

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Pembangunan merupakan bagian dari suatu proses perubahan yang berlangsung secara sadar, terencana dan berkelanjutan dengan sasaran utamanya adalah meningkatkan kesejahteraan hidup manusia atau masyarakat suatu bangsa. Pembangunan senantiasa berangkat dari suatu keadaan atau kondisi kehidupan yang kurang baik menuju suatu kehidupan yang lebih baik dalam rangka mencapai tujuan nasional suatu bangsa (Siagian: 2014). Pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional. Pelaksanaan pembangunan mencakup seluruh aspek kehidupan bangsa, seperti aspek politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan secara berencana, menyeluruh, terarah, terpadu, bertahap dan berkelanjutan untuk memacu peningkatan kemampuan nasional dalam rangka mewujudkan kehidupan yang sejajar dan sederajat dengan bangsa lain yang lebih maju. Oleh karena itu, pada hakikatnya pembangunan nasional merupakan pencerminan kehendak untuk terus menerus ditujukan bagi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia. Jumlah penduduk yang senantiasa meningkat harus diimbangi dengan peningkatan kesejahteraan, tentunya memerlukan berbagai fasilitas umum sebagaimana yang telah di atur dalam Pasal 10 Undang-undang Nomor 2 Tahun

2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang meliputi:

1. Pertahanan dan keamanan nasional;
2. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
3. Waduk, bendungan, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
4. Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
5. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
6. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
7. Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
8. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
9. Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
10. Fasilitas keselamatan umum;
11. Tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
12. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
13. Cagar alam dan cagar budaya;
14. Kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
15. Penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
16. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
17. Prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan

18. Pasar umum dan lapangan parkir umum. (Pasal 10 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum)

Dalam rangka mendukung upaya pembangunan nasional, pemerintah pusat membentuk suatu sistem pembagian wewenang kepada pemerintahan di tingkat daerah yang disebut dengan otonomi daerah dalam rangka mengelola potensi-potensi daerah dan sekaligus mengembangkannya. Pemberian Otonomi luas kepada Daerah diarahkan dalam rangka mempercepat kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Prinsip Otonomi Daerah harus menggunakan prinsip Otonomi Daerah seluas-luasnya dalam arti Daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat. Daerah memiliki wewenang membuat kebijakan Daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan serta peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat, salah satunya adalah kebijakan di bidang pemakaman. Kebijakan di bidang pemakaman ini sebagai akibat pertambahan penduduk dan peningkatan kualitas lingkungan hidup serta pelayanan kepada masyarakat maka pengaturan-pengaturan mengenai penyediaan tanah untuk pemakaman sangat mutlak diperlukan. Penggunaan dan pemanfaatan tanah untuk tempat pemakaman harus juga harus disesuaikan dengan Rencana Pembangunan Daerah dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).

Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) menetapkan Kota Pekalongan sebagai Pusat Kegiatan Wilayah (PKW) (Dokumen RTRW Nasional 2008-2028). Sebagai PKW maka diharapkan Kota Pekalongan dapat berperan menjadi pusat pengembangan bagi wilayah di sekitarnya, yang meliputi Kabupaten Pekalongan dan Kabupaten Batang. Dalam sistem pengembangan wilayah Provinsi Jawa Tengah, RTRW Provinsi Jawa Tengah juga menetapkan Kota Pekalongan sebagai bagian dan simpul utama dari Kawasan Petanglong (Kawasan Kota Pekalongan, Kabupaten Batang dan Kabupaten Pekalongan). Kawasan Petanglong adalah kawasan strategis dari sudut kepentingan pertumbuhan ekonomi dan sektor unggulan berupa pertanian, pariwisata, industri dan perikanan. Potensi ekonomi yang menjadi andalan Kawasan Petanglong meliputi sektor primer adalah perikanan; sektor sekunder adalah tekstil, batik, dan pengolahan ikan; serta sektor tersier adalah jasa dan perdagangan (RPJMD Kota Pekalongan 2016-2021). Kondisi ini tentunya menjadikan Kota Pekalongan memiliki posisi yang sangat strategis (RPJMD Kota Pekalongan 2016-2021) sehingga kepadatan penduduk kota Pekalongan semakin bertambah

Tabel 1. 1
Kepadatan Penduduk Kota Pekalongan Tahun 2012– 2018

Tahun	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Luas (km²)	Kepadatan Penduduk (jiwa/km²)
2012	288,018	45.25	6,365
2013	290,870	45.25	6,428
2014	293,704	45.25	6,491
2015	296,533	45.25	6,554
2016	299,222	45.25	6,613
2017	301 870	45.25	6 672
2018	304 477	45.25	6 729

Sumber: Pekalongankota.bps.go.id

Jumlah Penduduk Kota Pekalongan pada tahun 2016 mencapai 299.222 Jiwa, terdiri dari 149.623 jiwa laki-laki dan 149.599 jiwa perempuan. Kepadatan penduduk Kota Pekalongan cenderung meningkat seiring dengan kenaikan jumlah penduduk, jika tahun 2015 sebesar 6.554 jiwa/km², tahun 2016 menjadi 6.613 jiwa/km² dan terakhir tahun 2018 menjadi 6 729 jiwa/km² (Kota Pekalongan Dalam Angka, pekalongankota.bps.go.id).

Dengan bertambahnya kepadatan penduduk di Kota Pekalongan, mengakibatkan munculnya permasalahan umum seperti adanya keterbatasan lahan karena kebutuhan pembangunan perkotaan berimplikasi terhadap semakin meningkatnya kebutuhan lahan, Agung Zanuari melakukan bahasan mengenai Evaluasi Kebijakan Pengelolaan Pemakaman Di Kota Semarang (

Studi Kasus Pengelolaan Tpu Bergota Tahun 2012), menurutnya, Implikasi lain dari meningkatnya kebutuhan ruang di perkotaan adalah tingginya permintaan lahan. Penyediaan lahan di pusat kota semakin terbatas Secara umum, setiap penambahan jumlah penduduk akan disertai dengan tuntutan penambahan kebutuhan dasar (pangan, sandang, dan papan). Berikut data penggunaan lahan yang ada di Kota Pekalongan hingga tahun 2018 (Lihat Tabel 1.2)

Tabel 1. 2
Luas Penggunaan Tanah di Kota Pekalongan Tahun 2012-2018

Tahun	Tanah Sawah	Tanah Kering	Jumlah
2012	1.238	3.287	4.525
2013	1.296	3.329	4.525
2014	1.188	3.357	4.525
2015	1.162	3.363	4.525
2016	1.152	3.373	4.525
2017	1.152	3.545	4.525
2018	969	3 556	4.525

Sumber: Kota Pekalongan Dalam Angka Tahun 2017

Dinamika permasalahan perkotaan seperti ini seharusnya dikelola sebaik-baiknya, khususnya dalam kerangka kebijakan penataan ruang. Fokus pelaksanaan urusan penataan ruang harus lebih ditekankan pada tataran pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Jumlah penduduk yang sangat tinggi menyebabkan ketersediaan lahan semakin menyempit, sedangkan kebutuhan akan sarana fasilitas sosial semakin meningkat. Dengan meningkatnya kebutuhan sarana fasilitas sosial tersebut mengharuskan pemerintah daerah menyediakan lahan sebagai kebutuhan sosial masyarakat,

salah satunya adalah lahan pemakaman. Lahan pemakaman jenazah adalah hal yang krusial adanya dalam melayani warga kota, karena fasilitas pemakaman sama pentingnya dengan fasilitas kota lainnya, seperti fasilitas perkantoran, kesehatan, pertokoan, pasar, terminal kendaraan dan lainnya.

Pemakaman merupakan salah satu fasilitas umum yang keberadaannya dapat disediakan oleh pemerintah. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria merupakan Hukum Tanah Nasional di bidang pertanahan untuk seluruh rakyat Indonesia. Pasal 6 UUPA, Tanah mempunyai fungsi sosial, yang mengusahakan terwujudnya keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan pribadi dan kepentingan bersama, kepentingan masyarakatnya (UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria). Di Indonesia, tempat pemakaman diatur oleh Pemerintah Negara Republik Indonesia di bawah Departemen Dalam Negeri yang diatur berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987.

Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Surya Fernando pada tahun 2014 mengenai Implementasi Peraturan Daerah Nomor 03 Tahun 2012 tentang Tempat Pemakaman Umum Di Kota Pekanbaru Tahun 2014 mendapatkan temuan bahwa kemauan atau niat dari para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan terkait pemakaman ini masih kurang dan tidak serius sehingga penyelenggaraan pelayanan pemakaman kepada masyarakat sulit direalisasikan. Padahal adanya kebijakan tersebut dapat diartikan bahwa pemerintah telah

memberikan suatu pelayanan terhadap masyarakat dengan mengadakan lahan untuk areal pemakaman.

Di Kota Pekalongan, pengelolaan pemakaman dikelola oleh Dinas Pekerjaan Umum Bidang Pertamanan, Pemakaman dan Penerangan Jalan Umum dimana dinas tersebut lah yang melakukan suatu pengelolaan yang sesuai dengan peraturan daerah Pekalongan yang mengatur tentang pemakaman, yang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman Di Kota Pekalongan, Sampai saat ini, wilayah pemakaman di Pekalongan tersebar diseluruh wilayah Kota Pekalongan, dengan luas kurang lebih 29 (dua puluh sembilan) hektar (RTRW Kota Pekalongan 2009-2029).

Tabel 1. 3
Rencana Luasan Guna Lahan Di Kota Pekalongan Sampai Tahun 2029

No.	Penggunaan Lahan	Prosentase Luasan	Luasan (ha)
		%	
1	Sawah	16,76%	758,47
2	Tambak	6,97%	315,32
3	Industri	0,78%	35,08
4	Perkantoran	0,51%	22,96
5	Polder	3,84%	173,84
6	Pelabuhan Perikanan	0,70%	31,69
7	RTH	5,40%	244,19
8	Makam	0,64%	28,94
9	Campuran	2,82%	127,67
10	Komersial	9,95%	450,36
11	Terminal	0,12%	5,48
12	Militer	0,05%	2,33
13	Pendidikan	0,11%	4,83
14	Rusunawa	0,06%	2,64
15	Konservasi	0,71%	31,96
16	Rekreasi Pantai	1,04%	47,22
17	Permukiman	49,55%	2.242,01
Jumlah		100,00%	4.525,00

Sumber: Laporan Rencana Tata Guna Lahan Kota Pekalongan Tahun 2017

Kebutuhan rencana pengembangan sarana kuburan/TPU sampai akhir tahun perencanaan 2029 adalah sebanyak 2 unit. Penambahan ini akan diusahakan merata di seluruh kecamatan Kota Pekalongan (Laporan Rencana Tata Ruang Kota Pekalongan 2009-2029), dengan rincian jumlah TPU Sebagai berikut :

Tabel 1. 4
Jenis dan Jumlah Taman Pemakaman Umum Di Pekalongan

NO	JENIS TEMPAT PEMAKAMAN	JUMLAH
1.	Tempat Pemakaman Umum	4
2.	Tempat Pemakaman Bukan Umum	2
3.	Tempat Pemakaman Khusus	1
4.	Tempat Pemakaman Keluarga	2

Sumber : *Dokumen Pendataan Dinas PU Sie Pemakaman Tahun 2017*

Terdapat 4 Jenis Tempat Pemakaman di Kota Pekalongan. Tempat Pemakaman Umum yang dimaksud adalah areal tanah yang digunakan untuk keperluan pemakaman jenazah yang dimiliki dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah. Tempat Pemakaman Bukan Umum adalah areal tanah bukan milik Pemerintah Daerah yang disediakan untuk keperluan pemakaman jenazah yang pengelolaannya dilakukan oleh Badan Sosial, Badan Keagamaan dan/atau Badan Usaha lainnya. Sedangkan, Tempat Pemakaman Khusus adalah areal tanah yang disediakan untuk pemakaman yang karena faktor sejarah dan kebudayaan mempunyai arti khusus (Perda Kota Pekalongan No. 2 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman). Hasil pendataan Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, jumlah permakaman yang ada sebanyak lebih kurang 9 lokasi dengan kisaran luas 28,94 hektar. Dari jumlah tersebut, 6

makam dikelola masyarakat maupun yayasan dan 3 tempat pemakaman umum atau TPU dikelola Pemerintah Kota Pekalongan (Dokumen Rencana Induk Pemakaman Umum Kota Pekalongan).

Pelayanan pemakaman merupakan salah satu bentuk layanan pemerintah daerah yang sangat penting kepada masyarakat. Sebab kematian merupakan hal yang alami, tidak dapat dipercepat juga tidak dapat ditunda oleh manusia. Selalu dan pasti terjadi setiap saat, sehingga Pemerintah Daerah harus dapat menyediakan layanan tersebut terutama dalam hal penyediaan lahan makam yang diperlukan oleh masyarakat. Namun saat ini Pemerintah Kota Pekalongan sedang menghadapi suatu masalah yang sangat serius mengenai peruntukkan lahan tempat pemakaman umum (TPU). Dalam Pasal 3 ayat 2 dalam Perda Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman menyatakan bahwa, “Tempat pemakaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus memenuhi syarat sebagai berikut : a. tidak berada di tengah pemukiman; b. tidak menggunakan lahan pertanian pangan berkelanjutan; dan c. disesuaikan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Daerah”

Pada poin C menyatakan bahwa lahan pemakaman yang di sediakan haruslah menyesuaikan dengan Rencana Tata Ruang dan Wilayah. RTRW Kota Pekalongan menyatakan bahwa pemakaman termasuk kedalam wilayah RTH dimana peruntukkan nya difungsikan sebagai potensi dalam meningkatkan kualitas lingkungan hidup kota (misalnya sebagai ruang terbuka hijau untuk paru-paru kota), menciptakan keindahan dan memelihara nilai-nilai sejarah/budaya kota (berkenaan dengan pemakaman yang dapat berfungsi sebagai taman/monumen kota), dan mempunyai potensi dalam menjaga keutuhan fungsi suatu kawasan/kegiatan kota (berkenaan dengan pemakaman

yang dapat berfungsi sebagai penyangga bagi kawasan/kegiatan yang membutuhkan perlindungan dari pengaruh adanya kawasan/kegiatan lain yang bertentangan fungsinya) (Mulyana:2014). Kegiatan lain yang bertentangan fungsinya termasuk di dalamnya dibangunnya pemukiman baik permanen maupun semi permanen dilarang.

Elfrida Sari Sitio dalam penelitiannya yang berjudul Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 10 Tahun 2009 Terkait Dengan Penyediaan Lahan Untuk Pemakaman Di Kota Semarang, menemukan bahwa pemerintah dan pengembang saat ini masih menggunakan lahan subur untuk dijadikan tempat pemakaman dan tentu saja hal ini menyalahi aturan tata guna lahan untuk pemakaman umum.

Di Kota Pekalongan, Penyelenggaraan Pelayanan TPU di Pekalongan, juga berbanding terbalik dengan realisasinya. Pemakaman yang seharusnya Kawasan RTH peruntukannya menjadi beralih fungsi menjadi pemukiman. Peruntukkan lahan pemakaman yang beralih fungsi berdampak pada berkurang dan menyempitnya lahan pemakaman. TPU Kota Pekalongan dengan luas lahan 28,94 Ha berdasarkan survey yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Pekalongan kini 86% diantaranya sudah terisi (Data Dinas PU Kota Pekalongan Bidang Pertamanan, Pemakaman dan Penerangan Jalan Umum Tahun 2016). Pemerintah Kota kini hanya tinggal memiliki lahan TPU 14 persen saja atau sekitar 4,1916 Ha dari keseluruhan sisa TPU yang ada di Kota Pekalongan. Jika dikalkulasikan dengan angka rata-rata kematian warga yang dimakamkan di Kota Pekalongan, maka lahan pemakaman yang ada akan habis kurang dari 4 tahun. Sebab angka rata-rata warga yang meninggal dan dimakamkan di Kota Pekalongan kurang lebih mencapai 1.600 jiwa per tahun berdasarkan

perhitungan dari Badan Pusat Statistik Kota Pekalongan dan Dinas Pertamanan dan Pemakaman Kota Pekalongan.

Tabel 1. 5
Luas Lahan TPU dan Angka Kematian di Kota Pekalongan

Luas Lahan Tpu Tersisa (Tahun 2016)	Luas Lahan TPU Yang Dialihfungsikan	Luas Lahan TPU Keseluruhan
4,1916 Ha	0,345 Ha	28,94 Ha
Angka Kematian per Tahun di Kota Pekalongan	1.600 jiwa per tahun	

Sumber: *pekalongankota.bps.go.id &*

Dokumen Pendataan Dinas PU Sie Pemakaman Tahun 2017

Hal ini adalah bukti akibat banyaknya pengalihan lahan TPU dijadikan pemukiman warga, dan peruntukkan nya bertentangan dengan RTRW sebagai RTH. Pemakaman yang merupakan sebagai salah satu elemen dari ruang terbuka hijau pun sekarang kurang efisien dalam penggunaannya terutama sebagai daerah resapan air, karena masih banyak makam yang masih menggunakan beton sebagai hiasan atau pun pembatas makam. Pemakaman yang merupakan sebagai salah satu elemen dari ruang terbuka hijau pun sekarang kurang efisien dalam penggunaannya terutama sebagai daerah resapan air, karena masih banyak makam yang masih menggunakan beton sebagai hiasan atau pun pembatas makam (Pikiran Rakyat Online, 2016).

TPU Beji, merupakan salah satu Taman Pemakaman Umum di Kota Pekalongan dan Tempat Pemakaman Umum Terbesar kedua yang ada di Pekalongan setelah Taman Pemakaman Umum Sapuro. Taman Pemakaman ini

di gunakan oleh enam Kelurahan di Pekalongan dengan jumlah makam yang terisi sekitar 14.868 Jenazah (Data Dinas Pekerjaan Umum Bidang Pemakaman).

Tabel 1. 6
Realisasi Tempat Pemakaman Umum di Kota Pekalongan Tahun 2016

No	Tempat Pemakaman Umum	Jumlah Badan
1	SAPURO	25.374 Badan
2	BEJI	14.868 Badan
3	KURIPAN LOR	3.173 Badan
4	KURIPAN KIDUL	5.134 Badan

Sumber :Data Dinas Pekerjaan Umum Bidang Pemakaman Kota Pekalongan

Gambar 1. 1
Kondisi TPU Beji Kota Pekalongan



Sumber : Dokumentasi Pribadi

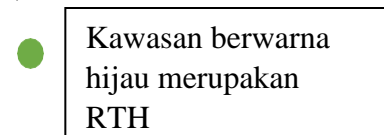
Kondisi taman pemakaman di TPU Beji tidak tertata rapi karena pemanfaatan lahannya tidak optimal serta semakin banyaknya areal pemukiman liar di dalam areal pemakaman yang membangun rumah-rumah permanen semakin menambah kesemrawutan tata ruang yang ada.

Adanya pemukiman di dalam areal pemakaman mengakibatkan adanya suatu kegiatan kehidupan yang sebenarnya semakin memperparah kondisi pemakaman serta menambah permasalahan-permasalahan baru. Tanpa disadari semakin bertambahnya penduduk dan bangunan yang ada di areal pemakaman, semakin lama semakin menggerus lahan areal pemakaman, yang membuat keberadannya sudah tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah. Dalam Perda dan Dokumen RTRW Kota Pekalongan, pemakaman sebagai RTH untuk menambah keindahan kota, daerah resapan air, pelindung, pendukung ekosistem, dan pemersatu ruang kota, yang artinya tidak diperbolehkan membangun pemukiman di wilayah tersebut. Total area pemakaman beji adalah 38,977.68 m². namun hanya 34,053.69 m² saja yang dapat digunakan sebagai lahan pemakaman karena terpotong area pemukiman, terdapat kurang lebih 47 Kepala keluarga yang tinggal di sekitar area makam dengan mendirikan bangunan semi permanen (warung dan ruko), hal ini karena tidak adanya penertiban yang dilakukan pemkot terkait pembangunan pemukiman di pemakaman dan hal ini sudah berangsur secara bertahun tahun.

Gambar 1. 2
Lahan Peruntukan RTH Pemakaman (TPU Beji Kota Pekalongan)



Sumber : (peta.bpn.go.id)



Peta yang disajikan oleh BPN menunjukkan bahwa lahan pemakaman beji memang diperuntukkan sebagai Kawasan RTH (digambarkan dengan warna Hijau) dalam dokumen RTRW Kawasan yang merupakan RTH tidak boleh diperuntukkan sebagai Kawasan pemukiman (Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang) namun realisasinya masih adanya warga atau penduduk yang mendirikan bangunan atau pemukiman di sekitar makam (Lihat gambar 2).

Gambar 1.3
Realisasi Lahan Peruntukan RTH Pemakaman (TPU Beji Kota
Pekalongan)



Sumber : Wikimapia.org

Komparasi kedua gambar tersebut menunjukkan bahwa keberadaan perda belum sepenuhnya mampu meningkatkan pelayanan pemakaman masyarakat terkait pemaksimalan peruntukkan lahan pemakamanserta kondisi jalan yang sering rusak akibat rob atau ambles, menambah daftar panjang permasalahan penyelenggaraan pemakaman di Kota Pekalongan. Pemerintah Kota Pekalongan perlu memperhatikan dan menyikapi permasalahan-permasalahan yang terkait dengan tempat pemakaman bagi jenazah.

Kemudian, dalam perda untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat di bidang pemakaman, Pemerintah juga wajib menyediakan Fasilitas Pendukung Pemakaman, seperti yang tercantum dalam Pasal 6 Perda Nomor 2 Tahun 2012.

“Tempat Pemakaman Umum dan Tempat Pemakaman Bukan Umum wajib menyediakan fasilitas pendukung tempat pemakaman, antara lain :
a. kantor pelayanan; b. area parkir; c. palereman atau rest area; d. jalan (pedestrian); e. penghijauan; dan f. lampu penerangan”

Realisasi-nya fasilitas tersebut belum sepenuhnya memadai data menunjukkan bahwa dari 4 Tempat Pemakaman Umum yang dikelola Dinas PU hanya 1 yang memiliki fasilitas lengkap yakni TPU Sapuro, karena TPU tersebut menjadi destinasi wisata religi di Kota Pekalongan.

Tabel 1.7

Rekapitulasi Fasilitas TPU Kota Pekalongan

TPU	Kantor Pelayanan	Parkir	Parelema n	Jala n	Penghijaua n	Lamp u
TPU Sapuro	1.	2.	3.	4.	5.	6.
TPU Beji				7.	8.	9.
TPU Kuripan Lor		10.	11.	12.	13.	14.
TPU Kuripan Kidul		15.	16.	17.	18.	19.

Sumber :*Data Dinas PU Bidang Pemakaman Kota Pekalongan*

Di TPU Beji sendiri, Fasilitas seperti kantor pelayanan tidak tersedia, dan lahan parkir pun menggunakan bahu jalan yang tidak seharusnya dan hal ini

juga terjadi di TPU yang lain akibat lahan parkir yang kapasitasnya tidak memadai, kemudian hampir semua TPU fasilitas lampu dikelola oleh juru kunci makam serta jalan yang sering rusak akibat rob atau ambles, sudah seharusnya kuburan beji di tinggikan karena sudah tidak layak dan kedalaman galian makam tidak sesuai syariat islam, serta sebagian areal makam yang tergenang air sangat menyulitkan dalam melaksanakan tugas penggalian (<https://www.pekalongan-news.com/> Diakses pada tanggal 30 Maret 2020). Hal ini menambah daftar panjang permasalahan penyelenggaraan pemakaman di Kota Pekalongan. Pemerintah Kota Pekalongan perlu memperhatikan dan menyikapi permasalahan-permasalahan yang terkait dengan tempat pemakaman bagi jenazah.

Melihat kompleksitas permasalahan yang terjadi di taman pemakaman umum di Kota Pekalongan pada saat ini, Pemerintah Kota Pekalongan mempunyai sebuah acuan yaitu Peraturan Daerah yang mengatur tentang penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman, namun kondisi pemakaman yang berada di Kota Pekalongan yang terjadi kini masih ada yang belum sesuai dengan Peraturan yang ada yaitu Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012. Oleh karena itu muncul pertanyaan penelitian ***“Mengapa penyelenggaraan pelayanan pemakaman belum sejalan dengan Perda Kota Pekalongan Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pemakaman?”*** sehingga penelitian ini akan mengkaji implementasi terhadap kebijakan tersebut agar apa yang menjadi target dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat khususnya tentang penyelenggaraan pelayanan pemakaman dapat terwujud dengan baik.

1. Identifikasi Dan Perumusan Masalah

1. Identifikasi Masalah

Peruntukkan lahan untuk dalam penanganannya harus sangat serius karena menyangkut hajat hidup orang banyak. Dalam pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan pemakaman di Kota Pekalongan banyak di temui masalah-masalah yang kompleks, yaitu:

1. Lahan tempat pemakaman umum (TPU) di Kota Pekalongan akan habis dalam waktu 4 tahun ke depan dilihat dari angka rata-rata kematian per tahun di Kota Pekalongan dan dilihat dari sisa lahan pemakaman yang tersebar di 4 TPU di Kota Pekalongan.
2. Masih banyaknya makam yang menggunakan beton atau semen yang membuat fungsi TPU tidak maksimal sebagai salah satu elemen ruang terbuka hijau di perkotaan terutama untuk penyerapan.
3. Banyaknya pengalihan fungsi lahan TPU dijadikan pemukiman warga, selain itu kondisi pemakaman di Kota Pekalongan sudah tidak sesuai dengan RTRW Kota karena telah berbaaur dengan pemukiman warga.
4. Pembauran lahan pemakaman dan perumahan membuat tampilan makam menjadi kumuh
5. Banyak nya lahan makam yang tidak layak, akibat tanah yang semakin tergerus dan terendam banjir rob sehingga banyak makam yang ambles
6. Fasilitas Pendukung Pemakaman Umum yang wajib disediakan oleh Pemerintah daerah keberadaannya belum maksimal, karena banyak fasilitas yang belum tersedia.

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah dan pembatasan masalah di atas maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman?
2. Apa saja Faktor-Faktor pendorong dan penghambat Kebijakan tentang Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman?

2. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis Implementasi dari Perda Kota Pekalongan Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pemakaman.
2. Mengetahui faktor-faktor pendorong dan penghambat yang menyebabkan Kebijakan tentang Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman Kota Pekalongan tidak berjalan secara maksimal.

1. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

1. Sebagai media pembelajaran metode penelitian dalam Ilmu Administrasi Publik sehingga dapat menunjang kemampuan individu mahasiswa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
2. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi nilai tambah bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang Kebijakan Publik khususnya mengenai Kebijakan Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan tambahan wawasan bagi peneliti yang ingin melakukan penelitian yang sejenis.

1. Kegunaan Praktis

1. Bagi Peneliti

Peneliti dapat menemukan berbagai persoalan yang dihadapi oleh masyarakat dan pemerintah terkait dengan penyelenggaraan pelayanan pemakaman.

2. Bagi Masyarakat

Dapat memberikan pandangan terhadap masyarakat mengenai penyelenggaraan pelayanan pemakaman umum.

3. Bagi Pemerintah

Dapat dijadikan bahan masukan bagi pemerintah daerah dalam upaya pemerintah menyediakan lahan dan perbaikan peruntukan lahan pemakaman untuk kepentingan umum. Sekaligus Sebagai rujukan agar penyelenggaraan pelayanan pemakaman di TPU Beji Kota Pekalongan sesuai dengan Perda Kota Pekalongan Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pemakaman.

1. Kerangka Teori

1. Penelitian Terdahulu

Tabel 1. 7
Penelitian Terdahulu

NO	JUDUL PENELITIAN	NAMA PENELITI	HASIL PENELITIAN	METODOLOGI
1.	Implementasi Peraturan Daerah Nomor 03 Tahun 2012 Mengenai Tempat Pemakaman Umum Di Kota Pekanbaru Tahun 2014 Jurnal Online Mahasiswa, Universitas Riau https://jom.unri.ac.id/index.php/JOMFSIP/article/view/9356	Surya Fernando (2014)	Peraturan Daerah Nomor 03 Tahun 2012 di sahkan pada 7 Maret 2012, akan tetapi Peraturan Daerah tersebut baru disosialisasikan pada Tahun 2013. Hal ini terjadi karena masih kurangnya kemauan atau niat dari para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan. Dan hasilnya pemakaman umum baik di kelola pemerintah maupun badan sosial atau badan keagamaan belum semuanya sesuai isi perda tersebut, Dinas Sosial dan Pemakaman terlihat tidak serius dalam mensosialisasikan Peraturan Daerah Nomor 03 Tahun 2012 karena yang terjadi di lapangan masih banyak masyarakat yang belum mengetahui Peraturan	Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif yang diuraikan ini dengan cara deskriptif yaitu sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan Menggambarkan atau melukiskan keadaan, data dalam penelitian ini kemudian dianalisis dengan tehnik analisa data yang bersifat deskriptif analisis, yaitu mengenai kata-kata lisan, dan tingkah laku yang dapat diamati dari orang-orang yang diteliti.

NO	JUDUL PENELITIAN	NAMA PENELITI	HASIL PENELITIAN	METODOLOGI
			<p>Daerah tersebut. Dengan begitu pasal delapan dari perda tersebut yang berbunyi tempat pemakaman umum yang dikelola badan sosial atau badan keagamaan mengarah sebagai taman kota tidak akan tercapai Karena ada tempat pemakaman umum yang sudah penuh namun belum seperti taman kota. Dan untuk itu perlu waktu cukup lama bagi Dinas Sosial untuk membongkar tempat pemakaman umum yang telah penuh tersebut.</p>	
2.	<p>Implementasi Kebijakan Pengelolaan Tempat Pemakaman Umum Dalam Pemberian Pelayanan Publik (Studi di Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang)</p> <p>Jurnal Political Science, Universitas Brawijaya</p>	Larasati (2016)	<p>Penelitian mengambil fokus penelitian pada TPU Samaan dan TPU Gading kota Malang. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana keadaan di TPU Samaan dan Gading dan penyimpangan yang terjadi berdasarkan peraturan walikota nomor 47 tahun 2011 tentang tata cara penggunaan tempat pemakaman, pemakaman jenazah dan pemindahan jenazah. Hasil penelitian menunjukkan yakni</p>	<p>Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan menggunakan model analisis data yang diajukan oleh Miles dan Huberman., untuk penyimpangan yang terjadi berdasarkan peraturan walikota nomor 47 tahun 2011 tentang tata cara penggunaan tempat pemakaman, pemakaman jenazah dan pemindahan jenazah.</p>

NO	JUDUL PENELITIAN	NAMA PENELITI	HASIL PENELITIAN	METODOLOGI
			<p>TPU Samaan dan Gading sesuai dengan peraturan yang ada. Juru kunci dari TPU samaan tidak menyediakan pegawai untuk melaksanakan penguburan sehingga membolehkan adanya jasa swasta atau masyarakat sekitar. Tidak ada unsur bisnis dalam pelayanan yang diberikan di Pemakaman Samaan. Aparatur yang bertugas hanya melakukan pekerjaan sesuai dengan aturan yang telah tertulis. Selain itu, TPU gading menyediakan jasa untuk penggalian dengan patokan harga Rp. 800.000,- yang sudah termasuk 1 paket dengan mobil jenazah, galian, nisan, mudin dan sebagainya. Pelayanan jasa yang diberikan di TPU Gading memungut biaya tetapi tidak bersifat bisnis melainkan hanya memberikan pelayanan untuk memuaskan warga negara. Penyimpangan yang terjadi di TPU Samaan maupun Gading yakni tentang pembangunan kijing. Ada beberapa</p>	

NO	JUDUL PENELITIAN	NAMA PENELITI	HASIL PENELITIAN	METODOLOGI
			<p>permasalahan di TPU yakni adanya pengkijingan yang di lakukan ahli waris hanya dengan kurun waktu 40 hari sedangkan dalam peraturan yang tertulis bahwa pengkijingan bisa dilakukan setelah 3 tahun pengkuburan jenazah. Pemerintah baiknya mempermudah pembangunan kijing karena merupakan hal yang umum bagi masyarakat dan merupakan tradisi yang sulit diubah meski telah tertulis aturan mengenai waktu diperbolehkannya pengkijingan.</p>	
3.	<p>Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pelayanan Publik Dasar Bidang Sosial Di Kota Makassar</p> <p>Jurnal Administrasi Publik, Volume 4 (http://ojs.unm.ac.id/iap/article/view/1817)</p>	<p>Ilham Arief Sirajuddin (2016)</p>	<p>Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengimplementasian Perda No. 8 Tahun 2009 di Kota Makassar telah berjalan sesuai dengan model pengimplementasian kebijakan publik, terkhusus apabila dikaitkan dengan prinsip “empat tepat” yaitu (1) tepat menjawab permasalahan, (2) tepat pelaksanaan, (3) tepat sasaran, dan (4) tepat lingkungan. Hasil lainnya</p>	<p>Dalam penelitian ini menggunakan Tipe penelitian gabungan antara metode penelitian kualitatif dan metode penelitian kuantitatif. Metode kualitatif digunakan untuk menjawab permasalahan yang terkait dengan pengimplementasian Perda No. 8 Tahun 2009 di Kota Makassar melalui pendekatan sumber (Institutional Research). Sementara itu metode kuantitatif digunakan untuk menjawab permasalahan yang terkait dengan kualitas dan kepuasan masyarakat serta</p>

NO	JUDUL PENELITIAN	NAMA PENELITI	HASIL PENELITIAN	METODOLOGI
			<p>menunjukkan bahwa tingkat kualitas implementasi pelayanan publik dasar bidang sosial (termasuk di dalamnya pemakaman) di Kota Makassar yang diukur dari perspektif pengguna layanan yaitu masyarakat Kota Makassar berturut-turut didominasi oleh responden yang menyatakan berkualitas, sangat berkualitas dan tidak berkualitas. Begitu pula kepuasan masyarakat pengguna terhadap pelayanan publik dasar bidang sosial di Kota Makassar berturut-turut didominasi oleh responden yang menyatakan puas, disusul responden yang menyatakan sangat puas, dan responden menyatakan tidak puas.</p> <p>Hasil analisis pengaruh kualitas implementasi pelayanan publik dasar bidang sosial (termasuk pemakaman) secara parsial menunjukkan adanya pengaruh positif terhadap tingkat kepuasan</p>	<p>pengaruh kualitas pelayanan terhadap kepuasan masyarakat pengguna pelayanan publik dasar bidang sosial dalam wilayah Kota Makassar melalui pendekatan khalayak (Audience Research).</p>

NO	JUDUL PENELITIAN	NAMA PENELITI	HASIL PENELITIAN	METODOLOGI
			<p>masyarakat, namun apabila dianalisis secara bersama-sama menunjukkan bahwa dari 5 indikator yang dianalisis dua diantaranya memiliki pengaruh utama, yaitu keandalaan dan empati, sedangkan 3 indikator lainnya, yaitu bukti fisik, daya tanggap dan kemampuan pelayan merupakan faktor pendukung kualitas pelayanan terhadap tingkat kepuasan masyarakat.</p>	
4.	<p>Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 10 Tahun 2009 Terkait Dengan Penyediaan Lahan Untuk Pemakaman Di Kota Semarang</p> <p>Skripsi. Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang. (https://lib.unnes.ac.id/21918/)</p>	Elfrida Sari Sapiro (2015)	<p>Implementasi Perda Kota Semarang Nomor 10 tahun 2009 terkait dengan Penyediaan lahan untuk pemakaman khususnya Pasal 6 dan Pasal 10 belum dapat berjalan secara maksimal. Belum adanya tindak lanjut dari pemerintah kota Semarang terhadap pelanggaran Perda Kota Semarang Nomor 10 Tahun 2009 terkait dengan Penyediaan Lahan Untuk Pemakaman khususnya:</p> <p>a) Pasal 6, pemerintah dan pengembang masih menggunakan lahan</p>	<p>Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah pendekatan yuridis sosiologis, Dalam penelitian ini aspek yuridis yang dipahami disini adalah peraturan- peraturan atau norma-norma hukum yang berhubungan dengan norma hukum yang didasarkan atas studi terhadap bahan-bahan kepustakaan atau dokumen berupa peraturan – peraturan tertulis. Sedangkan pada aspek sosiologisnya peneliti melihat aspek- aspek hukum yang berdasarkan pada sikap dan dasar pemerintah kota dalam penyediaan</p>

			<p>subur untuk dijadikan tempat pemakaman.</p> <p>b) Pasal 10, belum semua pihak pengembang/pengusaha menyerahkan lahan sebesar 2% dari lahan lokasi perumahan yang akan dibangun untuk digunakan sebagai tempat pemakaman.</p> <p>Hambatan-hambatan yang menyebabkan TPU Ngadirejo, TPU Palir dan TPU Jabungan adalah, Masyarakat yang menolak keberadaan TPU, karena beranggapan akan mempengaruhi kondisi psikologis dan kondisi ekonomi warga sekitar, Fasilitas pendukung area pemakaman yang belum terpenuhi.</p> <p>Dan Keterbatasan anggarann. Anggaran yang telah disediakan oleh Dewan Anggaran Daerah pada tahun 2009 hanya 2 Milyar dan pada tahun 2014 bidang pemakaman telah menganggarkan sebesar 32 Milyar untuk Rencana pembebasan lahan di TPU Jabungan.</p> <p>Keterbatasan anggaran ini yang menyebabkan belum terjadinya kesepakatan antara warga pemilik lahan dengan pemerintah. hal ini juga mempengaruhi belum terpenuhinya fasilitas pendukung area pemakaman.</p>	<p>lahan untuk pemakaman di kota Semarang dan pengaruhnya terhadap kondisi masyarakat sekitar yang berada disekitar lahan pemakaman yang baru.</p>
--	--	--	--	--

NO	JUDUL PENELITIAN	NAMA PENELITI	HASIL PENELITIAN	METODOLOGI
5.	<p>The Strategy Implementation By Government Of Yogyakarta City In The Crisis Of Cemetery Land</p> <p>Jurnal Mahasiswa UNY, http://journal.student.uny.ac.id/ojs/index.php/adinegara/article/viewFile/2505/2153</p>	Davy Nuruzzaman (2016)	<p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan strategi Pemerintah Kota Yogyakarta dalam mengatasi krisis lahan pemakaman telah berjalan dengan baik. Wujud pelaksanaan tersebut terbagi menjadi tiga strategi sebagai berikut:</p> <p>(1) Pelaksanaan strategi program mencakup pembentukan Unit Pelayanan Pemakaman, pemetaan legger TPU & SIMAK, sistem makam bersusun/tumpang; dan</p>	<p>Dalam penelitian ini, menggunakan pendekatan penelitian kualitatif, dengan Teknik pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara dan dokumentasi. Teknik pemeriksaan keabsahan data menggunakan teknik triangulasi sumber. Teknik analisis data menggunakan teknik analisis data interaktif. Teknik analisis data yang digunakan yaitu pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi.</p>

NO	JUDUL PENELITIAN	NAMA PENELITI	HASIL PENELITIAN	METODOLOGI
			<p>adanya koordinasi antar Lembaga</p> <p>(2) Pelaksanaan strategi anggaran mencakup retribusi pemakaman dan dana insentif retribusi pemakaman;</p> <p>Pelaksanaan strategi prosedur yang mencakup prosedur perizinan makam, prosedur pelayanan pemakaman, dan perundingan antar stakeholder untuk membeli lahan pemakaman baru.</p>	
6.	<p>Public Cemeteries of Benin City:Examining a Neglected Dimension of Urban Nigeria</p> <p>Journal of Benin University Public_Cemeteries_of_Benin_City Examining_a_Neglected_Dimension_of Urban_Nigeria/link/5a8930250f7e9b1a9551d289 /download/https://www.researchgate.net/publication/323202938_</p>	<p>Onwuanyi. N, Ndinwa, C.E., dan Chima, P.E.</p>	<p>Hasil penelitian ini, mengkonfirmasi ketiga kuburan berada dalam keadaan terabaikan; serta memiliki tantangan akibat kelangkaan staf terampil, tidak adanya peralatan modern dan teknik manajemen; dan,diabaikan oleh publik. Rekomendasi yang diperoleh adalah untuk merombak fasilitas ini dan dibentuknya lembaga manajemen modern yang bertugas dengan misi untuk menciptakan pemakaman ramah</p>	<p>Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah, pendekatan penelitian kualitatif dengan Data untuk penelitian ini dikumpulkan melalui sumber primer dan sekunder, dimana pemakaman dan lingkungannya diperiksa secara fisik; data tentang manajemen pemakaman diperoleh langsung dari pejabat setempat yang bertanggung jawab; data lain berasal dari literatur, publikasidan arsip.</p>

NO	JUDUL PENELITIAN	NAMA PENELITI	HASIL PENELITIAN	METODOLOGI
			lingkungan,yang menarik secara fisik dan dapat diakses secara visual.	

2. Konsep Administrasi Publik

Administrasi merupakan usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan untuk mencapai tujuan. Administrasi dalam arti sempit adalah kegiatan yang meliputi catat-mencatat, surat menyurat, pembukuan ringan, ketik mengetik, agenda, dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan. Administrasi dalam arti luas adalah seluruh proses kerjasama antara dua orang atau lebih dalam mencapai tujuan tertentu secara berdaya guna dan berhasil guna. Menurut The Liang Gie (2007:14) administrasi merupakan

“Segenap rangkaian penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu.”

Definisi Administrasi menurut Luther Gullick,

“Administration has to do with getting things done, with the accomplishment of defined objectives.”

Administrasi berkaitan dengan penyelesaian hal apa yang hendak dikerjakan, dengan tercapainya tujuan-tujuan yang hendak ditetapkan. Sementara itu, menurut Nawawi (2003: 1), administrasi merupakan Kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan. Menurut Siagian (2014: 2) administrasi merupakan keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Selain itu ada juga beberapa ciri-ciri administrasi, yaitu sebagai berikut:

1. Adanya kelompok manusia yang terdiri atas 2 (dua) orang atau lebih.
2. Adanya kerjasama.
3. Adanya proses usaha.
4. Adanya bimbingan, kepemimpinan, dan pengawasan dan,
5. Adanya tujuan.

Administrasi Publik sendiri di definisikan menurut Pfiffner dan Presthus yang dikutip Inu Kencana (2010:13) memberikan penjelasan mengenai administrasi negara sebagai berikut:

1. Administrasi Negara meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.
2. Administrasi Negara dapat didefinisikan sebagai koordinasi usahausaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintahan. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
3. Secara ringkas, Administrasi Negara adalah suatu proses yang bersangkutan dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap sejumlah orang.

Sedangkan menurut Chander dan Plano dalam Keban (2014: 6) menyatakan bahwa:

“Administrasi Publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*)

keputusan-keputusan dalam publik.”

Henry dalam Harbani Pasolong (2014:8), mengemukakan bahwa Administrasi Publik merupakan suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Berdasarkan pendapat para ahli yang telah dikemukakan sebelumnya dapat ditarik kesimpulan bahwa administrasi publik merupakan kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan **kebijakan publik** untuk mencapai tujuan pemerintah secara efektif dan efisien guna memenuhi kebutuhan publik.

1. Konsep Kebijakan Publik

1. Konsep Kebijakan

Sebelum melakukan pembahasan lebih lanjut mengenai konsep kebijakan publik, perlu dilakukan kajian terlebih dulu mengenai konsep kebijakan atau *policy*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Carl J Federick dalam Leo Agustino(2016: 7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan

tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab (2014: 40) memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan.
2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi.
3. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan.
5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
6. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit.
7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu.
8. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi.

9. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah.
10. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Menurut Budi Winarno (2012 : 15), istilah kebijakan (*policy term*) digunakan secara luas seperti pada kalimat “kebijakan luar negeri Indonesia” , “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokatisasi dan deregulasi. Namun baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan grand design (Suharno :2009 : 11).

Irfan Islamy (2014: 12) kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. *Policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan wisdom yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan perlu pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada didalamnya. James E Anderson sebagaimana dikutip Islamy (2014: 17) mendefinisikan bahwa kebijakan adalah

“ a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern ”

Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno (2012: 18) dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Richard Rose dalam Budi Winarno (2012: 17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah *keliru*, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekedar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

2. Kebijakan Publik

Lingkup studi kebijakan publik dianggap sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat

bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Secara terminologi definisi mengenai kebijakan publik (*public policy*) sangat banyak. Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai,

“the authoritative allocation of values for the whole society” sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat.

Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai,

“a projected program of goal, value, and practice” (Suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah.)

Pressman dan Widavsky dalam Budi Winarno (2012: 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan. Kebijakan publik harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah.

Robert Eyestone dalam Leo Agustino (2016 : 6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu:

1. kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional;
2. kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur,

Menurut Woll dalam Tangkilisan (2003:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Thomas R Dye dalam Islamy (2014: 19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “ *is whatever government choose to do or not to do*”(apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu).

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon suatu krisis atau masalah publik. Begitupun dengan Chandler dan Plano dalam Tangkilisan (2003: 1) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang

beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

David Easton dalam Leo Agustino (2016: 19) memberikan definisi kebijakan publik sebagai “*the autorative allocation of values for the whole society*”. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam “*authorities in a political system*” yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

1. Urgensi Kebijakan Publik

Studi kebijakan publik merupakan studi yang bermaksud untuk menggambarkan, menganalisis, dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan pemerintah. Studi kebijakan publik menurut

Thomas R. Dye, sebagaimana dikutip Sholichin Abdul Wahab (2014: 14) sebagai berikut:

“Studi kebijakan publik mencakup menggambarkan upaya kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dari kekuatan-kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat berbagai pernyataan kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan publik; penelitian mendalam mengenai akibat-akibat dari berbagai kebijakan politik pada masyarakat, baik berupa dampak kebijakan publik pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan.”

Sholichin Abdul Wahab dengan mengikuti pendapat dari Anderson (1978) dan Dye (1978) menyebutkan beberapa alasan mengapa kebijakan publik penting atau urgen untuk dipelajari, yaitu:

1. Alasan Ilmiah

Kebijakan publik dipelajari dengan maksud untuk memperoleh pengetahuan yang luas tentang asal-muasalnya, proses perkembangannya, dan konsekuensi-konsekuensinya bagi masyarakat. Dalam hal ini kebijakan dapat dipandang sebagai variabel terikat (*dependent variable*) maupun sebagai variabel independen (*independent variable*). Kebijakan dipandang sebagai variabel terikat, maka perhatian akan tertuju pada faktor-faktor politik dan lingkungan yang membantu menentukan substansi kebijakan atau diduga mempengaruhi isi kebijakan publik. Kebijakan dipandang sebagai variabel independen jika focus perhatian tertuju pada dampak kebijakan tertuju pada sistem politik dan lingkungan yang berpengaruh terhadap kebijakan publik.

2. Alasan professional

Studi kebijakan publik dimaksudkan sebagai upaya untuk menetapkan

pengetahuan ilmiah dibidang kebijakan publik guna memecahkan masalah-masalah sosial sehari-hari.

3. Alasan Politik

Mempelajari kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat pula.

1. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno (2012: 32) adalah sebagai berikut :

1. Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

2. Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi

didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing actor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

3. Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.

4. Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasikan yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

5. Tahap evaluasi kebijakan

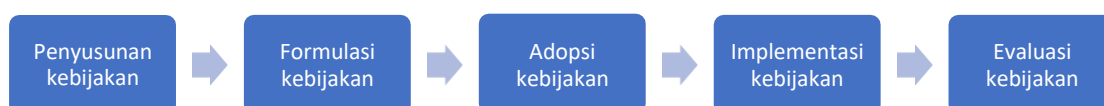
Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai

atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

Secara singkat, tahap – tahap kebijakan digambarkan dalam skema dibawah ini :

Gambar 1.4

Tahap-Tahap Kebijakan



Sumber: William Dunn dalam Budi Winarno (2012: 32-34)

Penelitian ini akan berfokus pada **tahapan implementasi kebijakan**, yang mana peneliti akan melihat bagaimana implementasi kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Pekalongan terkait dengan permasalahan peruntukkan lahan pemakaman umum dan ketersediaan fasilitas pendukung pemakaman.

2. Implementasi Kebijakan Publik

1. Konsep Implementasi

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi

turunan dari kebijakan publik tersebut. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik. Kebijakan diturunkan berupa program program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasama pemerintah dengan masyarakat (Nuruzzaman , Davy : 2014)

Van Meter dan Van Horn dalam Budi Winarno (2012:146) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan- tujuan yang telah ditetapkan. Adapun makna implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) dalam buku Solihin Abdul Wahab (2014: 65), menyatakan bahwa:

“Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan

kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran- sasaran kebijakan itu sendiri.

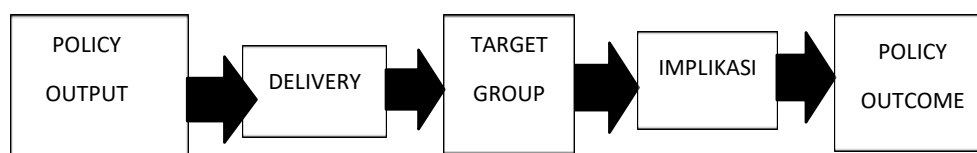
2. Proses Implementasi Kebijakan

Proses implementasi kebijakan dipahami sebagai pengelolaan hukum, dengan mengerahkan seluruh sumber daya yang ada, agar kebijakan mampu mencapai dan mewujudkan tujuannya. Berbagai fakta menunjukkan bahwa, dalam implementasi terkandung proses yang kompleks dan panjang. Arif Sirajuddin dalam melakukan studi “Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pelayanan Publik Dasar Bidang Sosial Di Kota Makassar” menyatakan bahwa proses implementasi sendiri bermula sejak kebijakan tersebut diterapkan dan memiliki payung hukum yang sah. Setelah itu tahapan implementasi akan dimulai dengan serangkaian kegiatan mengelola peraturan, mulai dari membentuk organisasi, mengerahkan orang, sumber daya, teknologi, menetapkan prosedur, agar tujuan yang ditetapkan dapat tercapai (Arif Sirajuddin, Ilham : 2014).

Implementasi program merupakan salah satu tahapan (*stage*) dari sebuah proses kebijakan tertentu. Tahap implementasi ini merupakan tahap yang sangat krusial karena pada tahap inilah sebuah kebijakan bersinggungan langsung dengan masyarakat sebagai target kebijakan. Purwanto dan Sulistyastuti (2012: 21) menegaskan bahwa pada intinya implementasi adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementor kepada

kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Tujuan kebijakan diharapkan akan tercapai manakala *policy output* dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik oleh kelompok sasaran sehingga dalam jangka panjang hasil kebijakan akan mampu diwujudkan, inilah yang disebut implementasi sebagai sebuah “*delivery mechanism policy output*”, seperti gambar berikut.

Gambar 1. 5
Implementasi Sebagai *Delivery Mechanism Policy Output*



Sumber: Purwanto dan Sulistyastuti, 2012: 21.

Mengingat bahwa terdapat konsekuensi yang akan diterima oleh kelompok sasaran setelah dikeluarkannya produk suatu program kebijakan, maka studi implementasi tidak akan berhenti mengukur implementasi suatu program pada *policy output* (keluaran kebijakan) saja, akan tetapi berlanjut kepada dampak (*outcome*) yang akan diterima oleh sasaran kebijakan tersebut sebagaimana ditunjukkan oleh (gambar 1.5) Misalnya, pemerintah sebagai pembuat kebijakan membuat kebijakan dengan tujuan untuk menyejahterakan masyarakat secara ekonomi melalui program kebijakan berupa pemberian dana (uang) secara langsung kepada masyarakat miskin secara periodik sebagai kelompok sasaran kebijakan.

Dampak (*outcome*) yang dihasilkan dari program tersebut diharapkan bisa mencapai tujuan kebijakan yakni mengurangi angka kemiskinan dan masyarakat berangsur-angsur sejahtera secara ekonomi.

Inilah yang dimaksud oleh Grindle (dalam Winarno 2012 : 149) bahwa implementasi akan membentuk “*a policy delivery system*”. Sarana-sarana tertentu telah dirancang dan dijalankan dengan harapan akan sampai tujuan-tujuan yang diinginkan dengan dampak tadi. Jadi implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku-perilaku badan-badan administratif sebagai implemetor program kebijakan yang bertanggung jawab sebagai pelaksana kebijakan, akan tetapi juga menyangkut dampak berupa perubahan kondisi yang terjadi di masyarakat setelah program dijalankan (Riant 2009:154).

Dari semua uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan merupakan tindakan operasional untuk memahami apa yang terjadi, baik produk yang dihasilkan oleh program maupun dampak dari program tersebut setelah diimplementasikan. Dengan kata lain, implementasi kebijakan akan melihat apa yang dilakukan oleh implementor terkait *policy output* (keluaran kebijakan) yang akan dihasilkan dan apa yang akan didapatkan oleh sasaran kebijakan sebagai penerima manfaat program kebijakan yang dapat dilihat dari dampak dari program kebijakan (*policy outcome*) itu sendiri.

3. Model Implementasi Kebijakan

Terdapat beberapa model dari beberapa ahli mengenai implementasi kebijakan, yaitu:

1. Model Implementasi Top-Down

1. Model Implementasi George C. Edward

Edward III dalam Subarsono, (2011: 90) berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

1. Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.
2. Sumberdaya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.
3. Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.
4. Struktur Birokrasi, Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah *Standard Operating Procedure*

(SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Menurut pandangan Edwards (dalam Budi Winarno, 2012: 181) sumber-sumber yang penting meliputi, staff yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul di atas kerja guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik.

Struktur Birokrasi menurut Edwards (Budi Winarno, 2012:203) terdapat dua karakteristik utama, yakni *Standard Operating Procedures* (SOP) dan Fragmentasi:

“SOP atau prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Sedangkan fragmentasi berasal dari tekanan-tekanan diluar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi pemerintah.”

2. Model Implementasi Merilee S. Grindle

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle dalam (Subarsono:2011: 93) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan

implementasi (*context of implementation*). Variabel tersebut mencakup sejauhmana kepentingan kelompok sasaran atau target group termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh target group, sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah letak sebuah program sudah tepat, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementasinya dengan rinci, dan apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Subarsono mengemukakan model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut.

Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut:

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.
2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
3. Derajat perubahan yang diinginkan.
4. Kedudukan pembuat kebijakan.
5. (Siapa) pelaksana program.
6. Sumber daya yang dihasilkan

Sementara itu, konteks implementasinya adalah:

1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.
2. Karakteristik lembaga dan penguasa.
3. Kepatuhan dan daya tanggap.

Keunikan dari model Grindle terletak pada pemahamannya

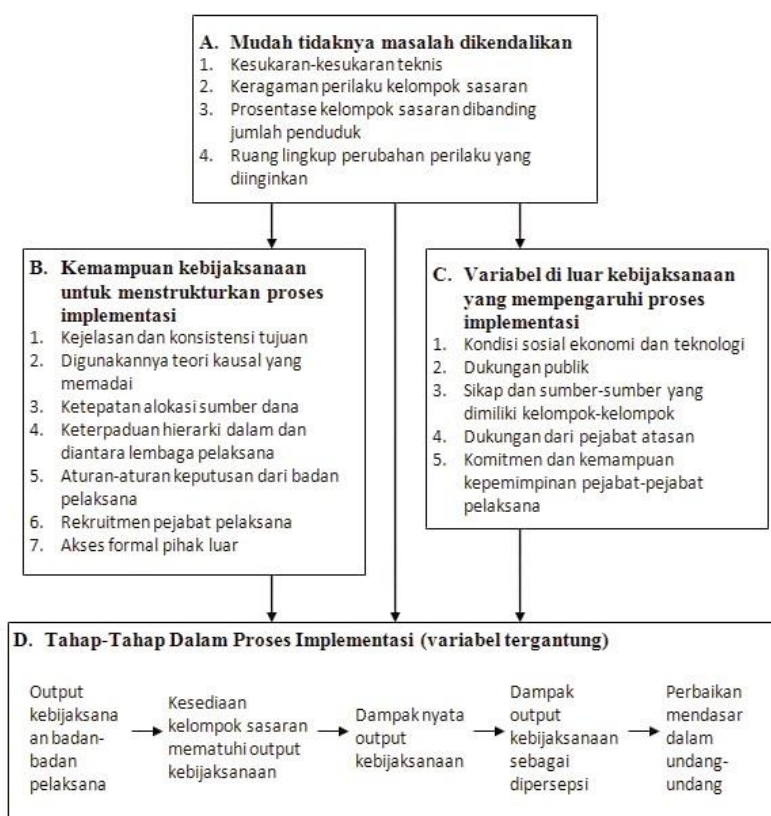
yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisi - kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

3.) Model Implementasi Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Pandangan Mazmanian dan Sabatier (1983: 5) mengenai dua perspektif implementasi kebijakan – yaitu perspektif administrasi publik dan perspektif ilmu politik – merupakan cara alternatif dalam meng-implementasikan kebijakan atau program. Menurut perspektif administrasi publik, implementasi kebijakan pada awalnya didasarkan pada bagaimana cara memenuhi aspek ketepatan dan keefisienan. Namun demikian, pada akhir Perang Dunia II berbagai penelitian administrasi negara menunjukkan bahwa agen administrasi publik tidak hanya bekerja berdasarkan mandat resmi, tetapi juga karena tekanan dari kelompok kepentingan, anggota lembaga legislatif dan berbagai faktor dalam lingkungan politis. Sementara itu, perspektif ilmu politik yang mendapat dukungan dari pendekatan sistem politik memberikan perhatian pada bagaimana implementasi kebijakan dipengaruhi oleh input dari luar arena administrasi, seperti ketentuan administratif, perubahan preferensi publik, teknologi baru dan preferensi masyarakat. Perspektif ini terfokus pada pertanyaan dalam analisis implementasi, yaitu

bagaimana konsistensi antara output kebijakan dengan tujuannya. Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Subarsono (2011: 94) ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*) dan variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*).

HUBUNGAN ANTAR VARIABEL IMPLEMENTASI MODEL MAZMANIAN DAN SABATIER



Sumber: Wahab, Solichin Abdul, 2002, Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara. Edisi Kedua. Jakarta : Bumi Aksara.

Peran penting dari analisis implementasi kebijakan negara ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi 3 kategori (Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979) dalam Wahab (2001:65)) , yaitu:

1. Mudah tidaknya masalah dikendalikan

Terlepasnya dari kenyataan bahwa banyak sekali kesukaran-kesukaran yang dijumpai dalam implementasi program-program pemerintah, sebenarnya ada sejumlah masalah-masalah social yang jauh lebih mudah untuk ditangani bila dibandingkan dengan masalah lainnya. Aspek-aspek teknis dari permasalahan serta perilaku yang akan diatur sangat bervariasi sehingga ini menjadi kendala dalam implementasi program. Hal-hal yang dapat mempengaruhi program dari sudut pandang ini adalah

1. Kesukaran-kesukaran teknis

Tercapai atau tidaknya tujuan suatu program akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk diantaranya kemampuan untuk mengembangkan indikator-indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah.

2. Keragaman perilaku kelompok sasaran

Semakin beragam perilaku yang diatur atau semakin beragam pelayanan yang diberikan, semakin sulit upaya untuk membuat peraturan yang tegas dan jelas, dan dengan demikian semakin besar kebebasan bertindak yang harus diberikan kepada para pejabat lapangan. Mengingat adanya kemungkinan perbedaan komitmen para pejabat lapangan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan, maka pemberian kebebasan bertindak tersebut kemungkinan akan menimbulkan perbedaan-perbedaan yang cukup mendasar dalam tingkat keberhasilan pelaksanaan program.

1. Prosentase kelompok sasaram dibanding dengan jumlah penduduk

Secara umum dapat dikatakan disini, bahwa semakin kecil dan semakin jelas yang perilakunya akan diubah, maka semakin besar pula peluang untuk memobilisasikan dukungan politik terhadap program dan dengan demikian akan lebih terbuka peluang bagi pencapaian tujuan kebijakan.

2. Ruang lingkup perubahan perilaku yang di inginkan

Jumlah modifikasi perilaku yang diinginkan bagi tercapainya tujuan formal adalah fungsi dari jumlah total orang yang menjadi kelompok sasaran dan jumlah perubahan yang dituntut dari

mereka. Semakin besar perubahan perilaku yang dikehendaki, semakin sulit memperoleh implementasi yang berhasil.

3. Kemampuan kebijakan menstrukturkan proses implementasi

Pada prinsipnya pemerintah eksekutif untuk dapat menstrukturkan proses implementasi dengan cara menjabarkan tujuan-tujuan formal yang akan dicapainya dengan cara menyeleksi lembaga-lembaga yang tepat untuk mengimplementasikannya, dengan cara memberikan kewenangan dan dukungan sumber-sumber finansial pada lembaga-lembaga tersebut. Para pembuat kebijakan dapat memainkan peran yang cukup berarti dalam rangka pencapaian tujuan kebijakan dengan cara mendayagunakan wewenang yang mereka miliki untuk menstrukturkan proses implementasi secara tepat.

1. Kejelasan dan Konsistensi Tujuan

Tujuan-tujuan resmi yang dirumuskan dengan cermat dan disusun secara jelas sesuai dengan urutan kepentingannya memainkan peranan yang amat penting sebagai alat bantu dalam mengevaluasi program, sebagai pedoman yang konkrit bagi para pejabat-pejabat pelaksana dan sebagai sumber dukungan bagi tujuan itu sendiri. Tujuan yang jelas dapat pula berperan selaku sumber-sumber bagi para aktor yang terlibat, baik yang ada didalam lembaga maupun yang ada diluar lembaga. Semakin mampu suatu peraturan

memberikan petunjuk-petunjuk yang cermat dan disusun menurut urutan kepentingannya bagi para pejabat pelaksana dan aktor-aktor lainnya, semakin besar pula kemungkinan bahwa output kebijakan dari badan-badan pelaksana dan pada gilirannya perilaku kelompok-kelompok sasaran akan sejalan dengan petunjuk-petunjuk tersebut.

2. Digunakan nya Teori Kausalitas yang Memadai

Setiap usaha pembaharuan sosial setidaknya secara implisit memuat teori kausal tertentu yang menjelaskan bagaimana kira-kira tujuan usaha pembaharuan itu akan tercapai. Dalam kaitan ini harus diakui bahwa salah satu kontribusi penting dari analisis implementasi ini adalah perhatiannya pada teori yang menyeluruh mengenai bagaimana cara mencapai perubahan-perubahan yang dikehendaki. Hubungan yang baik suatu teori kausal mensyaratkan bahwa hubungan-hubungan timbal balik antara campur tangan pemerintah disatu pihak, dan tercapainya tujuan-tujuan program dapat dipahami dengan jelas.

3. Ketepatan alokasi-sumber-sumber dana

Dana tak dapat disangkal merupakan salah satu faktor penentu dalam program pelayanan masyarakat apapun. Dalam program-program regulative dana juga diperlukan untuk menggaji atau menyewa tenaga dan untuk memungkinkan dilakukannya analisis teknis yang diperlukan untuk membuat peraturan/regulasi tersebut. Secara umum tersedianya dana amat diperlukan agar

terbuka peluang untuk mencapai tujuan-tujuan formal.

4. *Keterpaduan hierarki didalam dan diantara lembaga-lembaga/instansi pelaksana*

Beberapa ahli menyatakan bahwa kesukaran-kesukaran untuk mewujudkan tindakan yang terkoordinasi dilingkungan badan/instansi tertentu dan diantara sejumlah besar badan-badan lain yang terlibat. Masalah koordinasi ini makin runyam jika menyangkut peraturan pemerintah pusat, yang dalam pelaksanaannya seringkali amat tergantung pada pemerintah daerah. Salah satu ciri penting yang perlu dimiliki oleh setiap peraturan perundangan yang baik ialah kemampuannya untuk memadukan hirarky badan-badan pelaksana.

5. *Aturan-aturan pembuatan keputusan dari badan-badan pelaksana*

Selain dapat memberikan kejelasan konsistensi tujuan, memperkecil hambatan, dan intensif yang memadahi bagi kepatuhan kelompok-kelompok sasaran, suatu undang-undang masih dapat mempengaruhi lebihlanjut proses implementasi dengan cara menggariskan secara formal aturan-aturan pembuatan keputusan dari badan-badan pelaksana.

6. *Rekrutmen Pejabat Pelaksana*

Pada prinsipnya ada beberapa cara yang dapat ditempuh oleh pembuat undang-undang/peraturan untuk menjamin bahwa para pejabat pelaksana memiliki kesepakatan yang disyaratkan demi tercapainya tujuan. Tanggungjawab untuk implemetasi dapat

ditugaskan pada badan-badan yang orientasi kebijakannya sejalan dengan peraturan dan bersedia menempatkan program pada prioritas utama.

7. Akses formal pihak-pihak luar

Faktor lain yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan ialah sejauhmana peluang-peluang untuk berpartisipasi terbuka bagi aktor-aktor diluar badan-badan pelaksana mempengaruhi pendukung tujuan. Aktor-aktor diluar badan pelaksana yang mau dan mampu berpartisipasi untuk mendukung program dapat mempengaruhi tercapainya tujuan.

4. Variabel diluar undang-undang yang mempengaruhi implementasi

1. Kondisi sosial ekonomi dan teknologi

Perbedaan waktu dan wilayah hukum pemerintahan dalam hal kondisi-kondisi sosial, ekonomi dan teknologi berpengaruh terhadap upaya pencapaian tujuan yang digariskan dalam suatu peraturan. Pertama, perbedaan-perbedaan kondisi sosial ekonomi dapat mempengaruhi persepsi mengenai kadar pentingnya masalah yang akan ditanggulangi. Kalau pada waktu yang sama masih ada masalah lain yang harus ditanggulangi maka kemungkinan untuk memperoleh sumberdaya menjadi sulit. Kedua, keberhasilan implementasi mungkin akan lebih sulit dicapai mengingat perbedaan-perbedaan kondisi sosio ekonomi setempat. Perbedaan ini menimbulkan desakan-desakan untuk membuat aturan-aturan yang luwes dan yang memberikan

kelaluasaan untuk melakukan tindakan-tindakan administrasi tertentu pada satuan-satuan organisasi lokal. Artinya bahwa tercapainya tujuan tergantung kepada tingkat dukungan lokal terhadap peraturan tersebut. Ketiga, dukungan terhadap peraturan yang dimaksud melindungi lingkungan berkorelasi dengan sumber-sumber keuangan dari kelompok sasaran dan kelompok lain yang memiliki posisi strategis dalam sektor ekonomi secara keseluruhan.

2. Dukungan publik

Hakikatnya perhatian publik yang bersifat sesaat dalam siklus tertentu dapat menimbulkan kesulitan-kesulitan tertentu. Karena untuk dapat mencapai hasil implementasi kebijakan setiap program membutuhkan adanya dukungan dari instansi-instansi atasan baik dalam alokasi anggaran maupun perlindungan dari aktor yang tidak mendukung kebijakan.

3. Sikap dan Sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok sasaran

Kelompok-kelompok masyarakat dapat memengaruhi proses implementasi kebijakan baik yang sifatnya mendukung program maupun yang menentang program. Kelompok-kelompok masyarakat berinteraksi dengan variabel lain melalui sejumlah tertentu yaitu Pertama, keanggotaan sumber-sumber keuangan mereka cenderung berbeda-beda sesuai dengan dukungan publik bagi posisi mereka dan lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki oleh tujuan peraturan. Kedua, kelompok-kelompok

masyarakat dapat secara langsung mempengaruhi keputusan-keputusan badan-badan pelaksana melalui pemberian komentar atas keputusan-keputusan yang bersangkutan dan melalui sumbangan mereka berupa sumber-sumber yang diberikan. Ketiga, kelompok-kelompok tersebut mungkin mampu mempengaruhi kebijakan secara tidak langsung yaitu melalui publikasi hasil penelitian yang kritis mengenai prestasi kerja badan tersebut atau melalui pengumpulan pendapat umum.

4. *Dukungan atasan yang berwenang.*

Lembaga-lembaga atasan dari badan-badan pelaksana dapat memberikan dukungan terhadap tujuan-tujuan undang-undang melalui jumlah dan arah pengawasan, penyediaan sumber-sumber keuangan, banyaknya tugas-tugas yang baru saling bertentangan dengan tugas yang lama.

5. *Komitmen dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana*

Variabel yang paling berpengaruh langsung terhadap output kebijakan badan-badan pelaksana ialah kesepakatan para pejabat badan pelaksana terhadap upaya mewujudkan tujuan undang-undang. Dimana sedikitnya dua komponen yaitu arah dan ranking tujuan-tujuan tersebut dalam skala prioritas pejabat-pejabat tersebut dan kemampuan pejabat-pejabat dalam mewujudkan prioritas-prioritas tersebut.

4.) Model Implementasi Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn

Menurut Meter dan Horn dalam (Subarsono,2011:170) ada

lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, karakteristik agen pelaksana dan kondisi sosial, ekonomi dan politik. Meter dan Horn (Subarsono, 2006:173) mengemukakan bahwa terdapat lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni;

1. Standar dan sasaran kebijakan, di mana standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. apabila standar dan sasaran kebijakan kabur,
2. Sumber daya, dimana implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.
3. Hubungan antar organisasi, yaitu dalam banyak program, implementor sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain, sehingga diperlukan koordinasi dan kerja sama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
4. Karakteristik agen pelaksana yaitu mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.
5. Kondisi sosial, politik, dan ekonomi. Variable ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan, serta apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

6. Disposisi implementor yang mencakup tiga hal yang penting, yaitu respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, kognisi yaitu pemahaman terhadap kebijakan, intensitas disposisi implementor, yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Pada penelitian ini, untuk menjawab rumusan masalah dan pertanyaan penelitian, maka penelitian ini menggunakan Model Mazmanian dan Paul Sabatier.

Penggunaan teori tersebut dapat membantu peneliti untuk menganalisis implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman terkait permasalahan peruntukkan lahan pemakaman, serta penyediaan fasilitas wajib pemakaman. Penelitian ini menggunakan Model Mazmanian dan Sabatier sebagai pedoman dalam menjawab rumusan masalah sebagaimana yang tertera pada Bab Pendahuluan. Adapun beberapa alasan mengapa penelitian ini menggunakan Model Mazmanian dan Sabatier, antara lain: Pertama, Kebijakan Pemakaman menggunakan pendekatan Top Down, dimana para pelaksana kebijakan terdiri dari tingkat atas; Kedua, teori ini cocok untuk mengetahui fenomena yang berproses secara terus menerus. Ketiga, program ini juga menjelaskan bahwa tidak semua program atau kebijakan berjalan secara linier. Jika program ini berjalan dengan linier, maka para implementor pasti melakukan pengusuran kepada warga yang tinggal di area makam TPU Beji agar kembali ke tempat yang seharusnya. Namun faktanya, para

warga yang tinggal di area makam diperbolehkan tinggal atau dibiarkan untuk bermukim di areal pemakaman TPU Beji Kota Pekalongan.

1. Model Implementasi Mazmanian dan Sabatier

Model implementasi yang dikembangkan Daniel Mazmanian dan Paul A.Sabatier (1983) mengemukakan tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu karakteristik dari masalah (*Trackability of the problem*), sebuah karakteristik kebijakan (*Ability of statute to structure implementation*) dan lingkungan kebijakan (*Non Statutory Variables Affecting Implementation*) (Subarsono, 2005:75).

Model Mazmanian dan Sabatier disebut model Kerangka Analisis Implementasi atau *Framework for Implementation analysis*:

1. Mudah tidaknya Masalah di Kendalikan (*tractability of the problems*)
1. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan dimana di satu pihak terdapat beberapa masalah social yang secara teknis mudah dipecahkan.

2. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran. Hal ini berarti bahwa suatu program akan relative mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya adalah homogen, karena tingkat pemahaman kelompok sasaran relatif sama.
3. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi, dimana sebuah program akan relatif sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi dan sebaliknya sebuah program relatif mudah diimplementasikan apabila jumlah kelompok sasarannya tidak terlalu besar.
4. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan dimana sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relative mudah diimplementasikan dibanding program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat.
 2. Kemampuan kebijakan menstrukturkan proses implementasi (*ability of statue to structure implementation*), yaitu :
 1. Kejelasan isi kebijakan, yaitu, karena semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan, maka akan lebih mudah di implementasikan, karena implementor mudah memahami dan menerjemahkan dalam tindakan nyata.
 2. Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis, di mana kebijakan yang memiliki dasar teoritis memiliki sifat

lebih mantap karena sudah teruji, meskipun untuk beberapa lingkungan tertentu perlu ada modifikasi.

3. Besarnya alokasi sumber daya finansial terhadap kebijakan tersebut, di mana sumber daya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program sosial, setiap program juga memerlukan dukungan staf untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan administrasi dan teknis, serta memonitor program yang semuanya memerlukan biaya.
4. Seberapa besar adanya ketertarikan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana, di mana kegagalan kerja sering disebabkan oleh kurangnya koordinasi vertical dan horizontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program.
5. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana. Selain dari konsistensi tujuan bagi kepatuhan kelompok sasaran, regulasi harus pula lebih lanjut memperngaruhi proses implementasi kebijakan dengan cara menggariskan secara formal aturan aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana.
6. Tingkat komitmen aparat, terhadap tujuan kebijakan. Para pejabat pelaksana harus memiliki kesepakatan yang disyaratkan demi tercapainya tujuan. Karena pada dasarnya *Top Down Policy* bukan hal yang mudah di implementasikan oleh pelaksana di level lokal.

7. Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan, di mana suatu program yang memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat akan relative mendapat dukungan di banding program yang tidak melibatkan masyarakat.

3. Variabel diluar undang-undang yang mempengaruhi implementasi (*nonstatutory variable effecting implementation*), yaitu :

1. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi dimana masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik akan relatif mudah menerima program pembaharuan dibanding dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional.
2. Dukungan publik sebuah kebijakan, dimana kebijakan yang memberikan keuntungan biasanya mudah mendapatkan dukungan public, sebaliknya kebijakan yang bersifat merugikan, akan kurang mendapatkan dukungan publik.
3. Sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*), dimana kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara, yaitu kelompok dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud untuk mengubah keputusan, dan kelompok

pemilih dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badanbadan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap badan-badan pelaksana.

4. Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor .pada akhirnya, komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel yang paling krusial, sehingga aparat pelaksana harus memiliki keterampilan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya marealisasikan prioritas tujuan tersebut.

1. Faktor Keberhasilan dan Kegagalan Implementasi Kebijakan

1. Keberhasilan Implementasi Kebijakan

Keberhasilan dari suatu proses implementasi sangat ditentukan oleh model implementasi yang digunakan oleh pembuat kebijakan dan implementator. Model Mazmanian dan Sabatier sebagaimana dalam Purwanto dan Sulistyastuti (2012: 40) dan Nugroho (2006: 129), mencakup empat variabel: pertama, variabel independen, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan; kedua, variabel intervening, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi; dan ketiga, variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi, dan keempat variabel dependen, yaitutahapan dalam proses implementasi. Adapun unsur-unsur dari masing-masing variabel tersebut adalah sebagai berikut:

1. *Tractability of the problem* (tingkat kesulitan masalah), meliputi: kesulitan Teknis, keragaman perilaku, rasio kelompok target terhadap penduduk, dan perubahan perilaku yang dikehendaki.
2. *Ability of statute to structure implementation* (isi kebijakan), meliputi: kejelasan dan konsistensi tujuan, teori kasualitas, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarki dalam dan antar lembaga pelaksana, aturan badan pelaksana, kesepakatan pejabat terhadap tujuan, dan akses pihak luar.
3. *Non statutory variables affecting implementations* (variabel lingkungan kebijakan) meliputi: kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat, dan komitmen dan leadership pelaksana.
4. Proses implementasi, meliputi: *delivery output*, kepatuhan, efek kebijakan, dampak kebijakan, dan revisi kebijakan.

2. Kegagalan Implementasi Kebijakan

Secara umum (Triana, 2011: 61-63) dapat dikatakan bahwa kegagalan dalam suatu proses implementasi (*Unimplemented Policy & Poorly Implemented Policy*) disebabkan oleh:

1. Unimplemented Policy

1. Kebijakan hanya bersifat politis dan tidak benar-benar dimaksudkan untuk dilaksanakan. Kebijakan seperti ini

umumnya hanya untuk mengakomodir tuntutan-tuntutan kelompok kepentingan yang bersifat oposisi.

2. Kesulitan menafsirkan kebijakan dalam bentuk-bentuk kegiatan operasional, baik tujuan kebijakan yang terlalu utopis, tidak sesuai dengan keadaan lapangan, ataupun karena kendala-kendala di lapangan yang membatasi alternatif tindakan.

2. *Poorly Implemented Policy*

Lemahnya kapasitas implementasi (*implementation capacity*) dari pelaksanaannya. Hal ini dapat terjadi karena :

1. Struktur implementasi tidak disusun secara efektif.
2. Benturan penafsiran atas tujuan program antar aktor, baik administrator, petugas lapangan, maupun kelompok sasaran.
1. Benturan kepentingan antar aktor baik administrator, petugas lapangan, maupun kelompok sasaran.
2. Kurangnya kapasitas dan kapabilitas pelaksana (SDM yang dibutuhkan tidak tepat/sesuai)
3. Kurangnya kapasitas dan kapabilitas organisasional dari institusi-institusi pelaksana
4. Lemahnya manajemen ^{implementasi}
1. Kurangnya *risorsis* (anggaran, alat, waktu), dll.

1. **Tempat Pemakaman Umum (TPU)**

Pemakaman menurut kamus besar bahasa Indonesia yang berasal dari kata makam yaitu “bangunan dari tanah, bata, batu dan kayu untuk memberi tanda ditempat itu ada jenazah di kubur di bawahnya.” Pembuatan

bangunan makam atau pemakaman hanyalah salah satu proses dari upacara penghormatan manusia kepada almarhum atau si mati.

Tempat pemakaman umum adalah areal tanah yang disediakan untuk memfasilitasi keperluan pemakaman jenazah bagi setiap orang tanpa membedakan agama dan golongan, yang pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah kota/kabupaten. Pemerintah kota/kabupaten harus memenuhi kebutuhan penguburan jenazah wilayah yang diperintah. (Pasal 1 huruf (a) PP Nomor 9 Tahun 1987).

Pemakaman yaitu suatu tempat jenazah yang ditanam bahwa tempat itu adalah kuburan dengan diberi sejangkat tanda atau ciri. Dalam Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 1 disebutkan bahwa:

Ayat (12): Tempat Pemakaman adalah areal tanah yang digunakan untuk tempat pemakaman umum, tempat pemakaman bukan umum, tempat pemakaman khusus dan makam keluarga.

Ayat (13): Tempat Pemakaman Umum adalah areal tanah yang digunakan untuk keperluan pemakaman jenazah yang dimiliki dan dikelola oleh Pemerintah Daerah.

Ayat (14): Tempat Pemakaman Bukan Umum adalah areal tanah bukan milik Pemerintah Daerah yang disediakan untuk keperluan pemakaman jenazah yang pengelolaannya dilakukan oleh Badan Sosisial, Badan Keagamaan dan Badan Usaha Lainnya.

Ayat (15): Tempat Pemakaman Khusus adalah areal tanah yang disediakan untuk pemakaman yang karena faktor sejarah dan kebudayaan mempunyai arti khusus.

Ayat (16): Tempat Pemakaman Keluarga adalah areal tanah bukan milik Pemerintah Daerah yang penyediaan dan pengelolaannya dilakukan oleh keluarga.

Ayat (17): Tanah Makam adalah areal tanah yang disediakan dan atau digunakan untuk memakamkan jenazah dengan ukuran yang telah ditentukan.

Ayat (18): Makam adalah areal tanah tempat jenazah dimakamkan

Dari definisi diatas dapat memberikan gambaran yang lebih jelas

tentang pemakaman, yaitu pemakaman tidak hanya tempat untuk menanamkan mayat, tetapi juga memberikan fungsi sebagai tempat ziarah bagi keluarga yang masih hidup yang keberadaan dan fungsinya diatur oleh sebuah kebijakan.

1. Kebijakan Penyelenggaraan Pelayanan Tempat Pemakaman Umum

Diterbitkannya Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman menyebutkan bahwa “salah satu kebutuhan yang sangat mendasar bagi masyarakat adalah ketersediaan tempat pemakaman yang sesuai perencanaan pembangunan daerah”. Tujuan dari Kebijakan Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman adalah meningkatkan pelayanan kepada masyarakat di bidang pemakaman dan untuk menjamin kepastian hukum. Tempat pemakaman dalam kebijakan ini harus memenuhi syarat sebagai berikut :

1. tidak berada di tengah pemukiman;
2. tidak menggunakan lahan pertanian pangan berkelanjutan; dan
3. disesuaikan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Daerah, dengan ketentuan sebagai berikut :
 1. tidak berada dalam wilayah yang padat penduduknya;
 2. menghindari penggunaan tanah yang subur;
 3. memperhatikan keserasian dan keselarasan lingkungan hidup;
 4. mencegah pengrusakan tanah dan lingkungan hidup;
 5. mencegah penyalahgunaan tanah yang berlebih-lebihan.

Tempat Pemakaman Umum dan Tempat Pemakaman Bukan Umum juga wajib menyediakan fasilitas pendukung tempat pemakaman, antara lain:

1. kantor pelayanan;
2. area parkir;
3. palereman atau rest area;
4. jalan (pedestrian);
5. penghijauan; dan
6. lampu penerangan.

Pada prinsipnya kebijakan yang diambil pemerintah tidak boleh menimbulkan masalah baru. Intervensi pembangunan yang dilakukan pemerintah, harus dilakukan secara hati-hati dan hasilnya dapat diterima secara baik oleh semua masyarakat, dengan mempertimbangkan unsur- unsur di atas.

1. Fenomena Penelitian

Berbagai fenomena dalam implementasi kebijakan Penyelenggaraan pelayanan pemakaman terkait dengan penyelenggaraan pelayanan pemakaman dapat dijelaskan dari perspektif model Mazmanian dan Sabatier . Oleh karena terdapat dua masalah penelitian yang akan diuji, yaitu proses implementasi dan faktor-faktor yang menghambat implementasi. Dengan kata lain, proses implementasi kebijakan Penyelenggaraan pelayanan pemakaman di TPU Beji Kota Pekalongan dipengaruhi oleh tiga variabel, yaitu: tingkat kesulitan masalah yang ditangani, kemampuan kebijakan publik dalam menstrukturkan implementasinya, dan adanya faktor-faktor lingkungan yang mempengaruhi berhasil tidaknya implementasi kebijakan Penyelenggaraan pelayanan pemakaman di TPU Beji Kota Pekalongan

dimaksud. Sehingga, Dimensi dari fenomena ini adalah:

Berdasarkan model keberhasilan implementasi Mazmanian dan Sabatier diperoleh beberapa fenomena penelitian,

1. Mudah tidaknya masalah dikendalikan

Tujuan kebijakan adalah untuk mengatasi masalah. Oleh karenanya, dalam kerangka analisis Mazmanian dan Sabatier, berat ringannya masalah merupakan variabel independen yang mempengaruhi kinerja implementasi. Berat ringannya masalah diukur dengan tingkat keragaman perilaku kelompok sasaran dan tingkat perubahan perilaku yang dikehendaki.

1. Kesukaran-kesukaran teknis:

Kesukaran teknis yang dihadapi dalam kebijakan penyelenggaraan pemakaman dapat dilihat dari, Keterlibatan instansi terkait dalam implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman di TPU Beji Kota Pekalongan, Ketersediaan fasilitas pemakaman yang di kelola oleh Dinas terkait dan Pengelolaan dan pengaturan penyelenggaraan pelayanan pemakaman di TPU Beji Kota Pekalongan serta kondisi geografis dari lahan pemakaman yang ada di TPU Beji Kota Pekalongan.

2. Keragaman perilaku kelompok sasaran :

Keragaman perilaku kelompok sasaran berkaitan dengan komunikasi Kebijakan Penyelenggaraan pelayanan Pemakaman di TPU Beji dengan warga yang tinggal di areal TPU Beji Kota Pekalongan, Konsistensi dan kepatuhan kelompok sasaran terhadap Kebijakan Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman di TPU Beji

Kota Pekalongan serta budaya dan adat istiadat target group dalam kebijakan penyelenggaraan pelayanan pemakaman

3. Ruang lingkup perubahan perilaku yang di inginkan:

Ruang lingkup perubahan yang terjadi di dalam kebijakan penyelenggaraan pelayanan pemakaman dapat di nilai dengan melihat Sasaran Kebijakan Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman, Kesesuaian Isi Kebijakan dengan harapan warga yang memperoleh pelayanan pemakaman di TPU Beji Kota Pekalongan serta jangka waktu pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan pelayanan pemakaman

2. ***Kemampuan kebijakan menstrukturkan proses implementasi*** Dalam Teori Menurut Mazmanian dan Sabatier, Pengaruh berat ringannya masalah (variabel X) terhadap keberhasilan proses implementasi (Y) dipengaruhi oleh kualitas isi kebijakan (variabel intervening). Dengan demikian, dimensi fenomena yang diperoleh adalah :

1. Kejelasan dan Konsistensi Tujuan

Kejelasan dan Konsistensi tujuan kebijakan penyelenggaraan pelayanan pemakaman di Kota Pekalongan berkaitan dengan Pemahaman Implementor dan *Target Group* akan isi dan tujuan Kebijakan Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman berdasarkan Perda Kota Pekalongan Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman.

2. Keterandalan Teori Kausalitas yang di perlukan

Keterandalan teori kausalitas bertujuan untuk mengetahui adanya berbagai pembaharuan dalam kebijakan penyelenggaraan pelayanan pemakaman di Kota Pekalongan, sehingga perlu untuk mengetahui hambatan dalam pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan pelayanan pemakaman di TPU Beji Kota Pekalongan beserta solusi dalam mengatasi hambatan pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan pelayanan pemakaman di TPU Beji Kota Pekalongan

3. Keterpaduan Hirarki antar Lembaga Pelaksana

Keterpaduan hierarki dilakukan melalui mekanisme koordinasi yang memadukan seluruh implementator termuat dalam isi Kebijakan Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman di TPU Beji Kota Pekalongan.

4. Aturan-aturan pembuatan keputusan dari badan-badan pelaksana

Aturan pembuatan keputusan di terapkan melalui adanya aturan atau petunjuk teknis dalam pembuatan kebijakan Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman di TPU Beji Kota Pekalongan pada level pelaksana.

5. Variabel diluar undang-undang yang mempengaruhi implementasi

Menurut Teori Mazmanian dan Sabatier, Semakin baik dukungan lingkungan kebijakan, maka akan semakin besar pula peluang keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Sehingga, diperoleh dimensi fenomena nya adalah :

1. Kondisi Sosial Ekonomi dan Teknologi

Kondisi Sosial dan Ekonomi masyarakat yang tinggal di areal sekitar makam akan berkaitan dengan penerimaan mereka dalam Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman di TPU Beji Kota Pekalongan.

2. Sikap dari kelompok pemilih

Kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana.

3. Komitmen-Komitmen dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana

Komitmen dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana dinilai dari keahlian yang dimiliki pelaksana dalam mengatasi masalah pemakaman di TPU Beji Kota Pekalongan

1. Kerangka Berfikir

Kerangka pemikiran penelitian ini dimulai dengan adanya permasalahan-permasalahan dimana dalam Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman, terdapat berbagai permasalahan berkaitan dengan ketersediaan tempat pemakaman haruslah sesuai perencanaan pembangunan daerah atau dokumen RTRW. Dalam dokumen RTRW menyatakan bahwa lahan pemakaman termasuk sebagai Ruang Terbuka Hijau dimana dalam peruntukkan nya tidak di izinkan untuk Kawasan pemukiman. Namun,

berdasarkan data sekunder yang diperoleh, realisasi Tempat Pemakaman Umum di Pekalongan terutama TPU Beji sebagai RTH mengalami masalah, karena masih ditemukannya warga yang mendirikan bangunan di sekitar areal makam, sehingga merubah peruntukkan dari TPU. Permasalahan lain mengenai penyediaan fasilitas wajib Pemakaman juga dialami oleh Tempat Pemakaman Umum di Pekalongan termasuk TPU Beji. Fasilitas wajib seperti jalan, penerangan, tempat parkir yang seharusnya disediakan, namun realisasinya banyak TPU yang fasilitas wajibnya tidak bisa dikatakan lengkap. Dan kondisi TPU yang terkesan kumuh akibat banyaknya pengemis ataupun pemulung yang ikut tinggal di areal makam, serta wilayah pemakaman yang berada di kawasan ROB menambah daftar panjang permasalahan penyelenggaraan pelayanan pemakaman khususnya yang ada di TPU Beji Kota Pekalongan

Pemerintah Kota Pekalongan melaksanakan kebijakan untuk menangani permasalahan penyelenggaraan pemakaman ini. Kebijakan tersebut diatur dalam Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat di bidang pemakaman dan untuk menjamin kepastian hukum, diperlukan aturan sebagai landasan hukum dalam penyelenggaraan pelayanan pemakaman. Untuk mengetahui sejauh mana implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman perlu dilakukan penelitian secara mendalam.

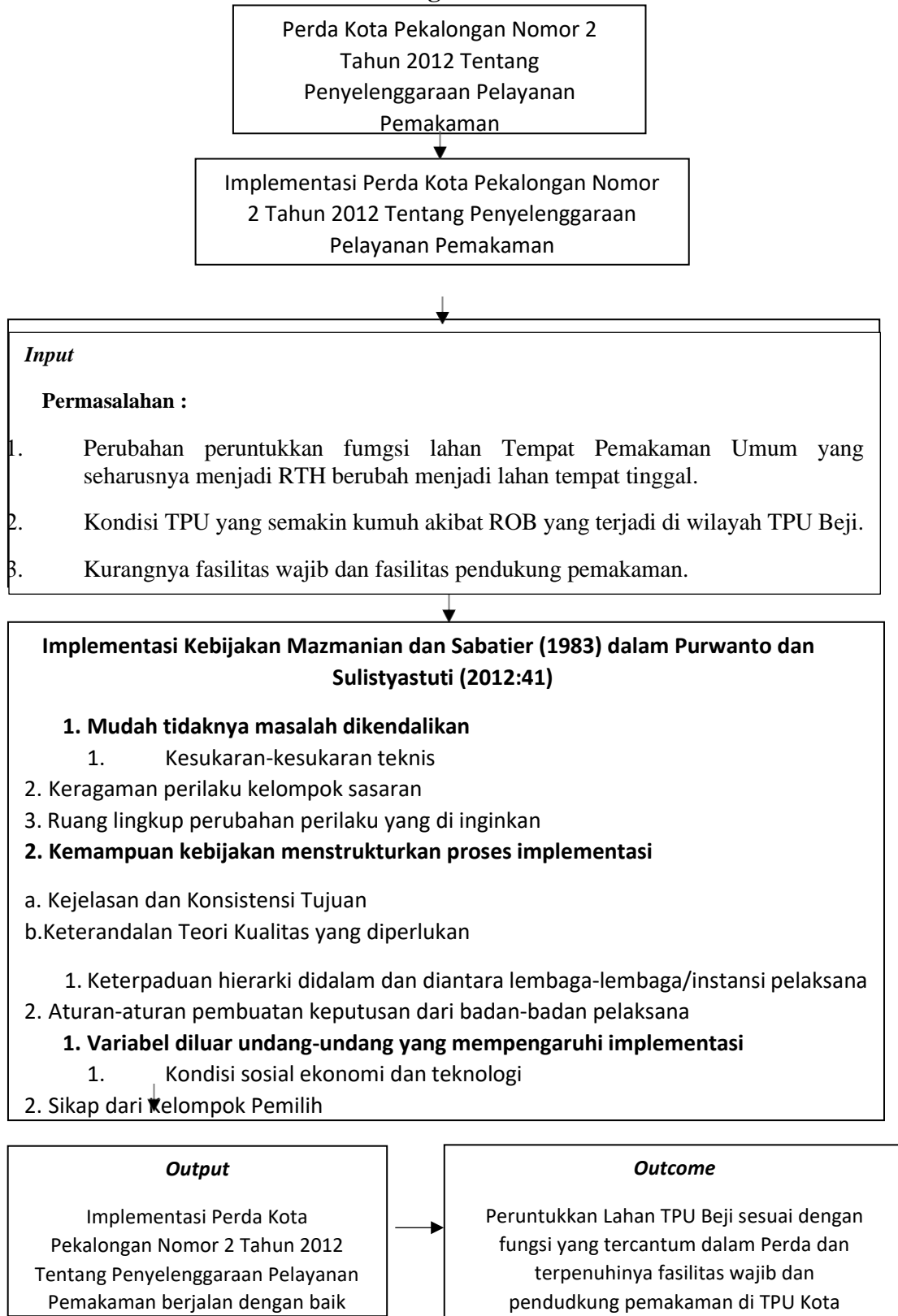
Dengan alasan tersebut peneliti memutuskan untuk menggunakan teori implementasi kebijakan dengan model Mazmanian dan Sabatier. Model

tersebut menyebutkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh melalui tiga variabel pokok, antara lain:

1. Karakteristik masalah atau tingkat kesulitan masalah yang harus dipecahkan melalui implementasi suatu kebijakan. Semakin sulit masalah yang harus dipecahkan tentu akan semakin kecil peluang keberhasilan implementasi kebijakan. Variabel ini meliputi ketersediaan teknologi dan teori teknis, keragaman perilaku kelompok sasaran, dan perubahan perilaku yang diharapkan.
2. Daya dukung peraturan atau kemampuan kebijakan dalam merespon masalah yang akan dipecahkan. Semakin jelas tujuan, dukungan, sumber daya, dan lain-lain maka akan semakin besar peluang keberhasilan implementasi kebijakan. Variabel ini meliputi kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai, teori kausalitas, keterpaduan hierarki di dalam lingkungan dan di antara instansi-instansi pelaksana, aturan-aturan pembuat keputusan dari badanbadan pelaksana, kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang, rekrutmen.
3. Lingkungan kebijakan yang mempengaruhi implementasi. Semakin baik dukungan lingkungan kebijakan, maka akan semakin besar pula peluang keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Variabel ini meliputi kondisi sosio-ekonomi, dukungan kewenangan, serta komitmen dan kepemimpinan pejabat pelaksana.

Dari indikator tersebut dapat diketahui bagaimana pelaksanaan/ implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman dan apa saja hambatan dalam pelaksanaan/ implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman di Kota Pekalongan.

Gambar 1. 6
Kerangka Teoritis



1. Metode Penelitian

Suatu penelitian dilakukan dalam rangka memenuhi syarat keilmuan dalam sebuah penulisan ilmiah. Suatu penelitian pada hakikatnya merupakan pemeriksaan yang teliti, penyelidikan atau kegiatan pengumpulan, pengolahan, analisis dan penyajian data yang dilakukan secara sistematis dan obyektif untuk memecahkan suatu persoalan atau masalah. Dengan demikian, tentu diperlukan adanya data, dan dari data tersebut kemudian dilakukan pengolahan dan dianalisis untuk menemukan, mengembangkan dan menguji serta memecahkan persoalan-persoalan yang muncul. Dalam rangka memperoleh data yang diperlukan serta memperoleh jawaban atas permasalahan yang telah dikemukakan, maka penelitian dilakukan dengan metode sebagai berikut:

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu kualitatif, penelitian ini bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian secara holistic, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah (Meolong, 2007:56) Penelitian kualitatif adalah salah satu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa ucapan atau tulisan dan perilaku orang-orang yang diamati. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang pemecahan masalahnya dilakukan dengan menggunakan data empiris (Basrowi, 2008:37). Penggunaan Pendekatan ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih mendalam dan menyeluruh

mengenai realita yang akan diteliti. Studi kebijakan publik pada umumnya dimaksudkan untuk menggali tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, meliputi mengapa tindakan itu dilakukan, dengan cara dan mekanisme apa dilakukan, untuk kepentingan siapa, dan bagaimana hasil, serta dampaknya. Pendekatan penelitian ini diharapkan dapat menemukan jalan keluar yang efektif dari masalah yang ada. Dengan kata lain, Pendekatan penelitian harus memiliki relevansi terhadap masalah yang dihadapi. Implementasi kebijakan merupakan salah satu masalah kebijakan publik yang cukup penting, sehingga membutuhkan analisis yang tepat. Oleh karena itu, metode penelitian yang digunakan harus mampu menangkap fenomena yang ada dan tidak hanya sebatas angka-angka.

Alasan digunakannya pendekatan ini adalah karena penelitian ini ingin lebih memahami secara lebih mendalam mengenai implementasi kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kota Pekalongan yang berupa kebijakan Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman dalam rangka mewujudkan tujuan dan amanat yang terkandung dalam Perda No. 2 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman yaitu menjamin ketersediaan tempat pemakaman yang sesuai perencanaan pembangunan daerah.

2. Fokus Penelitian

Fokus penelitian sangat krusial diperlukan dalam rangka membatasi studi penelitian. Sebagaimana telah dijabarkan pada rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman. Agar pembahasan tidak terlalu luas dan lebih spesifik maka peneliti tertarik untuk memfokuskan pada permasalahan penyelenggaraan pelayanan pemakaman di TPU Beji Kota Pekalongan. Kemudian dikaitkan dengan konsep model implementasi Mazmanian dan Sabatier dalam menentukan keberhasilan implementasi.

3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah tempat dimana peneliti melakukan penelitian dalam rangka mendapatkan data-data penelitian yang akurat. Pada penelitian ini peneliti memilih lokasi di Dinas Pekerjaan Umum Kota Pekalongan dan Pemukiman sekitar Tempat Pemakaman Umum Beji Kota Pekalongan. Hal ini dengan pertimbangan bahwa Dinas Pekerjaan Umum merupakan dinas yang mengelola TPU Beji di Pekalongan sehingga memudahkan peneliti untuk menggali informasi lebih lanjut terkait Implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman, serta Pemukiman di sekitar TPU Beji untuk mengetahui lebih lanjut mengenai penyelenggaraan pelayanan pemakaman di TPU Beji Kota Pekalongan.

4. Sumber Data Penelitian

Sumber data menurut Lofland sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah “kata-kata, tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain” (Moleong 2009:157). Sumber data dalam penelitian ini dapat dibedakan menjadi:

1. Data Primer

Data primer dalam penelitian ini berasal dari hasil wawancara. Menurut Afifuddin dan Saebani (2010:131) “wawancara adalah metode pengambilan data dengan cara menanyakan sesuatu kepada seseorang yang menjadi informan atau responden”. Data Primer merupakan sumber data yang langsung diberikan oleh informan mengenai fokus penelitian selama berada di lokasi penelitian. Sumber data primer ini merupakan unit analisis utama yang digunakan dalam kegiatan analisis data. Dalam hal ini sumber data primer diperoleh peneliti selama proses pengumpulan data dengan menggunakan teknik wawancara mendalam dan observasi terhadap implementasi kebijakan di TPU Beji Kota Pekalongan. Informan yang diwawancarai adalah aktor-aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 2 Tahun 2012 di TPU Beji Kota Pekalongan yakni,

1. Kepala Sie dan Pegawai Dinas Pekerjaan Umum Kota Pekalongan Sie Penerangan, Pertamanan dan

Pemakaman Umum. Dengan pertimbangan bahwa Kepala Sie dan Petugas PU dianggap berwenang dan lebih mengetahui tentang kebijakan penyelenggaraan pelayanan pemakaman.

2. Masyarakat yang tinggal di sekitar TPU Beji Kota Pekalongan, dipilih sebagai informan atas pertimbangan sebagai pihak yang mendapatkan pelayanan pemakaman, sekaligus pihak yang menempati areal makam sebagai kawasan pemukiman.

2. Data Sekunder

Merupakan sumber data tertulis yang digunakan sebagai informasi pendukung dalam analisis primer. Sumber data sekunder berfungsi sebagai penunjang data primer. Dalam hal ini misalnya peneliti memperoleh melalui dokumen-dokumen tertulis terkait Kebijakan Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman di Kota Pekalongan buku-buku yang berkaitan dengan masalah penelitian, sumber internet yang berkaitan dengan masalah penelitian dan lain sebagainya.

5. Teknik Pengumpulan Data

Catherine Marshall, Gretche B. Rossman dalam (Sugiyono, 2012: 225) mengemukakan bahwa

“the fundamental methods relied on by qualitative researchers for gathering information are, participation in the setting, direct observation, in-depth interviewing, document review”.

Teknik yang digunakan peneliti dalam penelitian ini ialah wawancara, observasi dan dokumentasi.

1. Wawancara

Wawancara sebagai percakapan dengan maksud tertentu yang dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu. Dengan wawancara diharapkan peneliti memperoleh informasi yang lebih mendalam tentang topik yang sedang diteliti, dimana hal ini tidak bisa ditemukan melalui observasi. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan dua teknik wawancara yaitu wawancara terstruktur (*structured interview*) dan wawancara tak berstruktur (*unstructured interview*).sebelum melakukan wawancara peneliti membuat pedoman wawancara yang telah tersusun secara sistematis dan lengkap untuk pengumpulan data. Pedoman wawancara berupa pertanyaan- pertanyaan tertulis yang berkaitan dengan Implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 2 Tahun 2012 di TPU Beji Kota Pekalongan. Untuk menggali informasi

yang lebih mendalam peneliti mengajukan pertanyaan diluar dari pedoman wawancara, namun masih berhubungan dengan topik penelitian.

2. Observasi

Melalui observasi, peneliti belajar tentang perilaku dan makna dari perilaku tersebut. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan observasi langsung untuk mengamati aktivitas implementasi Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 2 Tahun 2012 di TPU Beji Kota Pekalongan. Peneliti menggunakan pedoman observasi untuk memudahkan penilaian terhadap implementasi Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 2 Tahun 2012 di TPU Beji Kota Pekalongan.

3. Dokumentasi

Dokumentasi Pengumpulan dokumen dilakukan untuk melengkapi informasi yang diperoleh dari hasil wawancara dan observasi. (Sugiyono, 2012: 240) menyebutkan bahwa dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. (Sugiyono, 2012:240) juga menyebutkan bahwa hasil penelitian akan lebih kredibel/dapat dipercaya kalau didukung oleh data-data yang akurat. Dokumen-dokumen yang dikumpulkan dalam penelitian ini antara lain peraturan-peraturan yang berkaitan dengan Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 2 Tahun 2012 di TPU Beji Kota Pekalongan dan berbagai dokumen lain yang mendukung.

1. Analisis dan Interpretasi Data

Spradley (Sugiyono: 2013) mengemukakan empat tahapan dalam analisis data pada penelitian kualitatif, yaitu, Domain, Taksonomi, Komponensial, dan Tema Kultural. Penjelasan sebagai berikut:

1. Analisis Domain

Analisis Domain dalam penjelasan (Sugiyono, 2012: 256) dilakukan untuk memperoleh gambaran yang umum dan menyeluruh tentang situasi sosial yang diteliti atau obyek penelitian. Data diperoleh dari grand tour dan minitour questions. Hasilnya adalah gambaran umum tentang obyek yang diteliti, yang sebelumnya belum pernah diketahui.

Dalam analisis ini informasi yang diperoleh belum mendalam, masih di permukaan, namun sudah menemukan domain-domain atau kategori dari situasi sosial yang diteliti.

2. Analisis Taksonomi

Analisis Taksonomi dalam penjelasan (Sugiyono, 2012: 261) adalah kelanjutan dari Analisis Domain. Domain-domain yang dipilih oleh peneliti, perlu diperdalam lagi melalui pengumpulan data di lapangan. Pengumpulan data dilakukan secara terus menerus melalui pengamatan, wawancara mendalam dan dokumentasi sehingga data yang terkumpul menjadi banyak. Dengan demikian domain-domain yang telah ditetapkan menjadi *cover term* oleh peneliti dapat diurai secara lebih rinci dan mendalam.

3. Analisis Komponensial

Menurut (Sugiyono, 2012: 254), pada Analisis Komponensial, yang dicari untuk diorganisasikan adalah perbedaan dalam domain atau kesenjangan yang kontras dalam domain. Data ini dicari melalui observasi, wawancara lanjutan, atau dokumentasi terseleksi. Dengan teknik pengumpulan data yang bersifat triangulasi tersebut, sejumlah dimensi yang spesifik dan berbeda pada setiap elemen akan dapat ditemukan. Setelah ditemukan kesamaan ciri atau kesamaan pola dari data dari analisis taksonomi, selanjutnya peneliti melakukan pengamatan yang lebih dalam untuk mengungkapkan gambaran atau pola-pola tertentu dalam data. Dalam hal ini, peneliti melakukannya dengan meraka-reka data dengan rasio-rasio yang digunakan dan hal-hal lain. Setelah ditemukan gambaran tertentu, atau pola-pola tertentu dari data, selanjutnya peneliti melanjutkan pembuatan pedoman wawancara dengan menambahkan beberapa pertanyaan yang mampu mengkonfirmasi temuan peneliti dalam analisis komponensial.

4. Analisis Tema Kultural

Analisis Tema Kultural, menurut Faisal (1990) dalam (Sugiyono, 2012: 264) merupakan upaya mencari “benang merah” yang mengintegrasikan lintas domain yang ada. Dengan ditemukan benang merah dari hasil analisis domain, taksonomi, dan komponensial tersebut, maka selanjutnya akan dapat tersusun suatu “konstruksi bangunan” situasi sosial/obyek penelitian yang

sebelumnya masih gelap atau remang-remang, dan setelah dilakukan penelitian, maka menjadi lebih terang dan jelas.

Analisis data yang digunakan adalah analisis Taksonomi. Analisis Taksonomi digunakan karena, domain-domain yang telah ditetapkan menjadi *cover term* oleh peneliti dapat diurai secara lebih rinci dan mendalam. Di sini, peneliti mulai melakukan pengamatan lebih mendalam terhadap data dalam hal ini mengenai permasalahan perubahan peruntukkan lahan dan ketersediaan fasilitas wajib Pemakaman Umum yang telah disusun berdasarkan kategori fenomena yang dibuat. Pengamatan lebih terfokus kepada masing-masing kategori, sehingga mendapatkan gambaran lebih terperinci dari data masing-masing data yang telah terkumpul. Apabila data yang terkumpul dianggap kurang, peneliti akan melakukan pengumpulan data kembali dengan kriteria data yang lebih spesifik. selanjutnya peneliti melanjutkan pembuatan pedoman wawancara dengan menambahkan beberapa pertanyaan yang mampu mengkonfirmasi temuan peneliti dalam analisis taksnomi.

Tahapan alur analisis data kualitatif terdiri dari tiga kegiatan (Miles dan Huberman ,2009: 19), yakni reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Ketiga kegiatan tersebut berinteraksi dalam sebuah siklus pada saat sebelum, selama, dan sesudah pengumpulan data dalam bentuk sejajar, untuk membangun wawasan umum yang disebut “analisis”. Pada teknik analisis data yang dikemukakan Miles dan Huberman, peneliti menggunakan langkah-langkah analisis data berupa reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

1. Reduksi Data

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data “kasar” yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasi data dengan cara sedemikian rupa hingga kesimpulan-kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi (Miles & Huberman, 2009: 16).

2. Penyajian Data

Penyajian Data Penyajian data merupakan sekumpulan informasi yang tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan kegiatan. Penyajian data dapat dilakukan dalam bentuk uraian singkat, berbagai jenis matriks, grafik, jaringan, bagan, dan lain sebagainya. Semuanya dirancang guna menggabungkan informasi yang tersusun dalam suatu bentuk yang padu dan mudah diraih, sehingga penganalisis dapat melihat apa yang terjadi, dan menentukan apakah menarik kesimpulan yang benar ataukah terus melangkah melakukan analisis (Miles & Huberman, 2009: 17-18).

3. Penarikan Kesimpulan

Kesimpulan dalam penelitian kualitatif dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu objek yang sebelumnya masih remang-remang atau gelap sehingga setelah diteliti menjadi jelas, dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, hipotesis atau teori (Sugiono, 2012: 253). Kesimpulan-kesimpulan

juga diverifikasi selama penelitian berlangsung, sehingga makna-makna yang muncul dapat teruji kebenarannya, kekokohannya, dan kecocokannya (Miles & Huberman, 2009: 19).

2. Teknik Keabsahan Data

Guna mengecek keabsahan data hasil penelitian, perlu dilakukan pemeriksaan data pada data yang telah terkumpul. (Moleong (2012: 324) membagi membagi empat kriteria dalam pelaksanaan pemeriksaan data, yaitu derajat kepercayaan (*credibility*), Keteralihan (*transferability*), kebergantungan (*dependability*), dan kepastian (*confirmability*). Uji pemeriksaan data dalam penelitian ini menggunakan teknik triangulasi. Wiliam Wiersma dalam (Sugiono , 2012: 273) memaknai triangulasi sebagai teknik pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara, dan berbagai waktu. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan teknik triangulasi sumber. Teknik triangulasi sumber dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber dengan teknik yang sama (Sugiono, 2012:274). Informasi yang diperoleh dari seorang narasumber dikonfirmasi dengan beberapa narasumber lain yang dinilai memahami masalah/topik penelitian.