

# IMPLEMENTASI PROGRAM PENCATATAN AKTA KEMATIAN DI DINAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL

Oleh:

Nindya Alvina.K , Dra. Dyah Lituhayu, M.Si

**Departemen Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Diponegoro**

Jalan Profesor Haji Soedarto, Sarjana Hukum Tembalang Semarang Kotak Pos. 1269

Telepon (024) 7465407 Faksimile (024) 7465405

Laman: <http://www.fisip.undip.ac.id> email [fisip@undip.ac.id](mailto:fisip@undip.ac.id)

## ABSTRACT

*Based on the Act No. 24 of 2013, Population Administration is a series of structuring and controlling activities in publishing Document and Population Data through Population Registration, Civil Registration, Population Administration Information Management and the empowerment of the result for public service and the development of other sectors. In this population administration, there are several population administration structuring programs. One of the programs is the death certificate. This study aimed to see the performance of death certificate registration program as well as explain how the regulation runs and the obstacle encountered in the implementation process of death certificate registration program in the Department of Population and Civil Registration Semarang. The analysis techniques used to obtain the data were interview, observation, and supporting documents. The theory used in this study was a theory from Merilee S. Grindle. The theory has two variables in carrying out the policy implementation, namely policy content and policy environment. Based on the two variables, it was taken three indicators which were used to assess the implementation of the program, namely the performance level, the change degree, as well as the compliance and responsiveness.*

*Socialization The result of the study indicates that the performance level of death certificate registration program in Semarang is still low compared to the other programs, amounted to 20,60 %. Other obstacles found in the implementation were socialization effort which was not maximum, inadequate resources, a low level of compliance, as well as the miss communication from the implementers of the policy. Recommendations that can be given are improving the quality of resources, maximizing the efforts to improve performance, doing direct review, cooperating with relevant parties, and improving physical quality that is already available.*

*Keywords : Policy Implementation, Population Administration, Death Certificate*

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Setiap negara yang berdaulat memiliki kewenangan untuk melakukan perlindungan serta pengakuan kepada warga masyarakatnya. Indonesia sendiri sebagai negara yang berdaulat, berdasarkan dasar negara Indonesia yaitu Pancasila dan juga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, memiliki kewajiban untuk melindungi dan melakukan pengakuan kepada warganya dengan melalui

suatu sistem kependudukan yang diharapkan dapat memenuhi hak masyarakat dalam pengakuan status pribadi dirinya dan juga status hukum yang melindunginya. Penduduk merupakan salah satu unsur penting dalam pembangunan suatu bangsa maupun pembangunan yang berlangsung di tiap-tiap daerah negara tersebut. Suatu pembangunan yang menitik beratkan pada faktor manusianya sebagai pendorong gerakan pembangunan tidak akan berhasil bila tidak memiliki data jumlah

penduduk yang tepat dan mengetahui bagaimana struktur yang ada pada lingkup penduduk.

Untuk mengetahui seberapa besar jumlah penduduk dan mengetahui bagaimana struktur penduduk yang ada maka perlu adanya suatu metode administrasi kependudukan yang tepat agar suatu wilayah dapat memperoleh data kependudukan yang dapat dipertanggung jawabkan kebenaran datanya. Sedangkan untuk memperoleh keakuratan data penduduk dan pendayagunaan data termasuk pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, maka harus dilakukan pembangunan database kependudukan dan menata sistem pelaporan dan pencatatan data hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil yang salah satunya menyangkut tentang peristiwa kependudukan.

Peristiwa Kependudukan, antara lain perubahan alamat, pindah datang untuk menetap, tinggal terbatas, serta perubahan status Orang Asing Tinggal Terbatas menjadi tinggal tetap dan Peristiwa Penting, antara lain kelahiran, lahir mati, kematian, perkawinan, dan perceraian, termasuk pengangkatan, pengakuan, dan pengesahan anak, serta perubahan status kewarganegaraan, ganti nama dan Peristiwa Penting lainnya yang dialami oleh seseorang merupakan kejadian yang harus dilaporkan karena membawa implikasi perubahan data identitas atau surat keterangan kependudukan serta dampak pada validitas data kependudukan. Merujuk Pasal 58 Undang-Undang Administrasi Kependudukan (Admindex) dijelaskan bahwa data kependudukan bisa dipakai sebagai perencanaan pembangunan, alokasi dana umum, demokrasi hingga pencegahan kriminal.

Pada hakekatnya bahwa upaya Tertib Dokumen Kependudukan atau Tertib Administrasi Kependudukan tidak sekedar pengawasan terhadap pengadaan blangko-blangko yang dipersyaratkan dalam penerbitan dokumen, namun hendaknya harus tersistem, konkrit dan pragmatis yang artinya mudah dipahami oleh penduduk dan diyakini bermakna secara hukum berfungsi melindungi, mengakui/mengesahkan status kependudukan atau peristiwa vital (vital event) yang dialami penduduk, sehingga dibutuhkan oleh penduduk karena dapat memudahkan atau melancarkan urusannya dalam kehidupan sehari-hari. Dengan kata lain dokumen kependudukan memiliki

benefit atau keuntungan bagi si pemegang dokumen atau penduduk.

Kegiatan Administrasi Kependudukan sendiri dilakukan oleh seorang individu mulai dari ia lahir, selama hidupnya, hingga akhir hayatnya di instansi yang khusus mengurus tentang kependudukan, yaitu Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil yang terdapat di tiap-tiap daerah di Indonesia. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 terdapat salah satu pasal yang mengatur tentang warga negara dan penduduk, yaitu pada BAB X Pasal 26 Ayat 3 yang menyatakan bahwa “hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang.” yang kemudian diperjelas kembali dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan pada Pasal 1.

Dewasa ini, kajian mengenai administrasi kependudukan sedang menjadi isu hangat di berbagai daerah di Indonesia, terlebih di kota-kota besar yang hingga kini masih ditemukan beberapa kasus mengenai administrasi kependudukan. Beberapa isu mengenai administrasi kependudukan yang masih sering ditemui antara lain seperti sulitnya melakukan pengurusan dokumen kependudukan, pembuatan dokumen kependudukan yang sering melewati batas waktu pengurusan, hingga banyaknya pungutan liar dalam proses pengurusan dokumen kependudukan. Walaupun Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah masing-masing sudah melakukan berbagai macam upaya pencegahan dan perbaikan dalam sistem pengurusan dokumen kependudukan, tetapi masih minim ditemukan adanya peningkatan dari upaya perbaikan tersebut.

Kota Semarang sebagai salah satu wilayah administratif di Indonesia dan merupakan Ibukota Provinsi Jawa Tengah yang menjadi kota singgah dan bertemunya berbagai macam penduduk baik lokal maupun asing, tentu menyelenggarakan kegiatan pencatatan administrasi kependudukan yang diselenggarakan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Banyaknya penduduk yang hilir mudik, baik yang singgah maupun menetap, apabila data kependudukannya tidak dikelola

dengan baik maka akan terjadi tumpang tindih jumlah penduduk yang menyebabkan kekacauan pada sistem kependudukan nasional.

Pada tabel Evaluasi Hasil RKPD Tahun 2014 dan Pencapaian Target RPJMD Tahun 2010-2015 pada Urusan Kependudukan dan Catatan Sipil, terdapat beberapa indikator kinerja dalam program penataan administrasi kependudukan. Dari kesembilan indikator tersebut terdapat salah satu program penataan administrasi kependudukan yang capaiannya masih sangat jauh dari target akhir RPJMD 2015, yaitu rasio penduduk meninggal berakta kematian yang realisasi capaiannya masih tergolong rendah yaitu sebesar 20,60% dari target akhirnya sebesar 100%. Tentu hal ini harus menjadi perhatian khusus bagi pemerintah terkait karena target yang dicantumkan tergolong tinggi namun capaiannya masih belum mencapai setengah dari target akhir yang ditentukan. Padahal akta merupakan salah satu program administrasi kependudukan yang penting dan harus dimiliki oleh tiap warga yang tinggal di Indonesia.

Akta adalah suatu tulisan yang memang dengan sengaja dibuat untuk dijadikan bukti tentang suatu peristiwa dan ditandatangani pihak yang membuatnya. Ada dua jenis akta yang wajib dipenuhi oleh penduduk pada saat pertama kali hadir di dunia dan saat terakhir kali dia berada di dunia (meninggal), yaitu Akta Kelahiran dan Akta Kematian. Akta Kelahiran adalah Bukti Sah mengenai Status dan Peristiwa Kelahiran Seseorang yang dikeluarkan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Bayi yang dilaporkan kelahirannya akan terdaftar dalam Kartu Keluarga dan diberi Nomor Induk Kependudukan (NIK) sebagai Dasar untuk Memperoleh Pelayanan Masyarakat Lainnya.

Akta kematian adalah sebagai pembuktian kematian seseorang. Jangka waktu pendaftaran paling lambat adalah 60 (enam puluh) hari kerja sejak meninggal dunia, kecuali bagi warga Negara asing, jangka waktu paling lambat ialah 10 (sepuluh) hari kerja setelah hari kematian. Kegunaan akta kematian ini adalah untuk persyaratan pengurusan pembagian waris, baik bagi isteri atau suami maupun anak. Bagi janda atau duda (terutama bagi Pegawai Negeri) diperlukan sebagai syarat dalam menikah lagi. Diperlukan untuk mengurus

pension bagi ahli warisnya. Untuk mengurus uang duka, tunjangan kecelakaan, Taspen, Asuransi dan lain sebagainya. Bagi Pemerintah dengan pencatatan kematian diperoleh statistic peristiwa yang dapat digunakan untuk kepentingan pemantauan penyebab kematian, umur harapan hidup, serta penetapan kebijakan pembangunan lainnya.

Kota Semarang yang merupakan Ibukota Provinsi Jawa Tengah memiliki tingkat kematian yang cukup tinggi. Dari banyaknya kasus kematian yang tinggi tersebut, tidak semua penduduk yang meninggal melakukan kegiatan pelaporan dan pengurusan akta kematian kepada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Untuk itu masih perlu adanya upaya yang dilakukan pemerintah khususnya dukcapil agar masyarakat sadar dan mau melaksanakan tertib administrasi.

Dalam penjabaran fungsi diatas menyebutkan bahwa beberapa fungsi dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil adalah melakukan pencatatan dan pendaftaran, pemeriksaan, dan penelitian berkas-berkas dari dokumen kependudukan. Jika dilihat dari keadaan di lapangan yang menunjukkan masih banyaknya warga masyarakat yang enggan melakukan pendaftaran dokumentasi kependudukan dapat menunjukkan adanya tantangan baru yang dihadapi oleh Dukcapil yakni data yang mereka miliki belum pasti. Jika dilihat juga dari jumlah persentase pembuatan akta kematian yang memiliki posisi terendah dibandingkan dengan program dokumentasi kependudukan lainnya menunjukkan bahwa Dukcapil belum memiliki data kematian penduduk Kota Semarang secara pasti.

Adapun potensi penduduk di Kota Semarang pada tahun 2013 sebesar 1.741.824 jiwa, sedangkan tahun 2012 sebesar 1.719.228 jiwa, terdapat peningkatan jumlah penduduk sebesar 22.596 atau sebesar 1,30% yang disebabkan karena adanya mutasi penduduk lahir, mati, pindah, datang (LAMPID) dalam tahun 2013. Besarnya jumlah penduduk Kota Semarang tersebut namun tidak disertai dengan tingkat kepatuhan akan tertib administrasi kependudukan. Rendahnya tingkat capaian pembuatan akta kematian menunjukkan kalau partisipasi masyarakat dalam menjalankan kebijakan dari pemerintah masih rendah untuk itu Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota

Semarang memerlukan pelayanan tertib administrasi kependudukan yang berkualitas agar target yang diinginkan dapat tercapai.

Target pencatatan akta kematian masih belum tercapai dikarenakan dari pihak masyarakatnya sendiri hingga saat ini masih memiliki pola pikir bahwa jika seseorang sudah meninggal maka urusannya sudah selesai jadi tidak perlu melaporkan dan mengurus tentang kematian dan juga masih rendahnya tingkat kesadaran mereka akan seberapa pentingnya kepengurusan akta kematian tersebut. Masih ditemukannya kendala dalam melakukan sosialisasi ke daerah-daerah di seluruh Indonesia, terlebih yang sulit dijangkau oleh pemerintah, mengakibatkan persentase pembuatan akta kematian di Indonesia masih sangat rendah. Keadaan geografis wilayah Indonesia yang luas dan berbentuk pulau-pulau memunculkan keterbatasan akses pemerintah untuk sampai ke daerah tersebut dalam rangka sosialisasi kegiatan administrasi kependudukan. Selain akibat keterbatasan akses tersebut, di beberapa wilayah masih belum merasakan seberapa pentingnya akta kematian tersebut, karena menganggap di daerahnya akta kematian memang tidak memberikan efek apapun bagi dirinya, seperti masyarakat suku-suku pedalaman.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk mengulas dan meneliti terkait Pelaksanaan Pencatatan Akta Kematian dalam Mewujudkan Tertib Administrasi di Kota Semarang dengan mengangkat permasalahan “Mengapa tingkat capaian program pencatatan akta kematian di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Semarang masih rendah?”

## **B. TUJUAN**

1. Melihat capaian dari program pencatatan akta kematian serta menjelaskan bagaimana regulasi tersebut berjalan
2. Mengetahui faktor pendorong dan penghambat implementasi program pencatatan akta kematian di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Semarang.

## **C. TEORI**

### **C. 1. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN**

Dalam kamus Webster (dalam Wahab: 2008) pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, dimana “to implementation”

(mengimplementasikan) berarti “to provide means for carrying out (menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu); to give practical effect to” (menimbulkan dampak/ akibat terhadap sesuatu). Beranjak dari rumusan implementasi tersebut dapat diperoleh gambaran bahwa “to implementation (mengimplementasikan) berkaitan dengan suatu aktifitas yang terlaksana melalui penyediaan sarana (misalnya: undang-undang, peraturan pemerintah, pedoman pelaksanaan, sumber daya dan lain-lain) sehingga dari aktifitas tersebut akan menimbulkan dampak/ akibat terhadap sesuatu.

Sementara itu, Grindle (dalam Winarno, 2012:149) mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (linkage) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “a policy delivery system,” dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan.

Selanjutnya, van Meter dan van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan 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-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Jadi, kesimpulan dari beberapa pendapat diatas, bahwa implementasi kebijakan

adalah suatu tahap yang dilakukan oleh pemerintah atau pelaksana kebijakan yang melalui tahapan-tahapan tertentu dalam serangkaian program atau kegiatan yang dilakukan dan didukung oleh sumberdaya yang tersedia yang kemudian diolah, dikelola, dan diatur sedemikian rupa guna mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan.

## C.2 Model-Model Implementasi Kebijakan Publik

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Untuk itu, diperlukan suatu model kebijakan guna menyederhanakan pemahaman konsep suatu implementasi kebijakan. Terdapat banyak model yang berbasis *top down* yang dapat dipakai untuk menganalisis sebuah implementasi kebijakan di antaranya model implementasi George Edward III, model implementasi van Meter dan van Horn, model implementasi Merilee S. Grindle, model implementasi Charles O. Jones dan model implementasi Jan Merse.

### 1. Model Implementasi Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier.

Model ini disebut dengan model Kerangka Analisis Implementasi (A Framework for Impelemntation Analysis) yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983). Didalam pemetaan model ini diberi label “MS” yang terletak di kuadran “puncak kebawah” dan lebih berada di “mekanisme paksa” daripada “mekanisme pasar”. Duet ini mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan kedalam tiga variabel, yaitu:

#### 1. Variabel Independen

Yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.

#### 2. Variabel Intervening

Yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan

proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumberdana, keterpaduan hierarkis diantara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana, dan keterbukaan kepada pihak luar; dan variabel diluar kebijakan kebijakan yang memengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan resources dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

### 3. Variabel Dependen

Yaitu tahapan dalam proses impelemntasi dengan lima tahapan, yaitu pemahaman dari lembaga/badan pelksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelkasna, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat an dilaksanakan tersebut atau keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

### 2. Model Grindle

Model implementasi ini menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam aktor, dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh baik materi program yang telah dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor kebijakan, sedangkan proses administrasi terlihat melalui

proses umum mengenai aksi administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.

Model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, dilakukan implementasi kebijakan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability kebijakan tersebut. Isi kebijakan itu mencakup : (a) Kepentingan kelompok sasaran, (b) Tipe manfaat, (c) Derajat perubahan yang diinginkan, (d) Letak pengambilan keputusan, (e) (siapa) pelaksana program, (f) Sumberdaya yang dilibatkan.

Sementara itu, konteks atau lingkungan implementasinya adalah : (a) Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat, (b) Karakteristik lembaga dan penguasa, (c) Kepatuhan dan daya tanggap.

Keunikan pada 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 yang diperlukan.

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 isi kebijakan ini mencakup: (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target groups termuat dalam isi kebijakan; (2) jenis manfaat yang diterima oleh target group; (3) sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan. Suatu program yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku kelompok sasaran relatif lebih sulit diimplementasikan daripada program yang sekedar memberikan bantuan kredit atau bantuan beras kepada kelompok masyarakat miskin; (4) apakah

letak sebuah program sudah tepat; (5) apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci; (6) apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup: (1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa; (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

3. Model Implementasi Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975). Menurut Meter dan Horn, ada lima variabel yang memengaruhi kinerja implementasi, yakni: (1) standar dan sasaran kebijakan; (2) sumberdaya; (3) komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas; (4) karakteristik agen pelaksana; dan (5) kondisi sosial, ekonomi dan politik.

## D. METODE

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif-deskriptif. Untuk mendapatkan narasumber yang tepat dan sesuai tujuan, teknik pengambilan sampel pada penelitian ini menggunakan sistem *purposive sample*. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara, observasi, dan studi dokumen.

## PEMBAHASAN

### A. HASIL PENELITIAN

#### 1. Pelaksanaan Program Pencatatan Pembuatan Akta Kematian di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Semarang

Pelaksanaan program pencatatan Akta Kematian di Kota Semarang pada dasarnya telah menyesuaikan dengan regulasi yang telah di edarkan oleh Pemerintah Pusat dalam menjalankan Program Nasional tersebut. Proses implementasi secara universal dapat dimulai hanya ketika sasaran dan tujuan umum telah diterjemahkan menjadi program kemudian diimplementasikan sebaik mungkin untuk mencapai tujuan kebijakan publik.

##### a. Tingkat Capaian

Dalam implementasi program pencatatan Akta Kematian di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Semarang, pencapaian akhir jumlah penduduk yang memiliki akta kematian hanya sebesar 20,60% dari target yang dicanangkan dalam RPJMD Kota Semarang Tahun 2015 yaitu sebesar 100%. Terdapat beberapa faktor yang mengakibatkan capaian dari program akta kematian menjadi yang terendah diantara program administrasi kependudukan lainnya di Kota Semarang yang peneliti temukan dari hasil penelitian (wawancara) di lapangan.

Pertama, masih rendahnya kesadaran masyarakat untuk segera mengurus akta kematian, walaupun dari beberapa responden sudah mengetahui dan menyadari akan pentingnya mengurus dan memiliki akta kematian tetapi masih banyak masyarakat yang masih enggan mengurus dan menganggap jika seseorang sudah meninggal maka sudah selesai pula urusannya di dunia.

Kedua, faktor lingkungan, dalam hal ini pendidikan dan ekonomi masyarakat yang walaupun sudah terhitung masuk ke dalam wilayah Kota Semarang masih terdapat masyarakat dengan tingkat pendidikan rendah dan perekonomian yang cukup rendah pula sehingga mereka tidak paham seberapa pentingnya akta kematian dan bagaimana cara melakukan pelaporannya dan juga mereka menganggap tidak perlu memiliki akta kematian karena yang meninggal tidak memiliki warisan atau hal lainnya yang perlu diurus menggunakan akta kematian tersebut.

Ketiga, cara pandang masyarakat yang sudah terlanjur negatif terhadap birokrasi seperti adanya pungli atau pungutan liar yang masih terjadi di beberapa tempat menyebabkan masyarakat dari kalangan yang kurang mampu mendapat kesulitan akibat adanya biaya-biaya tambahan yang harus mereka keluarkan sehingga mereka memilih untuk menunda mengurus dokumen kependudukan atau bahkan tidak mau mengurusnya. Mengenai

kegiatan kecurangan yang masih dilakukan masyarakat, yakni pungutan liar yang masih sering ditemukan ini, Dukcapil telah melakukan beberapa upaya, salah satunya adalah Operasi Tangkap Tangan (OTT), namun kegiatan ini hanya berhasil sementara dan kembali lagi terjadi adanya pungutan liar padahal seharusnya dalam mengurus dan membuat dokumen kependudukan sekarang ini masyarakat tidak perlu membayar uang sepeser pun dalam kata lain gratis.

Dinas Kependudukan Catatan Sipil Kota Semarang, selaku lembaga pemerintahan yang membawahi segala macam kegiatan administrasi kependudukan di Kota Semarang, berdasarkan hasil penelitian yang sudah dilaksanakan, mengatakan bahwa jumlah masyarakat yang memohon untuk membuat akta kematian ke Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil tersebut semakin bertambah perharinya. Mereka mengatakan ada beberapa upaya yang mereka lakukan agar tingkat capaian dari program pencatatan akta kematian di Dukcapil Kota Semarang menunjukkan kenaikan jumlah capaiannya.

#### **b. Derajat Perubahan yang Diinginkan**

Dalam penelitian yang dibuat, yaitu mengenai implementasi program akta kematian di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Semarang, penentuan seberapa besar derajat perubahan yang diinginkan oleh implementor adalah dengan melihat target yang ingin dicapai dengan seberapa besar capaian yang didapat dari periode sebelumnya yang dalam penelitian ini implementor menaruh target sebesar 100% namun capaian yang didapat pada periode hingga tahun 2015 adalah sebesar 20,60%, maka dari itu implementor menurunkan target capaian kepemilikan akta kematian penduduk Kota Semarang yaitu sebesar 60% hingga tahun 2020.

Terkait dengan penelitian yang dibuat ini, implementor telah memberlakukan sanksi sebagai tindakan yang digunakan agar masyarakat tertib mengurus dokumen kependudukan secara tepat waktu. Sanksi yang diberikan biasanya berupa sanksi

administratif yang juga sudah terdapat di Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 mengenai Administrasi Kependudukan yang menyatakan bahwa apabila telah membuat akta kematian lebih dari 30 hari setelah warga tersebut meninggal maka akan diberikan denda untuk WNI sebesar Rp. 20.000,- sedangkan untuk WNA adalah sebesar Rp. 250.000,-. Namun, per tanggal 1 Juli 2016 - 30 Desember 2016 kemarin Pemerintah Kota Semarang menerbitkan Keputusan Walikota Semarang Nomor : 470/523/2016 Tentang Pembebasan Denda Administratif Terhadap Keterlambatan Pelaporan Akta Kelahiran dan Akta Kematian di Kota Semarang Tahun 2016 yang menyatakan, “pembebasan denda administratif diberikan terhadap keterlambatan pelaporan akta kelahiran dan akta kematian di Kota Semarang berlaku sejak tanggal 1 Juli 2016 sampai dengan 30 Desember 2016”.

Permasalahan selanjutnya yang dapat mengakibatkan belum tercapainya target dari kebijakan pencatatan akta kematian ini adalah mengenai keterbatasan sumberdaya. Kepala Seksi Bidang Kematian, Bani Sulasto, mengatakan bahwa keterbatasan sumber daya menjadi salah satu faktor penghambat masih jauhnya hasil yang dicapai. Beliau mengatakan bahwa jumlah staff yang mengurus akta kematian hanya 3 orang personil saja yang terdiri dari Kepala Bidang, Sekretaris, dan Staff bagian penerimaan permohonan pembuatan akta kematian. Hal tersebut yang menjadikan masih kurang maksimalnya kegiatan pencatatan akta kematian ini, padahal kegiatan para personil bagian ini tidak saja dilakukan di Dinas tetapi sesekali juga melakukan pemantauan ke wilayah-wilayah sekitaran Kota Semarang.

Secara keseluruhan, mengenai derajat perubahan yang diinginkan dan yang sejauh ini sudah dicapai oleh Dukcapil Kota Semarang sudah cukup baik karena mereka telah mengetahui kira-kira permasalahan apa yang menyebabkan perubahan sulit terjadi dan sudah

melakukan upaya-upaya yang berkaitan dengan meningkatkan derajat perubahan yang diinginkan.

### **c. Kepatuhan dan Daya Tanggap**

Menurut Grindle (1980: 10), untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel kebijakan, organisasi, dan lingkungan. Perhatian itu perlu diarahkan karena melalui pemilihan kebijakan yang tepat maka masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi yang optimal untuk menapai tujuan yang diinginkan.

Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih diperlukan organisasi pelaksana, karena di dalam organisasi ada kewenangan dan berbagai sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan bagi pelayan publik. Sedangkan lingkungan kebijakan bagi pelayan publik. Sedangkan lingkungan kebijakan tergantung pada sifatnya yang positif atau negatif. Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi benturan sikap, sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih daripada tiga aspek tersebut, kepatuhan kelompok sasaran kebijakan merupakan hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat.

Kepatuhan dan kesadaran masyarakat dapat terwujud akibat adanya pembiasaan suatu kebiasaan baru di dalam diri masyarakat. Jika dulu masyarakat untuk mengurus segala macam dokumen yang membutuhkan akta kematiannya masyarakat bisa membuat hanya dengan memiliki kartu kuning. Kartu kuning yang disebut disini adalah kartu keterangan meninggal yang diberlakukan dulu sebelum adanya penggalakan untuk memiliki akta kematian oleh pemerintah dan kepengurusan kartu kuning tersebut juga cukup mudah hanya dengan datang

ke kelurahan saja melapor nama dan nomor penduduk yang meninggal dan kartu kuning tersebut sudah dapat dipakai berbeda dengan sekarang yang sudah tidak menggunakan kartu kuning itu dan harus mengurus akta kematian agar data kependudukannya lebih valid dibandingkan hanya dengan menggunakan kartu kuning. Perubahan dari membuat kartu kuning yang bisa dibilang lebih dekat dengan warga yaitu bisa diurus di Kelurahan dan sekarang mereka harus mengurus akta kematian ke Dukcapil disinyalir menjadi salah satu alasan mengapa masyarakat masih enggan jauh-jauh mengurus akta kematian tersebut.

Dalam lingkungan kebijakan, ada dua hal yang paling menentukan dalam implementasi, antara lain : interaksi diantara lembaga perumus kebijakan, dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Adanya interaksi yang terjadi diantara lembaga perumus kebijakan mampu membuat suatu kebijakan dapat dengan mudah dimengerti dan dengan adanya interaksi ini, akan membuahkan suatu pemikiran yang terbuka karena hasil interaksi yang dibuat menghasilkan beberapa pendapat dari berbagai sudut pandang, sehingga hasil dari perumusan kebijakan dapat dipastikan sudah benar – benar memikirkan aspek sebab-akibat serta kemungkinan yang akan terjadi. Sedangkan pada pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait, dengan adanya interaksi yang baik, dapat membantu menunjang pemahaman dalam memahami maksud dan tujuan kebijakan yang telah dibuat, sehingga dalam penafsiran maksud dan tujuan kebijakan dapat sama-sama mengerti dan memungkinkan pula dalam penerapannya tidak terjadi ketimpangan di lapangan nantinya mengingat permasalahan yang sudah menyangkut bidang sosial ekonomi adalah salah satu hal yang sensitif.

Dukungan dari warga masyarakat yang masih belum maksimal membuat lingkungan sekitar tempat implementasi kebijakan masih perlu mengadakan

penyesuaian dan pendekatan secara masif untuk mengetahui bagaimana cara mendapatkan dukungan masyarakat terhadap Program Pencatatan Akta Kematian ini. banyaknya anggapan masyarakat yang berpendapat kalau pelayanan saat ini rumit dan berbelit serta masih ditemukannya praktek-praktek kecurangan seperti pungutan liar (pungli), menjadi salah satu alasan yang sering di temui.

Untuk mengatasi beberapa aspek yang dipandang peneliti merupakan penyebab mengapa kepatuhan dan daya tanggap masyarakat masih terbilang cukup rendah adalah dengan mengadakan suatu kontroling terhadap pola komunikasi yang di bangun , karena pada dasarnya hal inilah yang merupakan penyebab awal dari suatu masalah di implementasi yang berakibat cukup signifikan dan bersinergi dengan aspek lainnya, seperti mengakibatkan pula koordinasi antar struktur birokrasi yang telah di bangun, hingga permasalahan pada sumber daya. Jadi , pada aspek kepatuhan dan daya tanggap, masih perlu mendapatkan perhatian pada bagian kontroling di beberapa unsur, seperti komunikasi dan unsur lainnya seperti dukungan publik dan kondisi sosial, ekonomi dan teknologi.

## **PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

#### **1. Capaian Program Pencatatan Akta Kematian di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Semarang**

Implementasi merupakan salah satu tahapan penting dalam proses suatu kebijakan. Dalam tahap ini kita dapat melihat dan juga menilai apakah kebijakan yang dibuat dan dikeluarkan sudah berjalan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan dan juga melihat bagaimana hasil dari kebijakan yang dikeluarkan tersebut apakah sudah sesuai dan apabila hasilnya belum memuaskan kita dapat melihat kendala apa yang menghambat proses dari kebijakan.

Pembuatan suatu kebijakan diharapkan memiliki manfaat yang dapat diterima dan dirasakan oleh baik implementor kebijakan tersebut maupun pihak penerima manfaat dari kebijakan yang dikeluarkan.

Implementasi Program Pencatatan Akta Kematian di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Semarang. Dalam penelitian ini, peneliti memiliki tujuan untuk melihat capaian dari program pencatatan akta kematian di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Semarang serta menjelaskan bagaimana regulasi tersebut berjalan dan apa saja kendala yang sekiranya ditemui dalam proses implementasi program pencatatan akta kematian di Kota Semarang.

Penerapan Program Pencatatan Akta Kematian di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Semarang pada dasarnya suah sesuai dengan apa yang telah diamanatkan oleh undang – undang dan surat edaran yang di terima dari pemerintah Pusat yang kemudian seharusnya di disposisikan dan di sosialisasikan kepada pemerintah daerah hingga tingkat kecamatan dan kelurahan.

Proses implementasi Program Pencatatan Akta Kematian di Kota Semarang terdiri dari 16 kecamatan yang ada di kota Semarang, dan hingga per tahun 2015 baru mencapai sekitar 20,60% jumlah penduduk Kota Semarang yang memiliki akta kematian dari target yang ditetapkan yaitu sebesar 100% seperti yang tertera di dalam RPJMD Kota Semarang tahun 2015-2019.

## **2. Faktor Pendukung dan Penghambat dalam Implementasi Program Pencatatan Akta Kematian di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Semarang.**

### **a. Faktor Pendukung**

Keberhasilan dalam Implementasi Kebijakan tidak terlepas dari faktor yang mempengaruhinya. Faktor yang menjadi pendukung Implementasi Program Pencatatan Akta Kematian

di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Semarang, yaitu:

1. Adanya peraturan atau regulasi pelaksanaan yang jelas dan mudah dipahami implementor sehingga kegiatan program dapat dijalankan dengan baik.
2. Tingkat pengetahuan masyarakat akan kegunaan dokumen kependudukan, dalam enelitian ini yaitu akta kematian, sudah semakin baik.
3. Adanya pengadaan fasilitas fisik berupa bis/mobil keliling yang disediakan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Semarang yang diharapkan dapat memudahkan masyarakat untuk menjangkau tempat untuk mengurus dokumen kependudukan.
4. Syarat pembuatan semakin dipermudah, bebas biaya, dan pembuatannya cepat.

### **b. Faktor Penghambat**

Ketidakberhasilan dalam Implementasi Kebijakan tidak terlepas dari faktor yang mempengaruhinya. Faktor yang menjadi penghambat Implementasi Program Pencatatan Akta Kematian di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Semarang, yaitu :

- a. Sikap masyarakat sebagian besar masih acuh untuk tertib administrasi kependudukan walaupun secara teori masyarakat sudah mengetahui seberapa penting tingkat kewajiban mengurus dan memiliki dokumen kependudukan.
- b. Sosialisasi yang dilaksanakan oleh Dukcapil Kota Semarang masih belum maksimal akibat adanya miss komunikasi antar implementor sehingga maksud dan tujuan diadakannya sosialisasi tidak tercapai.
- c. Kurangnya peninjauan dalam kegiatan sosialisasi secara langsung oleh pemerintah sehingga sosialisasi yang diharapkan belum tercapai.
- d. Masih ditemukannya praktek-praktek kecurangan dalam pelaksanaan kegiatan administrasi kependudukan, salah satu contohnya

yaitu pungutan liar (pungli), serta masih maraknya stereotype serta penilaian negatif di kalangan masyarakat mengenai kinerja pemerintahan di Indonesia.

- e. Kurangnya jumlah Sumberdaya Manusia (SDM) di bidang pencatatan akta kematian Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Semarang.

## B. Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan yang diperoleh, maka diperlukan rekomendasi yang mungkin dapat diambil untuk mencapai keberhasilan Implementasi Program Pencatatan Akta Kematian di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Semarang. Rekomendasi ini berkaitan dengan permasalahan yang terjadi dalam implementasi Program ini dengan hambatan program. Berikut rekomendasi atas Implementasi Program Pencatatan Akta Kematian di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Semarang:

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas dari sumberdaya yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan akta kematian di Kota Semarang agar mendapatkan hasil yang maksimal.
2. Meningkatkan kegiatan sosialisasi kepada masyarakat langsung dalam rangka meningkatkan partisipasi masyarakat dalam tertib administrasi kependudukan dan meningkatkan kualitas komunikasi antar implementor agar tidak terjadi miss komunikasi.
3. Melakukan tinjauan langsung oleh pihak Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Semarang bagian pencatatan akta kematian untuk melihat progress yang terjadi di lapangan untuk melihat apakah implementasi yang dijalankan sudah sesuai dengan prosedur pelaksanaan.
4. Bekerjasama dengan pihak-pihak berwajib dalam rangka mengentaskan praktek-praktek kecurangan yang dilakukan oleh aparat pemerintah agar terjadi peningkatan kepercayaan

masyarakat terhadap kinerja aparat pemerintahan Indonesia.

5. Meningkatkan keikutsertaan lembaga-lembaga strategis seperti kelompokkelompok masyarakat dan media massa dalam rangka meningkatkan upaya sosialisasi program pencatatan akta kematian.
6. Meningkatkan kualitas fasilitas fisik yang sudah tersedia dan menambah jumlah unit bis/mobil keliling agar masyarakat dapat lebih nyaman dan tertarik untuk melaksanakan tertib administrasi kependudukan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2012. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung:Alfabeta.
- Bungin, Burhan. 2007. *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta:PT.Raja Grafindo Persada
- D. , Riant Nugroho. 2006. *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang*. Jakarta:EleX Media Komputindo.
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta:Gava Media.
- Keban, Yeremias T. 2014. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori, dan Isu*. Yogyakarta:Gava Media.
- Moleong, Lexy. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif: Edisi Revisi*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya Offset.
- Pasolong, Harbani. 2011. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Subarsono. 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. 2014. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Syafi'ie, Inu Kencana. 2006. *Ilmu Administrasi Publik (Edisi Revisi)*. Jakarta:Rineka Cipta.
- Winarno, Budi. 2011. *Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)*. Yogyakarta:CAPS.

## Sumber Regulasi:

- Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-

Undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

- LKPJ Walikota Semarang Akhir Tahun Anggaran 2013
- PERWAL No. 21 Tahun 2014 tentang Perubahan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) Kota Semarang Tahun 2014.

<http://satulayanan.id/layanan/index/3/akta-kelahiran-pembuatan-baru/kemendagri>

<http://dispendukcapil.semarangkota.go.id/berita>

<http://semarangkota.go.id>

<http://jateng.antaranews.com/detail/rendah-kesadaran-masyarakat-urus-akta-kematian-.html>

<http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/13/11/08/mvy94a-kesadaran-buat-akte-kematian-tentukan-daftar-pemilih>

#### **Sumber Penelitian (Jurnal) :**

Setiadi, Rifki. 2015. *Implementasi Kebijakan Pembuatan Akta Kematian Di Kecamatan Sungai Kakap Kabupaten Kubu Raya, Vol. 3 Nomor 4, edisi Desember 2014.* Universitas Tanjungpura-Kalimantan Barat.

Rico, Albertus. 2014. *Kinerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Dalam Pelayanan Pembuatan Akta Kematian Di Kabupaten Sekadau, Vol. 4 Nomor 3, edisi September 2015.* Universitas Tanjungpura-Kalimantan Barat.

#### **Sumber Internet :**

<http://www.dukcapil.kemendagri.go.id/detail/menuju-tertib-administrasi-kependudukan-2015>