



**SKRIPSI**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH KOTA  
PEKALONGAN DALAM PENYELENGGARAAN PELAYANAN  
PEMAKAMAN DI TPU BEJI KOTA PEKALONGAN**

**(Disusun untuk Memenuhi Syarat Kelulusan Mata Kuliah Skripsi dan  
Komprehensif)**

**Dosen Pembimbing: Dra. Dyah Lituhayu, M. Si**

**Disusun Oleh: Eka Mega Apriani**

**NIM: 14020116120031**

**DEPARTEMEN ADMINISTRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG**

**2020**

## HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertandatangan dibawah ini :

1. Nama Lengkap : Eka Mega Apriani
2. Nomor Induk Mahasiswa : 14020116120031
3. Tempat / Tanggal Lahir : Pekalongan, 7 April 1999
4. Program : S1 Reguler FISIP-Undip
5. Jurusan / Program Studi : Administrasi Publik
6. Alamat : Jl. Kusuma Bangsa Boyongsari Gg.1 RT  
05/ RW 005 No. 11, Panjang Baru, Kec.  
Pekalongan Utara, Kota Pekalongan

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah (Skripsi) yang Saya tulis berjudul:

**“Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Kota Pekalongan Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman Di Tpu Beji Kota Pekalongan”**

Adalah benar-benar **Hasil Karya Ilmiah Tulisan Saya Sendiri**, bukan hasil karya ilmiah orang lain atau jiplakan karya ilmiah orang lain.

Apabila di kemudian hari ternyata karya ilmiah yang Saya tulis itu terbukti bukan hasil karya ilmiah Saya sendiri atau hasil jiplakan karya ilmiah orang lain, maka Saya sanggup menerima sanksi berupa pembatalan hasil karya ilmiah Saya dengan seluruh impilkasinya, sebagai akibat kecurangan yang Saya lakukan.

Demikian surat pernyataan ini Saya buat dengan sebenar-benarnya dan dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab.

Semarang, 30 Maret 2020

  
Eka Mega Apriani

NIM. 14020116120031

## HALAMAN PENGESAHAN

Judul Skripsi : Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Kota Pekalongan Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman Di Tpu Beji Kota Pekalongan  
Nama Penyusun : Eka Mega Apriani  
NIM : 14020116120031  
Program Studi : Ilmu Administrasi Publik

Dinyatakan sah sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan pendidikan Strata I

Semarang, 30 Maret 2020

Dekan,

Wakil Dekan I



Dr. Drs. Hardi Warsono, MTP, M.Si

Dr. Drs. Teguh Yuwono, M.Pol. Admin

NIP. 19640827.199001.1.001

NIP. 19690822.199403.1.003

### Dosen Pembimbing :

1. Dra. Dyah Lituhayu, M.Si

  
(.....)

### Dosen Penguji Skripsi :

1. Dra. Dyah Lituhayu, M.Si

  
(.....)

2. Amni Zarkazyi Rahman, S.Ap, M.Si (.....)

3. Titik Djumiarti S.Sos, M.Si (.....)

  


## HALAMAN MOTTO

*“If you want something you’ve never had, you must be willing to do something you’ve never done. Success is a journey, not a destination”*

## HALAMAN PERSEMBAHAN

*Bismillahirrahmanirrahim, Sembah sujud serta syukur kepada Allah SWT. Taburan cinta dan kasih sayang-Mu telah memberikanku kekuatan, membekaliku dengan ilmu serta memperkenalkanku dengan cinta. Atas karunia serta kemudahan yang Engkau berikan akhirnya skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik. Dengan penuh pengorbanan, Skripsi ini saya persembahkan kepada :*

- 1. Alm Papa saya tercinta, Bapak Dody Junaedi dan Mama Sri Amani yang telah memberikan kasih sayang, segala dukungan, dan cinta kasih yang tiada terhingga. Semoga ini menjadi langkah awal untuk membuat Mama dan Papa bahagia karna kusadar, selama ini belum bisa berbuat yang lebih. Untuk Mama dan Papa yang selalu membuatku termotivasi dan selalu menyirami kasih sayang, selalu mendoakanku, selalu menasehatiku menjadi lebih baik, Terima Kasih.*
- 2. Kakak Lelaki dan Perempuan Ku Eko Sudibyo dan Dwi Partiw, terimakasih telah memberikan motivasi dan segala dukungan agar aku mampu menyelesaikan skripsi dan kuliah ku.*
- 3. Keluarga Besar Eyang Jupri dan Mbah Darno (Tante, Om dan semua adik-adik serta kakak-kakak sepupu saya), terimakasih sudah selalu kompak untuk mendo'akan dan memberikan support kepada saya.*
- 4. Ibu Dra. Dyah Lituhayu, M.Si selaku dosen pembimbing skripsi saya, terima kasih banyak telah membantu saya selama ini, banyak nasehat yang saya tidak akan lupa atas bantuan dan kesabaran ibu.*
- 5. Made Shania Puspa Ayu Laxmi, sosok sahabat sekaligus panutan saya, terimakasih tidak pernah lelah dalam menemani saya dalam kondisi suka maupun duka dan menjadi tempat ternyaman untuk mencurahkan semua celotehan permasalahan hidup saya.*
- 6. Chrisanty, teman kost sekaligus teman seperantauan saya yang terbaik, terimakasih sudah selalu ada dan turut mensupport saya selama di perantauan.*

7. *Keluarga Besar Felix, Arief, Saiful Jihad, Felix, Miftah, Henny Ayu, Dyah Chandra, Shania, terima kasih telah sanggup menghadapi kekonyolan tingkah saya sedari SMA terimakasih sudah menemani hingga masa kuliah bahkan rela meluangkan waktu untuk bertemu dan memberikan support kepada saya.*
8. *Sobat pendidikanku, Rafika Yolanita, Evalia Nurranita, dan Nisa Maulida . Terimakasih telah menjadi kawan, teman, sahabat, dan rumah bagi saya selama di Kota Semarang.*
9. *Sobat Kost Pak Tugiman, (Regita, Nepi, Mbak Dita, Cis), terimakasih sudah menjadi teman satu atap selama di Semarang. Tanpa kalian perantauan ku tidak berwarna.*
10. *Keluarga Divisi Pendidikan HIMPS Fisip Undip (Mbak Sofi, Mbak Devi, Mbak Uswah, Mbak Maria, Mbak Asti, Mbak Shelly, Eva, Fika, Nissa, Hayyu, Udin, Eviana, Rifa, Amanda, Sar, Robby, Syahra, Ikromah, Laila), kalian adalah tempatku bertukar pikir disaat rumitnya dunia perkuliahan sejak berorganisasi hingga saat ini.*
11. *Teman-teman KKN Tim II Desa Mororejo (Khususnya Step, Mesti, Vivi, Ajeng, Dandy, Ganesh) yang telah memberikan banyak pengetahuan baru kepada saya selama kegiatan pengabdian 40 hari yang sangat mengesankan dan unik.*
12. *Indra Hadistia, terima kasih telah memberikan perhatian , doa, nasehat, hiburan, traktiran, ojekkan, dan semangat yang kamu berikan selama aku kuliah, aku tak akan melupakan semua yang telah kamu berikan selama ini.*
13. *Rekan CV. Prima Aster Swastika (Mas Taufiq, Afnan, Mas Nuril) yang telah memberikan dukungan moral dan masukan yang berguna, selama saya di dunia perkuliahan dan menyelesaikan Skripsi saya. Yang terkhusus, Faqih Pramudito, Terima kasih atas kasih sayang, perhatian, dan kesabaranmu yang telah memberikanku semangat dan inspirasi dalam menyelesaikan Skripsi ini.*

# **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH KOTA PEKALONGAN DALAM PENYELENGGARAAN PELAYANAN PEMAKAMAN DI TPU BEJI KOTA PEKALONGAN**

## **ABSTRAK**

Munculnya Perda Kota Pekalongan No. 2 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman, diharapkan mampu menjawab kebutuhan warga Pekalongan khususnya dalam bidang Pemakaman. Namun faktanya, masih ditemukan adanya permasalahan seperti yang terjadi areal TPU Beji, Areal makam justru beralih fungsi menjadi lahan Pemukiman warga, tidak tersediannya fasilitas pendukung maupun fasilitas wajib pemakaman, kondisi makam yang tergenang rob dan kumuh menambah daftar panjang permasalahan penyelenggaraan pelayanan pemakaman. Metode yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Keberhasilan Implementasi Kebijakan akan dinilai menggunakan model Implementasi Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier. Hasil penelitian menggunakan model implementasi tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penyelenggaraan pelayanan pemakaman belum berhasil karena masih terdapat berbagai kendala dalam pelaksanaannya. Faktor pendorong implementasi kebijakan ini adalah adanya aturan pendukung dari kebijakan penyelenggaraan pelayanan pemakaman. Faktor penghambat implementasi kebijakan adalah belum adanya ketegasan dari Dinas terkait dalam menindak perubahan peruntukkan lahan, dan kurang optimal nya sosialisasi dari pemerintah kepada masyarakat mengenai Perda No. 2 Tahun 2012. Adapun saran yang diberikan adalah Perlu adanya ketegasan dalam menindak pemukim liar dikawasan pemakaman TPU Beji termasuk segera dijalankan proses penggusuran, kemudian Relokasi warga ke tempat yang lebih baik dan terakhir Pemerintah seharusnya melakukan sosialisasi mendalam pada masyarakat terkait penggunaan lahan kawasan pemakaman dan disertai dengan konsistensi tindakan dari pihak implementor.

Kata Kunci : Implementasi Kebijakan, Kebijakan Pemakaman, Pelayanan Pemakaman

**PEKALONGAN REGIONAL GOVERNMENT'S POLICY  
IMPLEMENTATION ON FUNERAL SERVICE MANAGEMENT IN BEJI  
PUBLIC CEMETERY**

**ABSTRACT**

*The Released Pekalongan City regulation No 2 of 2012 on Funeral Service Management is expected to fulfill the need of Pekalongan citizens specifically on funeral. However in the execution, it was found some utilization discrepancies in one of the Pekalongan City's Funeral Services, it's the Beji Public Cemetery. A Cemetery which supposed to be one of the Green Open Spaces turned to be a settlement instead. This misuse has happened continuously and it has decreased the burial space. Therefore, not only it decreased its function as a burial space but also as a Green Open Space. The writer used qualitative descriptive method with data collecting techniques through interviews, observation, and documentation. The Policy Implementation success rating will be scored using the Implementation model by Daniel A. Mazmanian and Paul Sabatier. The result of using this implementation shown that the policy implementation in funeral service isn't yet succeed because there's still various issues occurred on the execution. The driving factor for the implementation of this policy is the existence of supporting regulations for the funeral service implementation policy. The inhibiting factor of this policy implementation is there's hasn't yet assertive firmness from related Agency in the land utilization and weak socialization from the government to the community about the city regulation No. 2 of 2012. Also, it's given an advice of required firmness in cracking down the illegal settlers at Beji cemetery area including the immediate eviction process, not to forget the relocation of the illegal settlers to a decent place and last but not least, government should do a deep socialization towards the civilian about the burial plot utilization along with the commitment of doing the action by the implementor.*

**Keywords : Policy Implementation, Funeral Policy, Cemetery Service**



## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis sampaikan kehadirat Allah SWT yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang atas segala Rahmat dan Karunia-Nya serta Sholawat dan Salam kepada Nabi Muhammad SAW, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Kota Pekalongan Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman Di Tpu Beji Kota Pekalongan”** Skripsi ini terselesaikan guna memenuhi persyaratan kelulusan pendidikan Sarjana (S1) pada Departemen Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro.

Di dalam penyusunan skripsi ini penulis mendapatkan bimbingan, bantuan, dan pengarahan dari berbagai pihak, untuk itu penulis mengucapkan terimakasih kepada :

1. Bapak Dr. Drs. Hardi Warsono, MTP, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro.
2. Ibu Dr.AP. Tri Yuniningsih, M.Si selaku Ketua Departemen Administrasi Publik Universitas Diponegoro sekaligus Dosen Penguji I yang telah memberikan banyak saran dan masukan terhadap penyempurnaan skripsi ini.
3. Ibu Dra. Maesaroh, M.Si selaku Ketua Prodi S1 Administrasi Publik Universitas Diponegoro.
4. Ibu Dra. Dyah Lituhayu, M.Si selaku dosen pembimbing sekaligus dosen wali atas masukan, dan bimbingannya sehingga skripsi ini dapat terselesaikan. Juga

bantuan, nasihat dan arahan yang selalu diberikan selama penulis menjadi mahasiswa Administrasi Publik.

5. Titik Djumiarti S.Sos, M.Si, selaku dosen penguji 2, terimakasih atas kritikan, saran, dan masukannya terhadap penelitian yang telah saya buat.
6. Bapak Sigit Puji selaku Kepala Sie Bidang Pemakaman di Dinas Pekerjaan Umum Kota Pekalongan, Masyarakat Kampung Beji atas segala keramahan dan kebaikan serta bantuan yang diberikan sehingga mempermudah penulis untuk melakukan penelitian.
7. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang telah membantu penulis menyusun skripsi ini.

Penulis menyadari betul akan kekurangan yang mungkin ditemukan dalam penyusunan skripsi ini, dengan kerendahan hati penulis menerima kritik dan saran yang bersifat membangun demi kesempurnaan skripsi ini. Akhir kata penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca dan pihak-pihak yang membutuhkannya.

Semarang, 30 Maret 2020

Penulis,



Eka Mega Apriani

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN.....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN MOTTO .....</b>	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>v</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>vi</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>viii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>ix</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xi</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>xiii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>xiv</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN.....</b>	<b>xiv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Identifikasi Dan Perumusan Masalah .....	18
1.3 Tujuan Penelitian .....	20
1.4 Kegunaan Penelitian .....	20
1.5 Kerangka Teori .....	24
1.6 Fenomena Penelitian.....	74
1.7Kerangka Berfikir .....	78
1.8Metode Penelitian .....	82
<b>BAB II GAMBARAN UMUM.....</b>	<b>94</b>
2.1. Gambaran Umum Kota Pekalongan.....	94
2.1.1. Visi dan Misi Kota Pekalongan .....	94
2.1.2. Letak Geografis.....	95
2.1.3. Kondisi Demografis.....	96
2.1.4. Kondisi Ruang Terbuka Hijau .....	97
2.2. Dinas Pekerjaan Umum Kota Pekalongan .....	98
2.4. Profil TPU Beji Kota Pekalongan .....	106
<b>BAB III HASIL PENELITIAN .....</b>	<b>113</b>

3.1. Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman terkait Perubahan Peruntukan Lahan di TPU Beji Kota Pekalongan .....	113
3.1.1. Mudah atau tidaknya masalah yang akan di kendalikan.....	113
3.1.2. Kemampuan Kebijakan Menstrukturkan Proses Implementasi.....	124
3.1.6. Variabel di luar Kebijakan yang Mempengaruhi Implementasi.....	133
3.2 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman terkait Perubahan Peruntukkan Lahan Pemakaman di TPU Beji Kota Pekalongan.....	140
3.2.1. Faktor Pendukung Keberhasilan Implementasi Kebijakan.....	140
3.2.2. Faktor Penghambat Keberhasilan Implementasi Kebijakan.....	143
<b>BAB IV PEMBAHASAN.....</b>	<b>148</b>
4.1. Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman terkait Perubahan Peruntukan Lahan di TPU Beji Kota Pekalongan .....	149
4.1.1. Mudah atau tidaknya masalah yang akan dikendalikan.....	149
4.1.2. Kemampuan Kebijakan Menstrukturkan Proses Implementasi.....	158
4.1.3. Variabel diluar Kebijakan yang mempengaruhi Implementasi .....	166
4.2. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman terkait Perubahan Peruntukkan Lahan Pemakaman di TPU Beji Kota Pekalongan.....	174
4.2.1. Faktor Pendukung Keberhasilan Implementasi Kebijakan.....	174
4.2.2. Faktor Penghambat Keberhasilan Implementasi Kebijakan.....	176
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>182</b>
5.1. Kesimpulan.....	182
5.2. Saran.....	186
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	
<b>LAMPIRAN.....</b>	

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. 1 Kepadatan Penduduk Kota Pekalongan Tahun 2012– 2016.....	5
Tabel 1. 2 Luas Penggunaan Tanah di Kota Pekalongan Tahun 2012-2016 .....	6
Tabel 1. 3 Rencana Luasan Guna Lahan Di Kota Pekalongan Sampai Tahun 2029 .....	9
Tabel 1. 4 Jenis dan Jumlah Taman Pemakaman Umum Di Pekalongan.....	10
Tabel 1. 5 Luas Lahan TPU dan Angka Kematian di Kota Pekalongan.....	13
Tabel 1. 6 Realisasi Tempat Pemakaman Umum di Kota Pekalongan Tahun 2016 .....	14
Tabel 1. 7 Penelitian Terdahulu .....	24
Tabel 2. 1 Jumlah Penduduk Kota Pekalongan Berdasarkan Usia 3 Tahun Terakhir.....	96
Tabel 2. 2 Persentase Tingkat Pendidikan Penduduk Kota Pekalongan.....	97
Tabel 4. 1. Data Penanggung Jawab TPU di Kota Pekalongan .....	159
Tabel 4. 2. Jumlah Penduduk Kelurahan Panjang Baru berdasarkan Status Pernikahan.....	167
Tabel 4. 3. Tingkat Pendidikan Penduduk Kelurahan Panjang Baru .....	168
Tabel 4. 4. Data Pekerja di TPU Beji Kota Pekalongan .....	170

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. 1 Kondisi TPU Beji Kota Pekalongan .....	15
Gambar 1. 2 Lahan Peruntukan RTH Pemakaman (TPU Beji Kota Pekalongan)	16
Gambar 1. 3 Realisasi Lahan Peruntukan RTH Pemakaman (TPU Beji Kota Pekalongan).....	17
Gambar 1. 4 Tahap-Tahap Kebijakan .....	44
Gambar 1. 5 Implementasi Sebagai <i>Delivery Mechanism Policy Output</i> .....	47
Gambar 1. 6 Kerangka Teoritis.....	81
Gambar 4. 1 Analisis Faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Implementasi Perda Kota Pekalongan No. 2 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman terkait perubahan peruntukkan lahan di TPU Beji Kota Pekalongan .....	181

## **DAFTAR LAMPIRAN**

**Lampiran I** Dokumentasi Penelitian

**Lampiran II** Pedoman Wawancara / *Interview Guide*

**Lampiran III** Transkrip Hasil Wawancara

**Lampiran IV** Perda Kota Pekaalongan Nomor 2 Tahun 2012

**Lampiran V** Surat Izin Penelitian

**Lampiran VI** Surat Keterangan Selesai Penelitian