkan faktor pendukung adalah sesuai dengan aturan, sarana dan prasarana yang mendukung, adanya koordinasi yang dilakukan, adanya kerjasama dan kondisi lingkungan yang mendukung. Disarankan kepada Kepala Dinas Sosial seharusnya memberi arahan kepada petugas agar lebih menekankan ketelitian dalam proses kelengkapan berkas dan menambah petugas, Pegawai Dinas Sosial harus lebih aktif dalam melakukan sosialisasi tentang pelaksanaan santunan kematian dan Masyarakat(Nur Mustika, Siti Raudah, 2022). Adapun persamaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan peneliti adalah metode penelitian deksriptif kualitatif. Sedangkan perbedaannya terletak pada fokus dan lokus penelitian serta teori yang digunakan. Fokus penelitian terdahulu Implementasi Peraturan Bupati Balangan Nomor 16 Tahun 2022 tentang Santunan Kematian di Kecamatan Lampihong Kabupaten Balangan. Sedangkan, fokus penelitian yang dilakukan peneliti adalah Implementasi Peraturan Bupati Nomor 47 Tahun 2021 Tentang Santunan Kematian Bagi Masyarakat Miskin Di Kabupaten Bojonegoro.Selain itu, lokus penelitian terdahulu diKecamatan Lampihong Kabupaten Balangan dan lokus penelitian yang dilakukan peneliti adalah Kabupaten Bojonegoro. Dan teori yang digunakan, pada penelitian terdahulu menggunakan teori implementasi kebijakan dari Van Horn-Van Meter dengan variabel Sasaran Kebijakan, Hubungan Antar Organisasi, Sumber Daya, Karakter Agen

Pelaksana dan Lingkungan Sosial, Politik, dan Ekonomi. Sedangkan, teori yang digunakan oleh peneliti adalah teori implementasi kebijakan George C Edwards III yang terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi seperti Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi.

**TABEL 3**  
**PENELITIAN TERDAHULU**

<b>No.</b>	<b>Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian</b>	<b>Hasil Penelitian</b>	<b>Persamaan Penelitian</b>	<b>Perbedaan Penelitian</b>
1.	Cokorda Putra Indrayana dan Cok Gde Agung Kusuma Putra (2021) dengan judul Implementasi Peraturan Bupati Karangasem Nomor 14 Tahun 20116 Tentang Pedoman Pemberian Santunan dan Bantuan Sosial Untuk Korban Bencana Alam.	Dalam studi kasus ini implementasi dari Peraturan Bupati Karangasem No.14 tahun 2016 pada intinya sudah berjalan dengan cukup baik sesuai dengan maksud dan tujuan yang tertuang pada peraturan tersebut.	Metode penelitian yang digunakan sama yaitu metode deskriptif kualitatif.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fokus dan lokus pada penelitian terdahulu adalah Implementasi Peraturan Bupati Karangasem Nomor 14 Tahun 20116 Tentang Pedoman Pemberian Santunan dan Bantuan Sosial Untuk Korban Bencana Alam.. Sedangkan fokus dan lokus penelitian ini adalah Implementasi Peraturan Bupati Nomor 47 Tahun 2021 Tentang Santunan Kematian Bagi Masyarakat Miskin Di Kabupaten Bojonegoro.</li> <li>- Teori yang digunakan dalam penelitian terdahulu menggunakan pendekatan Merilee S. Grindle. Sedangkan, teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori implementasi kebijakan George C Edwards III .</li> </ul>

No.	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan Penelitian	Perbedaan Penelitian
2.	Sri Indra Wati dan Sri Wahyu Handayani (2022) dengan judul Implementasi Peraturan Bupati Tentang Santunan Kematian Di Aceh Selatan	Adapun hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi peraturan bupati tentang pemberian santunan kematian di Kabupaten Aceh Selatan sejak tahun 2019-2021 belum berlangsung dengan baik. Aspek interpretasi melihat bahwa pemahaman terhadap isi dan tujuan kebijakan, pengenalan pada masyarakat, dan konsistensi pelayanan telah dilaksanakan. Tetapi pada implementasi anugerah donasi sosial santunan kematian masih menyisakan perkara faktor internal dan eksternal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Metode penelitian deskriptif kualitatif.</li> <li>- Teori yang digunakan yaitu teori implementasi kebijakan George C Edwards III.</li> </ul>	- Fokus dan lokus pada penelitian terdahulu adalah Implementasi Sitem Pelayanan Implementasi Peraturan Bupati Tentang Santunan Kematian Di Aceh Selatan. Sedangkan, pada penelitian yang dilakukan peneliti adalah Implementasi Peraturan Bupati Nomor 47 Tahun 2021 Tentang Santunan Kematian Bagi Masyarakat Miskin Di Kabupaten Bojonegoro.
3.	Nur Mustika,dkk (2024) dengan judul Implementasi Peraturan Bupati Balangan Nomor 16 Tahun 2022 tentang Santunan Kematian di Kecamatan Lampihong Kabupaten Balangan.	Adapun Hasil dari penelitian Pertama, kejelasan sudah optimal, Ketepatan sasaran belum optimal. Kedua, sumber daya manusia sudah optimal. Sumber daya finansial belum optimal. Ketiga, koordinasi dengan instansi sudah optimal. Kerjasama sudah optimal.	Metode penelitian yang digunakan sama yaitu metode deskriptif kualitatif.	- Fokus dan lokus penelitian terdahulu yaitu Implementasi Peraturan Bupati Balangan Nomor 16 Tahun 2022 tentang Santunan Kematian di Kecamatan Lampihong Kabupaten Balangan. Sedangkan, fokus penelitian yang dilakukan peneliti adalah Implementasi

No.	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan Penelitian	Perbedaan Penelitian
		<p>Keempat, struktur organisasi sudah optimal. Norma-norma sudah optimal. Pola-pola hubungan sudah optimal. Kelima, kondisi sosial sudah optimal. Kondisi ekonomi sudah optimal. Keenam, respon pelaksana belum optimal. Pemahaman belum optimal. Faktor penghambat adalah kurangnya pengetahuan masyarakat, tidak sesuai jumlah yang diterima, proses yang lama dan jumlah petugas yang minim. Sedangkan faktor pendukung adalah sesuai dengan aturan, sarana dan prasarana yang mendukung, adanya koordinasi yang dilakukan, adanya kerjasama dan kondisi lingkungan yang mendukung. Disarankan kepada Kepala Dinas Sosial seharusnya memberi arahan kepada petugas agar lebih menekankan ketelitian dalam proses kelengkapan berkas dan menambah petugas, Pegawai</p>		<p>Peraturan Bupati Nomor 47 Tahun 2021 Tentang Santunan Kematian Bagi Masyarakat Miskin Di Kabupaten Bojonegoro.</p> <p>-Teori yang digunakan, pada penelitian terdahulu menggunakan teori implementasi kebijakan dari Van Horn-Van Meter. Sedangkan, teori yang digunakan oleh peneliti adalah teori implementasi kebijakan George C Edwards III</p>

<b>No.</b>	<b>Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian</b>	<b>Hasil Penelitian</b>	<b>Persamaan Penelitian</b>	<b>Perbedaan Penelitian</b>
		Dinas Sosial harus lebih aktif dalam melakukan sosialisasi tentang pelaksanaan santunan kematian dan Masyarakat.		

## **B. Landasan teori**

### **1. Konsep Implementasi**

#### **a. Pengertian Implementasi**

Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dikaitkan dengan kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu. Terdapat berbagai pendapat para ahli dan akademisi yang mengemukakan tentang pengertian dari implementasi. Karena implementasi merupakan kegiatan penting dalam proses perencanaan kebijakan.

Adapun pengertian implementasi menurut Mulyadi (2015:12) yakni implementasi mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan-keputusan tersebut menjadi pola-pola operasional serta berusaha mencapai perubahan-perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya. Implementasi pada hakikatnya juga merupakan upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah program dilaksanakan (Akbar, 2023).

Menurut George Edward III (1980) implementasi merupakan tahap dimana suatu kebijakan dilaksanakan secara maksimal untuk mencapai tujuan dari kebijakan tersebut.

Menurut Van Metter dan Van Horn (1975) mendefinisikan implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Implementasi merupakan tahap merealisasi tujuan program, perlu diperhatikan adalah persiapan implementasi, yaitu memikirkan dan menghitung secara matang berbagai kemungkinan keberhasilan dan kegagalan, termasuk hambatan atau peluang-peluang yang ada dan kemampuan organisasi yang disertai tugas untuk melaksanakan program (Syahrudin,2018)(Vitriana et al., 2022).

Ada juga pendapat dari Jones (dalam Widodo,2010:89) Implementasi merupakan proses yang memerlukan tindakan-tindakan sistematis dari organisasi, interpretasi, dan aplikasi (Maisyaroh, 2015).

Dari berbagai pendapat menurut beberapa ahli, kesimpulan dari implementasi adalah tahap penting dalam pelaksanaan kebijakan atau program yang bertujuan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Implementasi melibatkan tindakan konkret yang dilakukan oleh individu atau kelompok baik dari sektor pemerintah maupun swasta. Proses ini memerlukan persiapan yang matang untuk memastikan bahwa tujuan program dapat direalisasikan secara efektif.

#### **b. Unsur-unsur implementasi kebijakan**

Unsur-unsur implementasi kebijakan menurut Tachjan (2006) terdapat beberapa unsur yang harus ada dalam implementasi kebijakan yaitu:

##### 1) Pelaksana (Implementor)

Unsur pelaksana adalah implementor kebijakan, sebagai mana yang dijelaskan Dimock dan Dimock dalam Tachjan, pelaksanaan kebijakan merupakan pihak-pihak yang menjalankan kebijakan yang terdiri dari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakan manusia, pelaksanaan operasional, pengawasan serta penilaian.

## 2) Program atau kebijakan publik

Suatu kebijakan publik tidak mempunyai arti penting tanpa tindakan-tindakan riil yang dilakukan dengan program, kegiatan atau proyek. Hal ini dikemukakan oleh Grindle dalam Tachjan (2006:31) bahwa “ *implementation is that set of activities directed toward putting out a program into effect*”. Program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan. Program tersebut menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metode, standar dan budget.

## 3) Kelompok sasaran (target group)

Tachjan (2006:35) mendefinisikan target group yaitu sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang atau jasa yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan (Rahmawati, 2020).

### **c. Model-model implementasi publik**

Dalam studi implementasi kebijakan terdapat beberapa model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh beberapa ahli sebagai berikut:

#### 1) George C. Edward III

Ada empat variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi sebagai berikut (Harmoko, 2015):

a) Komunikasi

Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Sementara itu, komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy makers*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*). Informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target group*) kebijakan, sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

Komunikasi dalam implementasi kebijakan mencakup beberapa dimensi penting yaitu transformasi informasi (*transimisi*), kejelasan informasi (*clarity*) dan konsistensi informasi (*consistency*). Dimensi transformasi menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Dimensi kejelasan menghendaki agar informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Sedangkan dimensi konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten

sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait.

b) Sumber Daya

Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Edward III mengemukakan bahwa: bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimanapun pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Sumber daya di sini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan.

Implementasi kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia yang cukup kualitas dan kuantitasnya. Kualitas sumber daya manusia berkaitan dengan keterampilan, dedikas, profesionalitas, dan kompetensi di bidangnya, sedangkan kuantitas berkaitan dengan jumlah sumber daya manusia apakah sudah cukup untuk melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya manusia sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi, sebab tanpa sumber daya

manusia yang kehandalan sumber daya manusia, implementasi kebijakan akan berjalan lambat.

Dalam implementasi kebijakan, anggaran berkaitan dengan kecukupan modal atau investasi atas suatu program atau kebijakan untuk menjamin terlaksananya kebijakan, sebab tanpa dukungan anggaran yang memadai, kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif dalam mencapai tujuan dan sasaran

Fasilitas atau sarana dan prasarana merupakan salah satu faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Pengadaan fasilitas yang layak, seperti gedung, tanah dan peralatan perkantoran akan menunjang dalam keberhasilan implementasi suatu program atau kebijakan.

Informasi juga menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan, terutama informasi yang relevan dan cukup terkait bagaimana mengimplementasikan suatu kebijakan. Sementara wewenang berperan penting terutama untuk meyakinkan dan menjamin bahwa kebijakan yang dilaksanakan sesuai dengan yang dikehendaki.

#### c) Disposisi

Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Karakter penting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan misalnya kejujuran

dan komitmen yang tinggi. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam asa program yang telah digariskan, sedangkan komitmen yang tinggi dari pelaksana kebijakan akan membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan. Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

#### d) Struktur Birokrasi

Struktur organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat standard operational procedures (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur

birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

## 2) Van Meter & Van Horn

Ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi:

- a) Standart sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat teralisasi.
- b) Sumber daya, implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya baik sumber daya manusia maupun sumberdaya non manusia.
- c) Hubungan antar organisasi yaitu perlu banyak program implementasi sebuah program dukungan dan koordinasi dengan instansi lain.
- d) Karakteristik pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi. Kemudian semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.
- e) Kondisi sosial, politik, dan ekonomi yakni variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.
- f) Disposisi Implementator adalah mencakup respon implementator tiga hal penting, yaitu: respon implementator terhadap kebijakan, dan intensitas disposisi implementator,

yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementator (Marwiyah, 2022).

### 3) Charles O. Jones

Dalam melaksanakan aktivitas implementasi program atau pelaksana kebijakan, terdapat tiga macam aktivitas yang perlu diperhatikan secara seksama yaitu:

- a) Aktivitas pengorganisasian merupakan suatu upaya menetapkan dan menata kembali sumber daya, unit-unit dan metode-metode yang mengarah pada upaya mewujudkan (merealisasikan kebijakan menjadi hasil sesuai dengan apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan).
- b) Aktivitas Interpretasi merupakan aktivitas penjelasan substansi dan suatu kebijakan dalam bahasa yang lebih operasional dan mudah dipahami, sehingga substansi kebijakan dapat dilaksanakan dan diterima oleh para pelaku dan sasaran kebijakan.
- c) Aktivitas aplikasi merupakan aktivitas penyediaan pelayanan secara rutin, pembayaran atau lainnya sesuai dengan tujuan dan sasaran kebijakan yang ada (Jumroh dan M. Yoga Jusri Pratama, 2021).

## **2. Peraturan Bupati Nomor 47 Tahun 2021 tentang Santunan Kematian Bagi Masyarakat Miskin di Kabupaten Bojonegoro.**

Di Kabupaten Bojonegoro, santunan kematian diatur melalui Peraturan Bupati Bojonegoro Nomor 47 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Perbup Nomor 49 Tahun 2018. Peraturan ini mengatur secara rinci mengenai kriteria penerima, besaran bantuan, persyaratan administrasi, serta mekanisme pengajuan dan penyaluran.

Pada pasal 1 dalam Peraturan Bupati ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Kabupaten Bojonegoro
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Bojonegoro.
3. Bupati adalah Bupati Bojonegoro.
4. Camat adalah camat di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro.
5. Masyarakat Miskin adalah setiap orang/warga yang bertempat tinggal di dalam wilayah daerah yang memiliki kondisi ketidakmampuan baik secara individu, keluarga maupun kelompok untuk memenuhi kebutuhan dasar hidup.
6. Kartu Keluarga yang selanjutnya disingkat KK adalah kartu identitas keluarga yang memuat data tentang nama, susunan dan hubungan dalam keluarga, serta identitas anggota keluarga.
7. Kartu Tanda Penduduk Elektronik yang selanjutnya disingkat KTP-el adalah Kartu Tanda Penduduk yang dilengkapi cip yang merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh instansi pelaksana,

8. Akta Kelahiran adalah akta yang diterbitkan oleh perangkat daerah yang membidangi pencatatan sipil yang merupakan alat bukti autentik mengenai kelahiran anak.
9. Akta Kematian adalah akta yang diterbitkan oleh perangkat daerah yang membidangi pencatatan sipil yang merupakan alat bukti autentik mengenai kematian seseorang.
10. Ahli Waris adalah orang yang mempunyai hak untuk mendapatkan bagian dari harta orang yang telah meninggal dunia/pewaris yang dibuktikan dengan surat keterangan ahli waris yang dikeluarkan oleh Kepala Desa/ Lurah.
11. Santunan Kematian adalah pemberian bantuan sosial yang tidak dapat direncanakan kepada masyarakat miskin yang meninggal dunia yang diterimakan kepada ahli waris.
12. Aplikasi Santunan Duka yang selanjutnya disingkat Sanduk adalah platform pengisian data ajuan santunan kematian yang wajib diisi oleh ahli waris dan/atau pemohon agar mendapatkan nomor berkas yang selanjutnya disetor kepada Bupati Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Daerah Kabupaten Bojonegoro.

Pada pasal 6 dalam Peraturan Bupati ini adalah:

- (1) Permohonan Santunan Kematian diajukan secara tertulis oleh ahli waris kepada Bupati melalui Camat setempat untuk diteruskan kepada Kepala Bagian Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Daerah dengan persyaratan sebagai berikut:

- a. Surat Permohonan;
  - b. Melampirkan fotocopy KTP-el atau KK ahli waris;
  - c. Surat keterangan kelahiran atau akta kelahiran bagi ahli waris yang belum memiliki ktp-el;
  - d. Surat keterangan miskin ahli waris;
  - e. Akta kematian dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Bojonegoro yang dilegalisir pejabat yang berwenang; dan
  - f. Foto rumah ahli waris tampak depan yang didampingi perangkat desa/kelurahan.
- (2) Permohonan santunan kematian selambat-lambatnya diajukan 30 hari kerja sejak warga meninggal dunia.
- (3) Camat menugaskan Kepala Seksi Kesejahteraan Rakyat Kecamatan atau pejabat lain yang ditunjuk untuk:
- a. Memeriksa berkas permohonan santunan kematian secara manual;
  - b. Melakukan scan berkas permohonan santunan kematian yang telah lengkap;
  - c. Memasukkan/upload scan berkas permohonan santunan kematian yang telah lengkap kedalam aplikasi sanduk;
  - d. Melimpahkan berkas permohonan santunan kematian kepada Kepala Bagian Kesejahteraan Sekretariat Daerah paling lambat 7 hari kerja terhitung sejak dimasukkan/upload scan berkas permohonan santunan kematian; dan

- e. Camat bertanggung jawab atas keabsahan bekas permohonan santunan kematian.

Bab 7 Pendelegasian dan penyaluran, pada pasal 7 berbunyi sebagai berikut:

- (1) Persetujuan penyaluran santuan kematian kepada ahli waris didelegasikan kepada Kepala Bagian Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Daerah.
- (2) Persetujuan dapat diberikan apabila berkas permohonan santunan kematian dinyatakan lengkap oleh camat setelah memenuhi kewajiban.
- (3) Santunan kematian disalurkan melalui rekening ahli waris sebagai pemohon.

**a. Gambaran Umum Bagian Kesejahteraan Rakyat Kabupaten Bojonegoro**

a) Visi:

“Menjadikan Bojonegoro sebagai sumber ekonomi kerakyatan dan sosial budaya lokal untuk terwujudnya masyarakat yang beriman, sejahtera dan berdaya saing”

b) Misi:

- (1) Mewujudkan tata kehidupan sosial yang berlandaskan nilai-nilai religius dan kearifan lokal.
- (2) Mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih, transparan dan bertanggungjawab.

c) Tupoksi Bagian Kesejahteraan Rakyat

Tugas pokok dari bagian kesejahteraan rakyat adalah menyusun dan menetapkan kebijakan pelaksanaan peningkatan kesejahteraan rakyat dalam bentuk penanganan sosial keagamaan, pendidikan dan kebudayaan serta kesejahteraan sosial.

Dalam melaksanakan tugas pokok tersebut bagian kesejahteraan rakyat mempunyai fungsi, yaitu:

- a) Penyusunan program dan petunjuk pelaksanaan peningkatan kesejahteraan rakyat dibidang keagamaan, pendidikan, sosial dan budaya;
- b) Perumusan kebijaksanaan peningkatan kesejahteraan rakyat di bidang keagamaan, pendidikan, sosial dan budaya;
- c) Pelaksanaan koordinasi antar lembaga pemerintahan dan lembaga lain dalam rangka peningkatan kesejahteraan rakyat di bidang keagamaan, pendidikan, sosial dan budaya;
- d) Pelaksanaan pemantauan, pengendalian dan pengawasan dalam rangka pengembangan kesejahteraan rakyat di bidang keagamaan, pendidikan, sosial dan budaya;
- e) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh asisten pemerintahan dan kesejahteraan rakyat sesuai dengan bidang tugasnya.

### 3. Masyarakat Miskin Di Kabupaten Bojonegoro

#### a. Kemiskinan

Badan Pusat Statistik (BPS) mendefinisikan kemiskinan dalam dua istilah yaitu secara absolut ditentukan berdasarkan ketidakmampuan untuk mencukupi kebutuhan pokok minimum seperti pangan, sandang, kesehatan, perumahan dan pendidikan yang diperlukan untuk bisa hidup dan bekerja. Kebutuhan pokok minimum diterjemahkan sebagai ukuran finansial dalam bentuk uang. Nilai kebutuhan minimum kebutuhan dasar, baik untuk makanan maupun non makanan tersebut dikenal dengan istilah garis kemiskinan (*poverty line*) atau batas kemiskinan (*poverty Threshold*). Penduduk yang pendapatannya di bawah garis kemiskinan digolongkan sebagai penduduk miskin. Sedangkan Kemiskinan relatif merupakan kondisi miskin karena pengaruh kebijakan pembangunan yang belum mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat sehingga menyebabkan ketimpangan distribusi pendapatan. Standar minimum disusun berdasarkan kondisi hidup suatu negara pada waktu tertentu dan perhatian terfokus pada golongan penduduk “termiskin”, misalnya 20 persen atau 40 persen lapisan terendah dari total penduduk yang telah diurutkan menurut pendapatan/pengeluaran. Kelompok ini merupakan penduduk relatif miskin. Dengan demikian, ukuran kemiskinan relatif sangat tergantung pada distribusi pendapatan/ pengeluaran penduduk sehingga dengan menggunakan definisi ini berarti “orang miskin selalu hadir bersama kita”(Sheyoputri, 2016).

Sayogyo yang mengatakan kemiskinan adalah suatu tingkat kehidupan yang berada dibawah standar kebutuhan hidup minimum yang ditetapkan berdasarkan atas kebutuhan pokok pangan yang membuat orang cukup bekerja dan hidup sehat berdasarkan atas kebutuhan beras. Sedangkan menurut Suparlan Kemiskinan didefinisikan sebagai standar tingkat hidup yang rendah, yaitu adanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau golongan orang dibandingkan dengan standar hidup yang berlaku dalam masyarakat bersangkutan. terhadap tingkat kesehatan, kehidupan moral dan rasa harga diri dari mereka yang tergolong orang miskin(Sheyoputri, 2016).

Penyebab kemiskinan menurut Kartasasmita (1993:2-3), dapat dibedakan dalam tiga pengertian, yaitu :

- 1) Kemiskinan natural adalah kemiskinan karena dari asalnya memang miskin. Kelompok masyarakat ini miskin karena tidak memiliki sumberdaya yang memadai, baik dari sumber daya alam, sumber daya manusia maupun sumber daya pembangunan lainnya, sehingga mereka

tidak dapat ikut secara aktif dalam pembangunan atau walaupun ikut serta dalam pembangunan mereka mendapatkan imbalan pendapatan yang amat rendah.

- 2) Kemiskinan struktural adalah kemiskinan (baik kemiskinan absolut maupun relatif) yang disebabkan oleh perbedaan struktur masyarakat yang telah ikut serta dalam proses pembangunan dengan masih tertinggal. Kemiskinan struktural ini dikenal juga dengan kemiskinan yang disebabkan hasil pembangunan yang belum seimbang.
- 3) Kemiskinan kultural mengacu pada sikap seseorang atau masyarakat yang disebabkan oleh gaya hidup, kebiasaan hidup dan budidaya, mereka sudah merasa kekurangan. Kelompok masyarakat ini tidak mudah untuk diajak berpartisipasi dalam pembangunan, tidak mudah melakukan perubahan, menolak mengikuti perkembangan, dan tidak mau berusaha untuk memperbaiki tingkat kehidupannya sehingga menyebabkan pendapatan mereka rendah menurut ukuran yang umum dipakai.

Adapun pendapat lainnya tentang penyebab kemiskinan :

- 1) Kegagalan kepemilikan, terutama tanah dan modal
- 2) Terbatasnya ketersediaan bahan kebutuhan dasar, sarana dan prasarana
- 3) Kebijakan pembangunan yang bias perkotaan dan bias sektor.
- 4) Adanya perbedaan kesempatan di antara anggota masyarakat dan sistem yang kurang mendukung.
- 5) Adanya perbedaan sumber daya manusia dan perbedaan antar sektor ekonomi (ekonomi tradisonal vs ekonomi modern)

- 6) Rendahnya produktivitas dan tingkat pembentukan modal dalam masyarakat.
- 7) Budaya hidup yang dikaitkan dengan kemampuan seseorang mengelola sumber daya alam dan lingkungannya.
- 8) Tidak adanya tata pemerintah yang bersih dan baik (good governance)
- 9) Pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan dan tidak berwawasan lingkungan(Solihin, 2021).

#### **b. Masyarakat Miskin**

Menurut Kartasasmita (1993), Masyarakat Miskin umumnya lemah dalam kemampuan berusaha dan terbatas aksesnya pada kegiatan ekonomi, sehingga semakin tertinggal jauh dari masyarakat lainnya yang mempunyai potensi lebih tinggi(Salman, 2019).

Penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita perbulan di bawah Garis Kemiskinan (GK), yang diperoleh dari hasil survei (sampel). Angka kemiskinan yang dirilis BPS merupakan data makro dan merupakan hasil Susenas (Survey Sosial Ekonomi Nasional) yang menunjukkan persentase penduduk miskin terhadap jumlah penduduk dalam suatu wilayah(Astuti et al., 2015).

Ciri-ciri yang melekat pada Penduduk Miskin yaitu:

1. Pendapatan masih rendah atau tidak berpendapatan.
2. Tidak memiliki pekerjaan tetap.
3. Pendidikan rendah bahkan tidak berpendidikan.
4. Tidak memiliki tempat tinggal.

5. Tidak terpenuhinya standar gizi minimal(Sari, 2020).

Berdasarkan data BPS pada tahun 2024, jumlah penduduk miskin atau penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan dibawah garis kemiskinan Kabupaten Bojonegoro sebesar 147.330 jiwa. Jumlah ini menurun sebesar 5.920 jiwa, bila dibandingkan dengan tahun 2023 sejumlah 153.250 jiwa. Sedangkan berdasarkan presentase penduduk miskin, Kabupaten Bojonegoro dalam kurun waktu satu tahun mampu melakukan penurunan angka kemiskinan yang cukup pesat. Pada tahun 2023, presentase angka kemiskinan Bojonegoro sebesar 12,18% persen dan turun menjadi 11,69% pada tahun 2024. Sebelumnya penurunan angka kemiskinan yang cukup pesat juga pernah dicapai pada tahun 2022 yakni sebesar 1,06% (<https://bojonegorokab.go.id/berita/7994/tahun-2024-jumlah-penduduk-miskin-bojonegoro-menurun-5920-jiwa>, diakses pada 05 Agustus 2025).

Disisi lain, Pemerintah Kabupaten Bojonegoro melalui Data Miskin Daerah (DAMISDA) melakukan pendataan khusus untuk memetakan masyarakat miskin hingga tingkat desa. Berdasarkan data Damisda tahun 2024, jumlah masyarakat miskin mencapai 54.064 jiwa. Angka ini berbeda dengan data BPS karena DAMISDA lebih memfokuskan pada kelompok penduduk miskin yang memenuhi kriteria tertentu sesuai indikator yang digunakan pemerintah daerah, termasuk kategori yang menjadi sasaran penerima bantuan sosial daerah. Dengan demikian, meskipun jumlah penduduk miskin menurut BPS lebih besar, data DAMISDA menjadi acuan utama dalam menentukan sasaran penerima program sosial daerah.