

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Indonesia adalah Negara kepulauan yang terbagi dalam 34 provinsi, lima di antaranya memiliki status yang berbeda (Aceh, Daerah Istimewa Yogyakarta, Papua Barat, Papua, dan DKI Jakarta). Provinsi dibagi menjadi 416 kabupaten dan 98 kota atau 7024 daerah setingkat kecamatan atau 81626 daerah setingkat desa. Menurut sensus penduduk 2016 Indonesia memiliki populasi sekitar 258,705 juta penduduk. Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Indonesia memiliki kewajiban untuk melindungi dan melakukan pengakuan kepada warganya melalui suatu sistem kependudukan yang dapat memenuhi hak masyarakat dalam pengakuan status pribadinya dan juga status hukum yang melindunginya. Penduduk Indonesia adalah semua orang yang berdomisili di wilayah teritorial Indonesia selama 6 bulan atau lebih dan atau mereka yang berdomisili kurang dari 6 bulan tetapi berujuan menetap. Penduduk merupakan faktor yang penting dalam pencapaian tujuan pembangunan nasional dikarenakan peranan penduduk sangat dominan. Jumlah penduduk yang besar jika diimbangi dengan kualitas penduduk yang tinggi dapat menjadi potensi dasar pembangunan Indonesia. Pentingnya faktor penduduk sebagai unsur dari pembangunan di Indonesia akan berhasil jika memiliki data atau jumlah penduduk yang tepat dan mengerti bagaimana struktur yang ada pada lingkup tersebut.

Agar suatu wilayah dapat memperoleh data kependudukan yang dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya, maka harus diketahui berapa besar jumlah penduduk dan bagaimana struktur penduduk yang ada serta diperlukan metode

administrasi kependudukan yang tepat. Pembangunan database kependudukan, menata sistem pelaporan, dan pencatatan data hasil pendaftaran penduduk diperlukan untuk memperoleh keakuratan data yang bersangkutan dengan 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 seorang warga merupakan kejadian yang harus dilaporkan karena membawa suatu perubahan data identitas atau surat keterangan kependudukan yang penting.

Upaya tertib dokumen kependudukan atau tertib administrasi kependudukan, bukan sekedar pengawasan terhadap blangko-blangko yang dipersyaratkan dalam penertiban dokumen, tapi hendaknya harus tersistem, mudah dipahami oleh masyarakat dan diyakini bermakna secara huku yang berfungsi untuk melindungi, mengakui/mengesahkan status kependudukan atau peristiwa penting yang dialami penduduk, sehingga dibutuhkan oleh penduduk karena dapat memudahkan atau melancarkan urusannya dalam kehidupan sehari-hari.

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 Nomor

23 tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan pada Pasal 1, yang mengatur beberapa hal, yaitu :

1. Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penertiban dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan Informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan public dan pembangunan sector lain.
2. Penyelenggara adalah Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota yang bertanggung jawab dan berwenang dalam urusan Administrasi Kependudukan.
3. Dokumen Kependudukan adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari Pelayanan Pendaftaran dan Pencatatan Sipil.
4. Pencatatan Sipil adalah pencatatan Peristiwa Penting yang dialami oleh seseorang dalam register Pencatatan Sipil pada Instansi Pelaksana.
5. Peristiwa Penting adalah kejadian yang dialami oleh seseorang meliputi kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama dan perubahan status kewarganegaraan.
6. Unit Pelaksana Teknis Instansi Pelaksana, selanjutnya disebut UPT Instansi Pelaksana, adalah satuan kerja di tingkat kecamatan yang bertanggung jawab kepada Instansi Pelaksana

Saat ini, banyak kasus yang terjadi terkait dengan masalah Administrasi Kependudukan di berbagai daerah di Indonesia. Adanya pungutan liar, keterlambatan pengurusan surat kependudukan oleh masyarakat, serta penerbitan dokumen kependudukan yang lama menjadi beberapa kendala yang dihadapi dalam urusan Pencatatan Kependudukan yang dialami masyarakat maupun pemerintah. Berbagai usaha juga dilakukan agar masalah-masalah tersebut bisa teratasi dan di minimalisir.

Banyak masyarakat yang tidak menyadari bahwa memiliki dokumen pendudukan adalah hal yang penting. Dokumen kependudukan sangatlah dioerlukan dalam kehidupan sehari-hari. dimulai dari akta kelahiran, e-KTP, kartu keluarga, hingga akta kematian. mengetahui rasio jumlah penduduk di Indonesia sangatlah penting, cara yang *valid* untuk mengetahuinya yaitu dengan melakukan pencatatan akta.

Terdapat beberapa regulasi yang mengatur tentang Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Akta dalam memperkuat peran pemerintah sebagai penyelenggara adminstrasi kependudukan dan mewujudkan administrasi kependudukan :

1. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 68 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaporan Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendokumentasian Hasil Pendekatan Penduduk dan Pencatatan Sipil di Daerah

4. Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 2007 tentang pelaksanaan Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.
6. Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2014 tentang Perubahan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) Kota Semarang Tahun 2014.

Kota Semarang merupakan Ibukota Provinsi Jawa Tengah yang merupakan wilayah administratif di Indonesia, serta kota dimana banyak berbagai macam penduduk yang memiliki perbedaan status kewarganegaraan baik WNA maupun WNI, maka dari itu Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang memiliki kewajiban menyelenggarakan kegiatan pencatatan administrasi kependudukan. Agar tidak terjadi pencatatan jumlah penduduk yang tidak akurat akibat banyaknya penduduk yang datang dan pergi yang berakibat kekacauan pada sistem kependudukan nasional maka data kependudukannya harus dikelola dengan baik. Tabel Disdukcapil pada Evaluasi Hasil RKPD Tahun 2014 sampai 2016 menunjukkan presentase kegiatan pembuatan akta kematian di Disdukcapil sebagai berikut :

**Tabel 1. 1**

**Pencapaian Target RPJMD Kota Semarang pada Urusan Kependudukan dan Catatan Sipil**

No	Indikator Kinerja	Target akhir RPJMD	Target Kinerja RKPD				Status Pencapaian
			Target RKPD	Realisasi RKPD			
				2014	2015	2016	
1.	Rasio penduduk	100	100	20.60	29	31.51	Sangat

	meninggal berakta kematian						Rendah
2.	Tersedianya pranata dalam peningkatan kesadaran masyarakat dalam tertib administrasi kependudukan	100	100	100	100	100	Sangat Tinggi

Sumber : RKP Kota Semarang Tahun 2014-2016

Tabel Evaluasi Hasil RKPD Tahun 2014, 2015, dan tahun 2016 serta Pencapaian Target RPJMD pada Urusan Kependudukan dan Catatan Sipil, terdapat dua indikator dalam program pencatatan akta kematian di Dukcapil. Dari indikator tersebut capaian program penduduk meninggal berakta kematian masih tergolong rendah berada di angka 20,60% dari target 100% pada tahun 2014. Capaian tersebut belum sampai setengah dari target tinggi yang telah ditentukan. Padahal akta merupakan surat yang penting yang harus dimiliki oleh masyarakat yang menetap dan tinggal di Indonesia. Pada tahun 2015 terjadi peningkatan pada rasio penduduk meninggal berakta kematian di angka 29%. Adanya peningkatan tersebut diharapkan pihak Dukcapil agar terjadi secara konsisten dan terus menerus agar target akhir dapat tercapai segera mungkin. Lalu, pada tahun 2016 juga mengalami sedikit peningkatan menjadi 31,51% yang masih jauh dari target yang diinginkan yaitu sebesar 100%.

Berdasarkan tabel di atas, terdapat 2 indikator yang saling berkaitan. Indikator pertama yaitu, rasio penduduk meninggal berakta kematian sedangkan indikator yang ke dua adalah tersedianya pranata dalam peningkatan kesadaran masyarakat dalam tertib administrasi kependudukan. Kedua indikator tersebut

memiliki hasil atau capaian yang jauh berbeda, status capaian indicator pertama sangat rendah pada tiga tahun terakhir hanya meningkat beberapa persen, bahkan tidak mencapai 50% dari target. Sedangkan indicator yang kedua memiliki status capaian yang sangat tinggi yaitu 100%. 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. Rendahnya tingkat kesadaran masyarakat mengenai pentingnya akta kematian tidak hanya terjadi di wilayah-wilayah kecil di pedalaman Indonesia yang memang belum mengerti tentang kegunaan akta kematian dan seberapa besar efek bagi dirinya maupun negaranya, tetapi juga di kota-kota yang besar, salah satu contohnya adalah Kota Semarang yang persentase kepengurusan akta kematiannya bisa dikatakan sangat rendah dan tidak terlihat adanya kenaikan yang signifikan.

Salah satu keengganan warga mengurus akta kematian karena belum tahu manfaatnya. Selain untuk menghindari kesalahan data jumlah penduduk, akta kematian sekarang menjadi persyaratan penting dalam kepengurusan dokumen terkait persoalan ahli waris. Hal ini juga ditegaskan oleh Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukcapil) Kota Semarang menilai kesadaran masyarakat untuk mengurus akte kematian anggota keluarganya masih rendah. Masyarakat yang mengurus akta kematian biasanya mempunyai kepentingan pribadi seperti untuk mengurus asuransi, warisan atau surat untuk menikah lagi, sedangkan yang tidak memiliki kepentingan tersebut kebanyakan enggan mengurus akta kematian. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil harus melakukan inovasi terkait masalah yang ada. Dukcapil dirasa kurang pro aktif dalam melakukan pencatatan akta kematian.

Permasalahan di Dukcapil Kota Semarang bisa dikatakan cukup kompleks, masyarakat masih belum menyadari akan pentingnya pencatatan akta kematian, mereka mendaftarkan kerabat yang sudah meninggal hanya jika memerlukan surat-surat tertentu untuk mengurus asuransi maupun warisan tapi diluar hal tersebut kebanyakan masyarakat tidak mengurus akta kematian kerabatnya dan hanya melaporkan peristiwa kematian sampai tingkat RT atau RW. Penerbitan akta juga seharusnya tepat waktu, menurut keterangan salah satu warga yang sedang mengurus akta kematian, penerbitan akta milik kerabatnya terlambat 1 pekan dari tanggal yang dijanjikan oleh Dukcapil. Dukcapil Kota Semarang juga kurang sosialisasi akan kepentingan serta manfaat dari akta kematian sehingga kesadaran warga juga kurang, inovasi serta pendekatan kepada masyarakat sangatlah diperlukan. Pada tahun 2017 Dukcapil memiliki program pelayanan Kependudukan langsung jadi atau 1 hari jadi yang dilaksanakan di kelurahan. Sangat disayangkan program tersebut hanya berlangsung 6 hari saja dan hanya dilaksanakan di dua kelurahan yaitu, Kelurahan Tlogosari Kulon dan Kelurahan Muktiharjo Kidul. Kepala Dukcapil Kota Semarang, Mardiyanto , mengatakan,

“pelayanan dokumen kependudukan hanya dilayani di Kelurahan Tlogosari Kulon dan Kelurahan Muktiharjo Kidul. Dan dilakukan selama enam hari mulai sejak hari Senin (20/3) sampai Tanggal 26 Maret 2017.”

( Sumber : <http://www.dispendukcapil.semarangkota.go.id/berita-PELAYANAN-KEPENDUDUKAN-SATU-HARI-LANGSUNG-JADI-!!!> )

Program tersebut dilaksanakan pada tanggal 20 Maret sampai 26 Maret 2017 dalam rangka HUT Kota Semarang, seharusnya inovasi tersebut bisa dilaksanakan seterusnya. pelayanan dokumen kependudukan satu hari jadi ini sangat memudahkan warga. Menghemat waktu dan sangat efisien. Tidak perlu menunggu selama



berminggu-minggu. Kerja sama sementara juga dilakukan dengan Rumah Sakit, tetapi baru dua Rumah Sakit yang bekerja sama yakni Rumah Sakit Umum Pusat (RSUP) dr. Kariadi dan RS Telogorejo Semarang, kerja sama diharapkan akan terus di perlusa. Kelurahan-kelurahan juga diharapkan lebih proaktif dalam pengurusan pencatatan akta kematian dengan cepat melaporkan jika ada peristiwa kematian.

Minimnya kesadaran masyarakat membuat akta kematian bagi kerabatnya yang sudah meninggal dunia diperkirakan karena pemanfaatan akta kematian yang belum luas dan belum banyak. Pentingnya program pencatatan akta kematian ini berkaitan dengan program pembangunan dengan pemerintah, agar program yang di buat pemerintah bisa tepat sasaran maka data administrasi kependudukan juga harus akurat. Contohnya program raskin, jika penerima sudah meninggal dunia tetapi tidak dilaporkan ke dukcapil maka ia masih terdaftar sebagai penerima raskin hal tersebut dirasa kurang tepat sasaran.

Pasal 24 Memberikan penjelasan bahwa “Bidang Pencatatan Sipil mempunyai tugas merencanakan, mengkoordinasikan, membina, mengawasi dan mengendalikan serta mengevaluasi di bidang kelahiran, bidang perkawinan, dan perceraian serta kematian, bidang pengakuan dan pengasuhan anak.”. Sedangkan pada pasal 25 memberikan penjelasan menjelaskan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 24, Bidang Pencatatan Sipil mempunyai fungsi sebagai berikut :

- a. Penyusunan bahan perumusan kebijakan teknis di bidang kelahiran, bidang perkawinan dan perceraian serta kematian, bidang pengakuan dan pengeshan anak.

- b. Penyusunan rencana program dan rencana kerja anggaran di bidang kelahiran, bidang perkawinan dan perceraian serta kematian, bidang pengakuan dan pengesahan anak.
- c. Pengkoordinasian pelaksanaan tugas di bidang kelahiran, bidang perkawinan dan perceraian serta kematian, bidang pengakuan dan pengesahan anak.
- d. Pelaksanaan pencatatan dan pendaftaran, pemeriksaan, dan penelitian berkas pencatatan, pengelolaan data serta penertiban kutipan akta kelahiran bagi Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Asing.
- e. Pelaksanaan pencatatan dan pendaftaran, pemeriksaan dan penelitian berkas pencatatan, pengelolaan data serta penerbitan kutipan akta perkawinan dan pengesahan anak bagi Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Asing.
- f. Pelaksanaan pencatatan dan pendaftaran, pemeriksaan, dan penelitian berkas pencatatan, pengelolaan data serta penerbitan kutipan akta kematian, pengakuan dan pengesahan anak bagi Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Asing.
- g. Pelaksanaan pencatatan dan pendaftaran, pemeriksaan, dan penelitian berkas pencatatan dan laporan kelahiran, perkawinan, perceraian, kematian, pengakuan dan pengesahan anak yang terjadi di luar negeri.
- h. Pelaksanaan penyajian data dan informasi di bidang kelahiran, bidang perkawinan dan perceraian serta kematian, bidang pengakuan dan pengesahan anak.
- i. Pelaksanaan pembinaan, pemantauan, pengawasan, dan pengendalian di bidang kelahiran, bidang perkawinan dan perceraian serta kematian, bidang pengakuan dan pengesahan anak.

- j. Pelaksanaan monitoring, evaluasi dan pelaporan di bidang kelahiran, bidang perkawinan dan perceraian serta kematian, bidang pengakuan dan pengesahan anak.
- k. Penyusunan laporan realisasi anggaran Bidang Pencatatan Sipil
- l. Penyusunan laporan kinerja program Bidang Pencatatan Sipil, dan
- m. Pelaksanaan tugas lainnya yang diberikan Kepala Dinas sesuai dengan bidang tugasnya.

Fungsi dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil sudah dijabarkan pada pasal 24 tersebut, antara lain adalah melakukan pencatatan dan pendaftaran, pemeriksaan, dan penelitian berkas-berkas dari dokumen kependudukan. Tetapi pada kenyataannya masih banyak masyarakat yang tidak mendaftarkan dokumentasi kependudukan yang menjadikan sebuah tantangan bagi Dukcapil, karena tidak akuratnya data yang dimiliki. Dukcapil belum memiliki data kematian warga Kota Semarang secara akurat bisa dilihat dari presentase kepemilikan akta kematian yang rendah disbanding dokumen kependudukan yang lain.

Tingkat kepatuhan tentang tertib administrasi kependudukan tidak sebanding dengan jumlah penduduk Kota Semarang . Penduduk Kota Semarang pada tahun 2013 sebesar 1.741.824 jiwa, sedangkan tahun 2012 sebesar 1.719.228 jiwa, terdapat 22.596 atau 1,30 % peningkatan, peningkatan tersebut disebabkan oleh mutasi penduduk lahir, mati, pindah, datang (LAMPID) pada tahun 2013. Tingkat capaian pembuatan akta kematian yang rendah menunjukkan partisipasi masyarakat masih kurang dalam menjalankan kebijakan yang sudah diberikan pemerintah. Dalam hal tersebut maka pelayanan tertib administrasi kependudukan yang baik, inovatif dan berkualitas harus dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang agar mencapai target yang diinginkan.

Terdapat beberapa permasalahan yang kerap ditemui dalam pelaksanaan pencatatan surat-surat kependudukan, seperti yang ditunjukkan dalam RKPD Kota Semarang sendiri dapat kita lihat dalam Evaluasi Hasil RKPD dan Pencapaian Target RPJMD pada Urusan Kependudukan dan Catatan Sipil ada satu indikator dalam posisi perlu upaya keras yaitu Rasio Penduduk Meninggal Berakta Kematian. Masih adanya pemahaman yang kurang dari sebagian masyarakat tentang pentingnya ketersediaan data penduduk yang akurat dan mutakhir yang dapat digunakan untuk verifikasi pelayanan publik dan sebagai sarana penunjang perumusan kebijakan pembangunan.

Pembuatan akta kematian merupakan peristiwa yang agak rumit jika dilihat dari banyak prespektif, banyaknya ketidak konsistenan dan kekurangan yang signifikan di berbagai wilayah, antara lain wilayah hukum dan administrasi serta wilayah organisasi dan informasi.

Wilayah Hukum dan Administrasi :

1. ketidak patuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada di lapangan, seperti peraturan mengenai persyaratan dan metode kinerja pelayanan
2. perbedaan antara legislasi dan praktik
3. dalam praktik belum memungkinkan pembuatan akta kematian berbasis elektronik yang bisa dilakukan langsung di tempat atau wilayah peristiwa kematian

Wilayah Organisasi dan Informasi :

1. Pelaksanaan yang tidak konsisten antara kecamatan dan kota

2. Hak terhadap akses informasi didefinisikan secara samar
3. Lambatnya arus data dan informasi antara pemangku kepentingan dan tidak adanya kontrol efektif terhadap data yang masuk
4. Praktek sertifikasi yang ada tidak memfasilitasi pengelolaan dokumentasi yang sistematis

Surat-surat kependudukan merupakan hak seorang warga negara dalam memenuhi kebutuhannya dalam rangka sebagai perwujudan dalam mendapatkan perlindungan hukum, karena surat-surat kependudukan tersebut akan terus dibutuhkan dalam berbagai macam kegiatan administratif sebagai seorang warga negara dan terutama pencatatan yang menyangkut tentang kependudukan.

Akta adalah sebuah tulisan yang dengan sengaja dibuat untuk dijadikan bukti tentang suatu peristiwa dan ditandatangani pihak pembuatnya. Jenis akta ada dua, yang khususnya dibuat saat pertama kali hadir di dunia atau saat kita lahir yaitu Akta Kelahiran dan yang ke dua yaitu saat kita meninggal bisa di sebut dengan Akta Kematian. Akta Kelahiran adalah bukti sah mengenai Status dan peristiwa kelahiran seseorang yang dikeluarkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Bayi yang sudah dilaporkan kelahirannya akan diberi Nomor Induk Kependudukan (NIK) dan terdapat dalam Kartu keluarga, akta kelahiran memiliki banyak kegunaan antara lain :

1. Identitas Anak
2. Administrasi Kependudukan : KTP, KK
3. Keperluan Sekolah

4. Mendaftar Pekerjaan
5. Pendaftaran Pernikahan
6. Persyaratan Pembuatan Paspor
7. Mengurus Hak Ahli Waris
8. Mengurus Asuransi
9. Mengurus Tunjangan Keluarga
10. Mengurus Hak Dana Pensiun

Akta Kematian adalah sebagai pembuktian kematian seseorang. Pendaftaran akta kematian memiliki ketentuan paling lambat adalah 60 (enampuluh) 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 adalah sebagai berikut :

**Tabel 1. 2**

Kegunaan Akta Kematian

<b>Manfaat Bagi Keluarga</b>	<b>Manfaat Bagi Pemerintah</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengurusan pembagian waris</li> <li>• Persyaratan dalam menikah lagi</li> <li>• Mengurus Pensiun</li> <li>• Mengurus Uang duka</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kepentingan pemantauan penyebab kematian</li> <li>• Pemantauan umur harapan hidup</li> <li>• Penetapan Kebijakan Pembangunan</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"><li>• Mengurus Asuransi</li></ul>	
---	--

Tingkat kematian di Kota Semarang bisa dikatakan cukup tinggi. Tetapi tingginya tingkat kematian di Kota Semarang tidak sebanding dengan tingkat kepemilikan Akta Kematian yang cukup rendah. Tidak semua keluarga dari penduduk yang meninggal melakukan pelaporan dan pengurusan akta kematian kepada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Pemerintah dan Dukcapil masih memerlukan upaya agar meningkatkan kesadaran masyarakat dalam melaksanakan tertib administrasi. Padahal, di Kota Surabaya kesadaran akan tertib administrasi sudah mulai meningkat sejak adanya fasilitas E-Kios yang disediakan oleh Dukcapil Kota Surabaya. Kepala Dukcapil Kota Surabaya, Suharto Wardoyo , mengatakan,

“Kalau melalui E-Kios hanya butuh waktu tiga hari akta kematian bisa didapat, tapi kalau mencari langsung di Dispendukcapil butuh waktu tujuh hari akta kematian baru selesai.”

( Sumber : <http://surabaya.tribunnews.com/2015/02/25/cukup-3-hari-bagi-warga-surabaya-urus-akta-kematian-via-e-kios> )

Untuk mengurus akte kematian tidaklah rumit. Warga hanya perlu meminta surat keterangan meninggal dunia dari rumah sakit atau pejabat pemerintah terendah dalam hal ini lurah, kepala desa atau wali nagari yang selanjutnya dapat diajukan ke Disdukcapil dengan disertai kartu keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP)

warga yang meninggal dunia. Data warga yang meninggal dunia itu kemudian dihapus dari database Sistem Informasi dan Administrasi Kependudukan (SIAK).

Selain itu, adanya ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintah atau pihak yang terkait dalam kepengurusan akta kematian dalam hal besarnya pungutan biaya untuk mengurus akta kematian tersebut. Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Umum di Kota Semarang, terdapat peraturan bahwa tarif pengurusan akta kematian bagi WNI adalah sebesar Rp. 20.000,- dan untuk WNA adalah sebesar Rp. 250.000,- . Namun, pada kenyataannya masih banyak ditemukan oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab yang menambahkan tarif kepengurusan tersebut sehingga membebani masyarakat kelas menengah kebawah yang pada akhirnya mereka memilih untuk tidak usah melaporkan soal kematian dan mengurus surat kematian serta akta kematian.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk mengulas dan meneliti terkait Pelaksanaan Pencatatan Akta Kematian dalam Mewujudkan Tertib Administrasi di Kota Semarang dengan mengangkat judul **“Evaluasi Program Pencatatan Akta Kematian di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang”**

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan identifikasi permasalahan yang telah dijelaskan di latar belakang, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Hasil Evaluasi Pelaksanaan Program Pencatatan Akta Kematian di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang ?
2. Hambatan apa yang dialami dalam Program Pencatatan Akta Kematian di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang ?



### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yang akan dilakukan penulis di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang Adalah :

1. Untuk mengetahui hasil Program Pencatatan Akta Kematian di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang.
2. Untuk mengetahui hambatan – hambatan yang dialami pada Program Pencatatan Akta Kematian di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

#### **a. Kegunaan Teoritis**

Bagi kepentingan akademis, penelitian ini dapat memberikan informasi bagi pembaca serta data memberikan sumbangan terhadap perkembangan dan kemajuan Ilmu Administrasi Publik, khususnya mengenai Evaluasi Kebijakan, yang dalam penelitian ini penulis memfokuskan pada Evaluasi Hasil Pelaksanaan Program Pencatatan Akta Kematian di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang.

#### **b. Kegunaan Praktis**

##### **1. Bagi Penulis**

diharapkan penelitian ini akan menambah wawasan dan pemahaman penulis mengenai Evaluasi Program Pencatatan Akta Kematian di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang.

##### **3. Bagi Instansi**

Dengan penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang membangun bagi Pemerintah Kota Semarang terhadap warga masyarakat.

#### 4. Bagi Universitas

Penelitian ini diharapkan akan menambah kumpulan laporan penelitian dan memberikan informasi dan bahan referensi bagi mahasiswa Universitas Diponegoro yang akan melakukan penelitian tentang evaluasi program pencatatan akta kematian.

### **1.5 Kerangka Teori**

#### **1.5.1 Teori Administrasi Publik**

Maksud dari Administrasi Publik itu lebih memahami hubungan pemerintah dengan publik dalam meningkatkan responsibilitas atas kebijakan terhadap berbagai kebutuhan publik serta melembagakan praktik-praktik manajerial agar terbiasa dalam melaksanakan suatu kegiatan dengan efektif, efisien dan rasional.

Menurut Herbert A. Simonn, *“Administration can be defined as the activities of groups cooperating to accomplish common goals.”*

Definisi dari Herbert A. Simonn tersebut menjelaskan bahwa kegiatan administrasi merupakan kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh kelompok yang saling bekerja sama dalam mencapai tujuan mereka.

Sedangkan definisi atau pengertian administrasi dalam Syafi'ie (2006:13-14), menurut Leonard D. White, mendefinisikan administrasi adalah suatu proses yang umum ada pada usaha kelompok-kelompok, baik pemerintah maupun swasta, baik sipil maupun militer, baik dalam ukuran besar maupun kecil. Publik adalah sekelompok orang (atau satu orang) yang menjalin atau harus menjalin hubungan istimewa dengan pengusaha. Publik juga bisa diartikan sebagai banyak prang atau juga umum, seperti makna dari ruang publik, konsumsi publik dan lain sebagainya.

Selanjutnya, S. P. Siagian (2004:2), mendefinisikan administrasi sebagai keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. The Liang Gie (1993:9), mendefinisikan administrasi adalah rangkaian kegiatan terhadap pekerjaan yang dilakukan oleh sekelompok orang di dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu.

Jadi, kesimpulan dari teori-teori yang sudah disebutkan sebelumnya administrasi adalah suatu kerjasama yang dilakukan oleh dua orang atau lebih (bisa juga kelompok) untuk melaksanakan beberapa hal yang sudah direncanakan sebelumnya dalam rangka mencapai suatu tujuan yang sudah ditetapkan.

Syafi'ie (2006:18) mengatakan bahwa publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kesamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.

Setelah mengetahui pengertian dari administrasi dan publik sendiri maka dalam Pasolong (2011:7-8), terdapat beberapa pengertian administrasi publik dari beberapa ahli. Menurut Chandler & Plano mengatakan bahwa administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (manage) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Marshal E. Dimock, Gladys O. Dimock dan Louis W. Koenig mengatakan bahwa administrasi publik adalah kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuasaan politiknya.

Istilah *administration of public* menunjukkan bagaimana pemerintah berperanan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang

menurut mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur oleh pemerintah.

Menurut Prajudi Atmosudirdjo, Administrasi Publik adalah administrasi dari negara sebagai organisasi, dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan. Sedangkan menurut Dwight Waldo, Administrasi Publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.

Sedangkan Nicholas Henry mendefinisikan administrasi publik adalah 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. Administrasi publik berusaha melembagakan praktik-praktik manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi, dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik.

### **1.5.2 Kebijakan Publik**

Publik adalah masyarakat umum itu sendiri, yang selayaknya diurus, diatur, dan dilayani oleh pemerintah sebagai administrator, tetapi juga sekaligus kadang-kadang bertindak sebagai penguasa dalam pengaturan hukum tata negaranya. Apabila pemerintah mendiamkan tanpa melakukan pergerakan antisipasi dan juga melakukan pencegahan setelahnya, maka pemerintah tidak dapat lari dari tuduhan sebagai cikal bakal penyebabnya. Kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena akan merupakan budaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah

suatu keburukan serta sebaliknya, menjadi penganjur, inovasi, dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah.

Secara umum, istilah “kebijakan” atau “Policy” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Menurut Charles O. Jones (1984:25), istilah kebijakan (policy term) digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda (Winarno, 2011: 19). Carl Friedrich mendefinisikan kebijakan sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan tertentu.

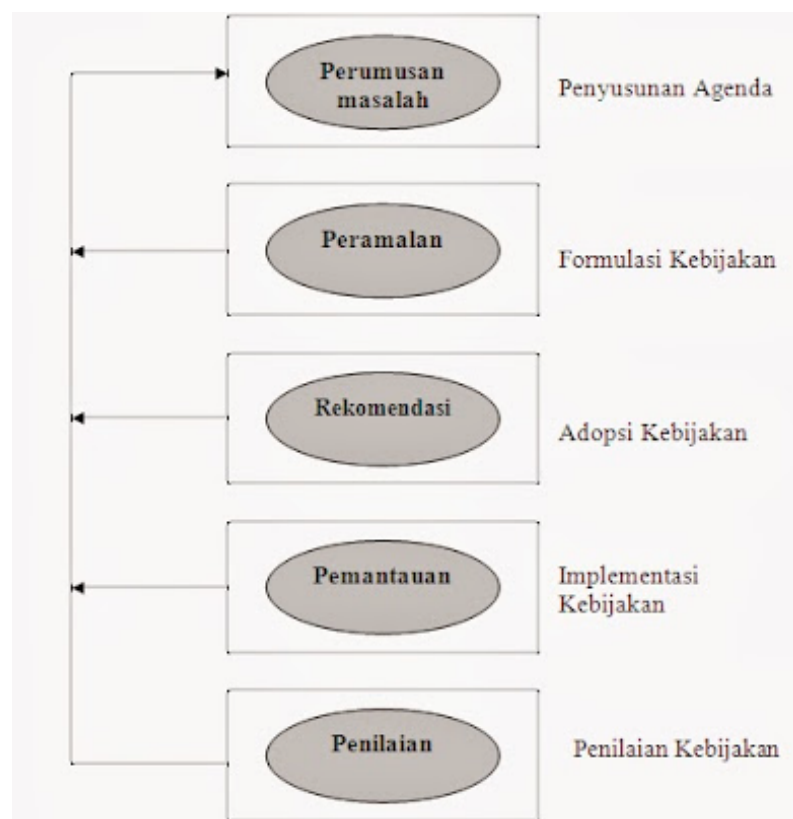
Dari pengertian para ahli diatas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang diambil oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah untuk memecahkan suatu permasalahan tertentu dalam mencapai tujuan.

Menurut Thomas Dye (dalam Surbasono, 2013:2) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan pemerintah disamping yang dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik. Definisi kebijakan publik dari Thomas R. Dye tersebut mengandung makna bahwa kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta dan kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.

Dalam membuat suatu kebijakan public terdapat rangkaian aktivitas atau proses dari sebelum terbentuknya sebuah kebijakan hingga sebuah kebijakan tersebut dapat mencapai tujuannya. Proses kebijakan public menurut Dunn (Dunn, 2003; 25) adalah sebagai berikut :

**Gambar 1. 1**

**Proses Kebijakan Publik**



Sumber: William N. Dunn, 2003: 27

Dunn menjelaskan mengenai proses kebijakan public sebagai berikut :

a. Penyusunan Agenda

Sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas Kebijakan Publik. Dalam Proses inilah ada ruang untuk memaknai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik yang dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil

mendapatkan status sebagai masalah publik dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain.

b. Formulasi Kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan, kemudian dibahas oleh pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut didefinisikan untuk dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada.

c. Adopsi Kebijakan

Legitimasi bertujuan memberikan otoritas pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga Negara akan mengikuti arahan pemerintah. Akan tetapi, warga Negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah adalah sah.

d. Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elite, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya 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.

e. Penilaian Kebijakan

Secara umum, evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi, implementasi, dan dampak (Winarno, 2008: 225).

Dalam hal ini evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir, tetapi juga dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan dapat meliputi tahap perumusan masalah kebijakan, program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi dan tahap dampak kebijakan.

Sama dengan Dunn, Howlet dan Ramesh (Subarsono, 2005: 13-14) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut:

1. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan – pilihan kebijakan oleh pemerintah.
3. Pembuatan Kebijakan (*policy making*), adalah proses saat pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan.
4. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), adalah proses pelaksanaan kebijakan agar mencapai suatu hasil.
5. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), adalah proses untuk mrmonitor serta menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Dalam penelitian ini penulis akan memfokuskan proses kebijakan pada tahap evaluasi hasil pelaksanaan program yang berada di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang yaitu Program Pencatatan Akta Kematian.



#### **1.5.4 Evaluasi Kebijakan**

Subarsono dalam bukunya berjudul Analisis Kebijakan Publik Konsep Teori dan Aplikasi menjelaskan bahwa evaluasi adalah kegiatan untuk mengukur tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi baru bisa dilakukan kalau suatu kebijakan sudah berjalan cukup waktu. Sebab kalau evaluasi dilakukan terlalu dini, maka outcome dan dampak dari suatu kebijakan belum tampak. Semakin strategis suatu kebijakan, maka dibutuhkan waktu yang lebih panjang untuk melakukan evaluasi. Sebaliknya, semakin teknis sifat daripada suatu kebijakan atau program maka evaluasi dapat dilakukan dalam kurun waktu yang relative lebih cepat semenjak ditetapkannya kebijakan yang bersangkutan.

Evaluasi kebijakan publik yaitu menilai keberhasilan atau kegagalan kebijakan berdasarkan indikator-indikator yang telah ditentukan. Indikator-indikator untuk mengevaluasi kebijakan biasanya menunjuk pada dua aspek yaitu aspek proses dan hasil. Aspek proses menunjuk bahwa apakah selama implementasi program seluruh pedoman kebijakan telah dilakukan secara konsisten oleh para implementor di lapangan ? sedangkan aspek hasil menunjukkan bahwa apakah kebijakan yang diimplementasikan telah mencapai hasil seperti yang telah ditetapkan (*output* dan *outcomes* ).

#### **1.5.5 Pendekatan Evaluasi**

Menurut Dunn, dalam melakukan evaluasi kebijakan ada tiga jenis pendekatan evaluasi, yaitu : (1) evaluasi semu; (2) evaluasi formal; dan (3) evaluasi keputusan teoritis. Hal tersebut dijelaskan dalam tabel 1.1 yang dimaksud evaluasi semu (*pseudo evaluation*) adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan,

tanpa menanyakan manfaat atau nilai dari hasil kebijakan tersebut pada individu, kelompok atau masyarakat. Asumsi yang digunakan adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang terbukti dengan sendirinya (*self evident*) atau tidak controversial.

Evaluasi formal (*formal-evaluation*) adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan berdasarkan sasaran program kebijakan yang telah ditetapkan secara formal oleh pembuat kebijakan. Asumsi yang digunakan adalah sasaran dan target yang ditetapkan secara formal merupakan ukuran yang tepat untuk melihat manfaat atau nilai dari program dan kebijakan.

Sedangkan evaluasi proses teoritis (*decision theoretic evaluation*) adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai *stakeholders*. Dalam hal ini, evaluasi keputusan teoritik berusaha untuk menentukan sasaran dan tujuan yang tersembunyi dan dinyatakan oleh para *stakeholders*. (Subarsono, 2013:124-125).

**Tabel 1. 3**

**Pendekatan Evaluasi**

Pendekatan	Tujuan	Asumsi	Bentuk-Bentuk Utama
Evaluasi Semu	Menggunakan metode deskriptif	Ukuran manfaat atau nilai terbukti	1. eksperimen sosial

	<p>untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan</p>	<p>dengan sendirinya atau tidak kontroversial</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. akuntansi sistem sosial</li> <li>3. pemeriksaan sosial</li> <li>4. sintesis riset dan praktik</li> </ol>
<p>Evaluasi Formal</p>	<p>Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara formal diumumkan sebagai sasaran program kebijakan</p>	<p>Tujuan dan sasaran pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Evaluasi perkembangan</li> <li>2. Evaluasi eksperimental</li> <li>3. Evaluasi proses restropektif</li> <li>4. Evaluasi hasil retrospektif</li> </ol>

<p>Evaluasi keputusan teoritis</p>	<p>Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan</p>	<p>Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang secara formal diumumkan atau didiamkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penilaian tentang dpat tidaknya dievaluasi</li> <li>2. Analisis unitilitas multivariate</li> </ol>
------------------------------------	--	--	--

Sumber : Dunn (2003 : 612)

Berdasarkan beberapa pendekatan evaluasi kebijakan publik diatas, maka pendekatan evaluasi kebijakan publik yang sesuai dengan penelitian mengenai evaluasi program Pencatatan Akta Kematian di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang adalah menggunakan evaluasi formal (*formal evaluation*). Hal tersebut dikarenakan, pendekatan evaluasi formal menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan berdasarkan sasaran program kebijakan yang telah ditetapkan secara formal oleh pembuat kebijakan. Sehingga, sasaran dan target yang telah ditetapkan secara formal tersebut merupakan ukuran yang tepat untuk melihat manfaat dari

program dan kebijakan. Secara lebih spesifik, dalam penelitian ini bentuk evaluasi formal yang digunakan adalah evaluasi proses retrospektif, yakni suatu bentuk evaluasi yang meliputi pemantauan atau evaluasi program setelah program tersebut diterapkan untuk jangka waktu tertentu. Bentuk ini dipusatkan pada masalah-masalah dan kendala-kendala yang terjadi selama implementasi berlangsung, yang berhubungan dengan keluaran serta dampak yang diperoleh. Maka, evaluasi ini tidak diperbolehkan dilakukannya suatu manipulasi langsung terhadap masukan atau proses.

Dalam pendekatan evaluasi ini juga memfokuskan diri pada masalah-masalah dan kendala-kendala yang terjadi selama implementasi berlangsung, yang berhubungan dengan keluaran dan dampak yang akan diperoleh terhadap program pencatatan akta kematian di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang. Pendekatan evaluasi kebijakan tersebut dilaksanakan dengan maksud untuk mencapai tujuan dari evaluasi kebijakan public. Salah satu tujuan dari evaluasi kebijakan public yang sesuai dengan pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ialah untuk mengetahui adanya kekurangan-kekurangan yang terjadi selama program berlangsung, dengan membandingkan antara tujuan dan sasaran terhadap pencapaian target. Tujuan tersebut akan dipaparkan pada pembahasan selanjutnya.

### **1.5.6 Tujuan Evaluasi**

Menurut Subarsono (2005: 120-121) evaluasi memiliki beberapa tujuan yang dapat dirinci sebagai berikut :

1. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.

2. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui berapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan.
3. Mengukur tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau *output* dari suatu kebijakan.
4. Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.
5. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan. Evaluasi juga bertujuan untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
6. Sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir dari evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan kedepan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik.

Berdasarkan pembahasan di atas, maka penelitian ini dapat disimpulkan bahwa tujuan evaluasi kebijakan public terhadap program Pencatatan Akta Kematian di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang adalah untuk melihat kekurangan-kekurangan yang terjadi selama program berlangsung dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran terhadap pencapaian target.

### **1.5.7 Tipe Evaluasi Kebijakan**

Langbein (1980:5) dalam buku Joko Widodo, membagi tipe riset menjadi dua macam tipe, yaitu riset *process* dan riset *outcomes*. Metode riset evaluasi juga dibagi menjadi dua macam yaitu metode deskriptif dan kasual. Metode deskriptif lebih mengarah ke tipe penelitian evaluasi dampak (*outcomes of public implementation*). Metode deskriptif menjadi penting dalam riset evaluasi ketika kita sulit untuk menemukan

atau membuat hubungan sebab akibat. Metode deskriptif berusaha menemukan apakah semua program utama telah tercapai dengan baik atau sebaliknya. Metode deskriptif ini juga mengevaluasi tingkat atau derajat manfaat atau keuntungan yang telah ditetapkan atau menentukan apakah manfaat nyata yang dari suatu program dinikmati mereka yang menjadi kelompok sasaran (*targer groups*) yang paling banyak atau paling sedikit. Sementara itu, riset evaluasi yang menggunakan metode kasual berorientasi pada (*cause and effects*). Riset kasual ini berusaha mencari atau melihat apakah *outcomes* utama yang terjadi disebabkan oleh program utama atau dengan kata lain program utama menjadi penyebab dari dampak (*effects*) utama.

Rossi dalam buku Joko Widodo juga membedakan riset evaluasi menjadi lebih komprehensif. Beberapa tipe evaluasi kebijakan public tersebut, akan digambarkan sebagai berikut :

#### 1. *Research for Program Planning and Development*

Riset untuk perencanaan dan pengembangan kebijakan ini tujuannya untuk merancang kebijakan supaya sesuai dengan tujuan yang dikehendaki. Oleh karena itu, pertanyaan kunci yang mendasari adalah berapa banyak masalah itu ada dan dimana masalah itu berada? Apakah ada *issues* tentang kelompok sasaran (partisipan) dapat didefinisikan dalam istilah yang lebih operasional. Apakah kebijakan yang diusulkan merupakan cara yang paling tepat untuk memecahkan masalah yang dihadapinya.

Riset untuk perencanaan dan pengembangan kebijakan ini, hasilnya dimaksudkan untuk memberikan informasi apakah mungkin suatu kebijakan atau proyek yang dirancang secara optimal dengan menggunakan pengetahuan dan informasi yang berkaitan dengan masalah, lokasi ataupun tempat dimana masalah itu

ada. Riset evaluasi ini lebih sering disebut dengan istilah *formative research*, yang kegiatannya meliputi monitoring kebijakan, evaluasi dampak, dan analisis efisiensi.

## 2. *Project Monitoring Evaluation Research*

Riset evaluasi tipe ini merupakan suatu riset evaluasi yang bertujuan untuk menguji apakah suatu kebijakan telah diimplementasikan sesuai dengan rancangan kebijakan. Maka dari itu riset ini mengkonsentrasikan pada dua macam pertanyaan.

- a. Apakah suatu kebijakan dapat mencapai wilayah atau kelompok sasaran (*target groups*) ?
- b. Apakah usaha-usaha yang diambil dalam intervensi dan prakteknya telah sesuai dengan apa yang dirinci dalam rancangan kebijakan ?

Ada beberapa alasan mengapa riset evaluasi monitoring kebijakan ini perlu dilakukan.

- a. administrasi sumber daya manusia yang tepat, kebijakan membutuhkan pengalaman nyata yang dikehendaki.
- b. tidak ada dampak (*impact and outcomes*) dari kebijakan urama dan diterima oleh mereka yang terlibat, karena beberapa alasan berikut :
  - 1) Banyak kebijakan yang tidak diimplementasikan serta dilakukannya dengan cara-cara yang telah dirancang dalam atau sesuai dengan kebijakan.
  - 2) Personil dan perlengkapan tidak cukup
  - 3) Staf tidak mempunyai motivasi dan kemampuan teknis untuk melakukan apa yang menjadi tugas mereka.



- 4) Pihak partisipan (*target groups*) jumlahnya tidak sesuai dengan yang dikehendaki proyek, tidak bisa diidentifikasi dengan tepat, dan tidak mau bekerja sama atau sama lain.

Riset evaluasi monitoring kebijakan atau proyek ini hasil akhirnya membiarkan *assessment* yang sistematis, apakah suatu kebijakan dilaksanakan sesuai dengan rencananya dan apakah suatu kebijakan telah mencapai apa yang menjadi sasaran kebijakan (*target groups*)?

### 3. *Impact Evaluation*

Riset evaluasi *impact* ini lebih mengarah pada sampai sejauh mana suatu kebijakan menyebabkan perubahan sesuai dengan yang dikehendaki (*intended impacts*). Riset ini bertujuan untuk menguji efektifitas suatu kebijakan dalam pencapaian tujuan kebijakan. Apakah kebijakan menyebabkan perubahan sesuai dengan apa yang diinginkan? Apakah perubahan tadi merupakan perubahan yang signifikan? Oleh karena itu, yang perlu disiapkan sejak dini adalah tentang pendefinisian suatu tujuan dan kriteria keberhasilan secara lebih operasional. Suatu kebijakan dikatakan mempunyai dampak manakala kebijakan proyek tadi dapat mencapai perubahan kearah tujuan dan sasaran (*goal and objectives*) yang dikehendaki. Evaluasi dampak ini mempunyai arti penting ketika kita ingin membandingkan suatu kebijakan yang berbeda dan menguji penggunaan usaha-usaha baru untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat

### 4. *Economic Efficiency Evaluation*

Riset evaluasi tipe ini tujuannya untuk menghitung efisiensi ekonomi kebijakan. Berapa besar *cost* yang diperlukan untuk menghitung efisiensi ekonomi kebijakan. Berapa besar *cost* yang diperlukan untuk setiap pelayanan? Berapa besar total *cost* dan bagaimana jika dibandingkan dengan keuntungan total yang

diperolehnya? Riset evaluasi yang melihat efisiensi secara ekonomi ini dilatorbelakangi oleh suatu kondisi dimana suatu sumber daya itu sifatnya terbatas dan langka. Sementara itu, banyak kebijakan yang bersaing untuk mendapatkan dana, baik pemerintah, *foundation*, maupun oleh organisasi internasional. Demikian pula intervensi khusus untuk kebijakan sering bersaing mendapatkan dana dan sumber daya. Pemilihan berkelanjutan yang harus dibuat terhadap suatu kebijakan yang perlu didanai atau tidak, dilakukan sendiri atau dikontrak yang menjadikan riset ini memiliki arti penting karena pemilihan kebijakan yang bersaing paling tidak mengarah pada pertimbangan ekonomis yang antara lain dengan menjawab dia pertanyaan mendasar sebagai berikut:

- a. Apakah suatu kebijakan menghasilkan cukup keuntungan bila dibandingkan dengan biaya yang dibutuhkan?
- b. Apakah suatu kebijakan yang diharapkan dimaksudkan untuk menghasilkan manfaat/ keuntungan lebih atau kurang mahal jika dibandingkan dengan *outcomes* per unit dari pada intervensi lain yang dirancang untuk mencapai tujuan yang sama?

Dengan demikian, teknik yang tepat untuk melakukan evaluasi tipe ini adalah dengan menjawab kedua pertanyaan dengan menggunakan dua pendekatan, yaitu *cost benefit* dan *effectiveness analysis*.

##### 5. *Comprehensive Evaluation*

Istilah *comprehensive evaluation* merujuk pada studi yang mencakup *monitoring, impact, and ex post facto, cost benefit or cost effectiveness analysis*. Idealnya evaluasi ini berisi tiga hal sebagaimana telah disebutkan. *Comprehensive evaluation* memiliki beberapa tujuan. Pertama, untuk menentukan apakah perlu atau tidak suatu kebijakan intervensi atau *treatment* dilakukan seperti yang direncanakan.

Kedua, untuk menilai apakah suatu kebijakan menghasilkan perubahan atau modifikasi yang konsisten dengan *outcomes* yang diharapkan (*intended outcomes*). Ketiga, untuk menilai apakah dana kebijakan digunakan secara efisien. *Comprejensive evaluation* dipandang sebagai kegiatan yang *incremental*, mulai dari dilaksanakan, kemudian *impact*, dan baru *cost benefit or cost-effectiveness*.

Berdasarkan beberapa tipe evaluasi kebijakan public di atas, maka tipe evaluasi kebijakan public yang sesuai dengan penelitian mengenai program Pencatatan Akta Kematian di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang ialah *Project Monitoring Evaluation Research*. Hal tersebut dikarenakan, *Project Monitoring Evaluation Research* melakukan pengujian apakah suatu kebijakan telah dilaksanakan sesuai dengan rancangan kebijakan yang pada akhirnya memberi *assessment* secara sistematis. Maka, jika diterapkandalam penelitian ini *Project Monitoring Evaluation Research* menguji apakah usaha-usaha yang diambil dalam intervensi dan praktiknya telah dolaksanakan sesuai dengan rancangan program Pencatatan Akta Kematian di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang telah mencapai sasaran kebijakan (*target groups*).

Tipe evaluasi kebijakan tersebut dilaksanakan dengan maksud untuk mempermudah penilaian keberhasilan program yang diukur melalui indikator evaluasi kebijakan publik. Untuk menilai keberhasilan suatu kebijakan perlu dikembangkan beberapa indikator, karena penggunaan indikator yang tunggal akan membahayakan, dalam arti hasil penilaiannya dapat bias dari yang sesungguhnya. Indikator atau evaluasi yang dikembangkan oleh Dunn sebagaimana yang terdapat dalam buku A.G. Subarsono mencakup lima indikator sebagai berikut (tabel 1.3) :

**Tabel 1. 4**

### Indikator Evaluasi Kebijakan

No	Kriteria	Penjelasan
1	Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai ?
2	Efisiensi	Seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan ?
3	Kecukupan	Seberapa jauh hasil yang telah tercapai dapat memecahkan masalah ?
4	Perataan	Apakah biaya dan manfaat di distribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?
5	Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuat prefensi atau nilai kelompok dan dapat memuaskan mereka ( <i>target group</i> )

Berdasarkan konsep indikator evaluasi kebijakan public diatas, penulis mengaitkan kriteria yang relevan dengan permasalahan yang dikaji mengenai program Pencatatan Akta Kematian di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang dengan tipe evaluasi *Project Monitoring Evaluation Research* yang memfokuskan pada dua pertanyaan. Pertanyaan pertama adalah, apakah suatu kebijakan dapat mencapai suatu wilayah atau kelompok sasaran?

Melihat dari 5 indikator yang dijelaskan oleh William dunn maka :

1. Efektifitas berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil atau akibat yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektivitas,

yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneter.

2. Efisiensi berkenaan dengan jumlah usaha yang dilakukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi, merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur ongkos moneter.
3. Kecukupan berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah.
4. Perataan berhubungan erat dengan rasionalitas legal dan social serta menunjuk pada distribusi akibat dan usaha-usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat.
5. Responsivitas berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu.

Dalam rangka menambah inventarisasi pengukuran kinerja program pencatatan akta kematian di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang dapat digunakan teori dari Merilee S. Grindle (dalam Subarsono, 2011: 93) yang berfokus pada keluaran dari kebijakan. Keluaran dari kebijakan tersebut dibagi menjadi dua yaitu bagaimana program tersebut di terima dan dampak apa yang dialami oleh masyarakat, individu, dan kelompok.

Sedangkan pertanyaan ke dua adalah, apakah usaha yang diambil dalam intervensi sudah sesuai? Pertanyaan tersebut menekankan pada proses dan intervensi yang penulis kaitkan dengan peraturan yang berlaku yaitu Peraturan Wali Kota nomor 29 tahun 2008.

Berdasarkan Peraturan Wali Kota nomor 29 tahun 2008 menjelaskan bagian pencatatan sipil mempunyai tugas merencanakan, mengkoordinasikan, membina mengawasi, dan mengendalikan di bidang perkawinan dan perceraian serta kematian, bidang pengakuan dan pengesahan anak. Dalam pasal 26 ayat 1 dan ayat dua dijelaskan pembagian bidang dan tugas pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang. Bidang Pencatatan Sipil, terdiri dari:

1. Seksi kelahiran
2. Seksi perkawinan dan perceraian
3. Seksi kematian, pengakuan dan pengesahan anak

Seksi-seksi tersebut masing-masing dipimpin oleh seorang kepala seksi yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada kepala bidang pencatatan sipil.

Tugas seksi kematian, pengakuan dan pengesahan anak dijabarkan dalam Peraturan Wali Kota no 29 tahun 2008 pasal 29 adalah menyiapkan bahan perumusan kebijakan, bahan penyusunan dan rencana kerja anggaran, bahan pengkoordinasian pelaksanaan tugas, bahan verifikasi dan validasi terhadap pelaporan, menyiapkan bahan perekaman data berdasarkan pelaporan, bahan proses pencatatan, penerbitan, dan penandatanganan, bahan penyerahan kutipan akta dan pengakuan anak yang bersangkutan, menyiapkan bahan pencatatan pinggir pada register akta dan menyerahkan kembali kepada pemohon, menyiapkan bahan pengarsipan, menyiapkan bahan penerbitan tanda bukti pelaporan, bahan penyajian data dan informasi, bahan monitoring, evaluasi dan pelaporan, menyiapkan bahan penyusunan laporan realisasi anggaran, laporan kinerja program, dan melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang Pencatatan Sipil.

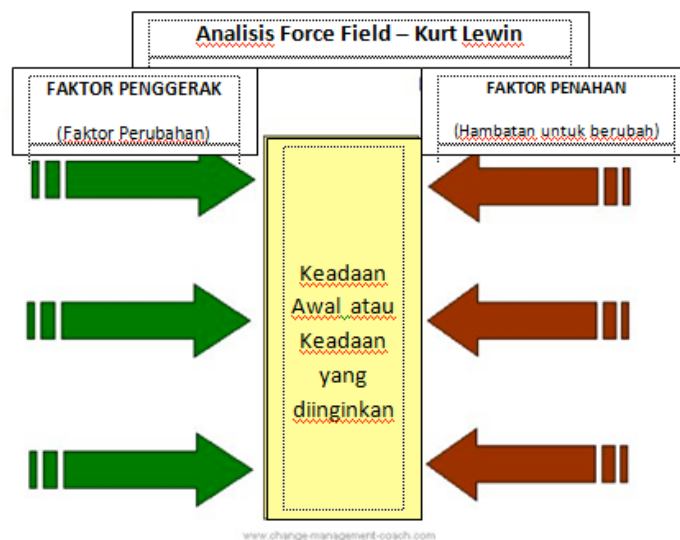
Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil sudah melakukan tugas sesuai dengan peraturan wali kota terkait dengan pencatatan akta kematian, tetapi hasil yang di capai belum sesuai dengan target yang ditentukan. Dengan adanya masalah tersebut maka Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang harus melakukan intervensi agar target yang ditentukan dapat tercapai.

### 1.5.8 Force Field Analysis

*Force Field Analysis* dikembangkan oleh Kurt Lewis (1951) secara lugas digunakan untuk menginformasikan pengambilan keputusan, terutama dalam perencanaan dan pelaksanaan program perubahan dalam organisasi. Metode ini merupakan metode yang tepat untuk mendapat gambaran umum yang komprehensif dari kekuatan yang berbeda yang bertindak pada isu perubahan organisasi yang potensial, serta dapat menilai sumber serta kekuatan mereka.

Gambar 1. 2

#### Analisis Force Field – Kurt Lewin



Adanya perubahan, force fields terletak sebagai penyeimbang antara gaya yang menguntungkan untuk berubah dan yang menahannya. Lewin berbicara tentang keberadaan keseimbangan sosial semu-stasioner. Analisis Force Field dari Lewin digunakan untuk membedakan faktor yang mendorong seseorang untuk menuju atau menjauh dari keadaan yang diinginkan dalam Program Pencatatan Akta Kematian di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang, dan yang menentang kekuatan pendorong. Ini dapat dianalisis untuk memberitahukan keputusan yang akan membuat perubahan menjadi lebih dapat diterima.

## **1.6 Oprasionalisasi Konsep**

Penelitian ini mengkaji mengenai Evaluasi Program Pencatatan Akta Kematian di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang. Kegunaan Evaluasi Program Pencatatan Akta Kematian ini adalah untuk mengetahui inti dari permasalahan yang ada, serta merekomendasikan solusi terhadap permasalahan Pencatatan Akta Kematian di Kota Semarang.

Berdasarkan teori yang sudah dijelaskan, maka konsep evaluasi program yang digunakan dalam penelitian ini mengacu pada teori yang dikembangkan oleh Rossi & Freeman serta mengacu pada lima kriteria evaluasi yang dikembangkan oleh Dunn, dengan uraian sebagai berikut:

### **1.6.1 Indikator Evaluasi**

Melihat dari 5 indikator yang dijelaskan oleh William Dunn maka :

1. Efektifitas apakah suatu alternatif mencapai hasil atau akibat yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektivitas, yang secara dekat



berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneterinya. kebijakan program Pencatatan Akta Kematian di Dukcapil Kota Semarang dapat diukur dari layanannya. Program Pencatatan Akta Kematian bisa dikatakan efektif jika program tersebut menghasilkan mutu yang baik dengan asumsi, akta kematian adalah sebuah hasil dari program yang memiliki nilai dan tujuan yaitu tertib administratif khususnya masyarakat di Kota Semarang. Dapat diamati sebagai berikut :

- Masyarakat Kota Semarang tertib dalam kegiatan pencatatan administrasi dokumen kependudukan dari akta kelahiran, kartu keluarga dan ktp elektronik.
  - Masyarakat Kota Semarang tertib dalam melaporkan peristiwa kematian untuk pencatatan akta kematian
2. Efisiensi berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas program agar dapat mencapai sasaran. Efisiensi merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha. Usaha-usaha yang dilakukan oleh Dukcapil untuk memenuhi target yang ditetapkan dengan cara pendekatan yang tepat terhadap target groups. Dapat diamati sebagai berikut :
- Dukcapil melakukan usaha berupa program yang berkaitan dengan pencatatan akta kematian
  - Peningkatan pencatatan akta kematian yang dipengaruhi oleh program
3. Kecukupan sama dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Dalam hal ini yang ditekankan adalah alternatif kebijakan dengan hasil yang diharapkan. Permasalahan yang selama ini terjadi dalam proses pencatatan akta

kematian dapat terselesaikan dengan adanya usaha dari Dukcapil sebagai berikut :

- Upaya Dukcapil dalam pemecahan masalah yang ada pada pemberi layanan
- Upaya Dukcapil dalam pemecahan masalah yang ada pada penerima layanan

4. Perataan berhubungan erat dengan rasionalitas legal dan social serta menunjuk pada distribusi akibat dan usaha-usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Keterjangkauan atau kemudahan akses dari target groups dalam mengurus dan mendapatkan segala informasi yang dibutuhkan dan bersangkutan dengan pembuatan akta kematian yang dapat diamati sebagai berikut :

- Dukcapil memberikan akses yang luas berkaitan dengan program pencatatan akta kematian
- Dampak dari akses yang diberikan Dukcapil terhadap program pencatatan akta kematian

5. Responsivitas berkenaan dengan seberapa jauh program Pencatatan Akta Kematian di Dukcapil Kota Semarang bisa memuaskan kebutuhan dari kelompok sasaran. Kriteria responsivitas merupakan penentu apakah keempat kriteria lainnya yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan kesamaan sudah berhasil mencapai sasaran. Dapat diamati sebagai berikut :

- Tingkat penerimaan serta kepuasan kelompok sasaran program pencatatan akta kematian
- Dukungan terhadap program yang dilakukan terkait pencatatan akta kematian.

### **1.6.2 Force Field Analysis**

Melihat dari teori yang dijelaskan oleh Kurt Lewin maka *force field analysis* merupakan sebuah alat strategis yang kuat yang digunakan untuk memahami kebutuhan untuk perubahan baik dalam perusahaan atau untuk lingkungan pribadi yang dapat diamati sebagai berikut :

- Optimalisasi faktor pendorong program pencatatan akta kematian di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang
- Meminimalisir penghambat program pencatatan akta kematian di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang

### **1.7 Metodologi Penelitian**

Metode merupakan suatu cara yang digunakan setiap peneliti dalam melakukan penelitian. Penelitian diarahkan untuk mencapai kebenaran ilmiah. Metode penelitian merupakan cara ilmiah untuk memperoleh data dalam penelitian dengan tujuan tertentu, (dalam Sugiyono, 2009:2).

Metode penelitian merupakan rangkaian cara atau kegiatan pelaksanaan penelitian yang didasari oleh asumsi-asumsi dasar, pandangan-pandangan filosofis dan ideologis, pertanyaan dan isu-isu yang dihadapi. Suatu penelitian mempunyai rancangan penelitian (*research design*) tertentu. Rancangan ini menggambarkan prosedur atau langkah-langkah yang harus ditempuh, waktu penelitian, sumber data dan kondisi dari apa data dikumpulkan, dan dengan cara bagaimana data tersebut dihimpun dan diolah. Tujuan rancangan penelitian adalah melalui penggunaan metode penelitian yang tepat, dirancang kegiatan yang dapat memberikan jawaban yang teliti terhadap pertanyaan-pertanyaan penelitian.

Metode penelitian merupakan rangkaian cara atau kegiatan pelaksanaan penelitian yang didasari oleh asumsi-asumsi dasar, pandangan-pandangan filosofis dan ideologis, pertanyaan dan isu-isu yang dihadapi. Suatu penelitian mempunyai rancangan penelitian (*research design*) tertentu. Rancangan ini menggambarkan prosedur atau langkah-langkah yang harus ditempuh, waktu penelitian, sumber data dan kondisi dari apa data dikumpulkan, dan dengan cara bagaimana data tersebut dihimpun dan diolah. Tujuan rancangan penelitian adalah melalui penggunaan metode penelitian yang tepat, dirancang kegiatan yang dapat memberikan jawaban yang teliti terhadap pertanyaan-pertanyaan penelitian.

### **1.7.1. Desain Penelitian**

Metode penelitian dapat diartikan sebagai alat untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tertentu dan untuk menyelesaikan masalah ilmu dan praktis. Penelitian pada hakekatnya merupakan upaya untuk mengejar kebenaran tersebut dilakukan melalui model tertentu.

Penelitian kualitatif dimaksudkan sebagai jenis penelitian yang temuan-temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lain. Bodgan dan Taylor mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang atau perilaku yang dapat diamati (dalam Basrowi, Suwandi, 2008 : 22-23) Selanjutnya tipe penelitian dibagi menjadi dua macam :

#### **a. Penelitian Deskriptif**

Suatu pemecahan masalah dengan membandingkan gejala-gejala yang dikemukakan, mengadakan klarifikasi gejala-gejala, dan menetapkan pengaruh Antara gejala-gejala yang dikemukakan.

## b. Penelitian Eskploratif

Suatu penelitian yang digunakan untuk memperdalam pengetahuan melalui gejala tertentu dengan maksud untuk merumuskan masalah-masalah secara terperinci.

Dalam Penelitian mengenai Tingkat Keberhasilan Program Penacatatan Akta Kematian di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang, peneliti menggunakan metode deskriptif kualitatif, dimana lebih menekankan pada suatu analisis dan sekaligus penggambaran tentang suatu kondisi realitas yang ada sehingga hasil dari penelitian tersebut adalah banyak menggunakan kata-kata deskriptif. Dengan demikian melalui penelitian deskriptif kualitatif ini hanya berusaha untuk menggambarkan permasalahan yang ada dalam Program Pencatatan Akta Kematian di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang.

### **1.7.2. Situs Penelitian**

Situs penelitian menempatkan tempat atau wilayah dimana penelitian akan dilaksanakan. Lokasi atau wilayah yang diambil dalam penelitian ini adalah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang dipilih menjadi lokus atau wilayah penelitian karena Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil merupakan badan pemerintah yang melaksanakan Program Pencatatan Akta Kematian .

### **1.7.3. Subjek Penelitian**

Subjek penelitian yang dimaksud dalam hal ini adalah individu atau kelompok yang diharapkan peneliti dapat menceritakan apa yang ia ketahui tentang sesuatu yang berkaitan dengan fenomena atau kasus yang diteliti atau dengan kata lain dapat disebut sebagai informan. Teknik pemilihan informan pada penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling*. Dimana teknik pengambilan sampel sumber

data dengan pertimbangan orang tersebut dianggap paling tahu tentang apa yang diharapkan, sehingga memudahkan peneliti menjelajahi objek/situasi sosial yang diteliti (Sugiyono, 2009: 218-219).

Informan yang dipilih harus merupakan informan memahami implementasi Pencatatan Akta Kematian. Kriteria yang menjadi pedoman dan penentuan informan adalah bahwa yang akan dipilih benar-benar orang-orang yang terlibat langsung dengan persoalan yang diteliti atau setidaknya mengetahui persoalan yang terdapat dalam pelaksanaan Pencatatan Akta Kematian. Informan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang.
2. Masyarakat Kota Semarang

#### **1.7.4. Jenis dan Sumber Data**

##### **1.7.4.1. Jenis Data**

Jenis data yang digunakan adalah data yang bersifat deskriptif, yaitu data yang berbentuk kata-kata, bukan dalam bentuk angka. Data diperoleh melalui berbagai macam teknik pengumpulan data misalnya wawancara dan analisis dokumen. Bentuk lain dapat berupa gambar yang diperoleh melalui pemotretan.

##### **1.7.4.2. Sumber Data**

Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini diperoleh dari :

1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya. Data-data primer diperoleh melalui jawaban atas pertanyaan-pertanyaan yang diajukan oleh

peneliti kepada informan dalam wawancara ataupun melalui pengamatan langsung atau observasi. Dalam penelitian ini, data primer diperoleh dari hasil wawancara dengan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang.

## 2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh tidak langsung dari sumbernya. Data sekunder berisi catatan mengenai kejadian atau peristiwa yang telah terjadi berupa tulisan dari buku, dokumen, internet, dan sumber-sumber lainnya. Dalam penelitian ini, penulis mendapatkan data sekunder dari buku dan internet serta dokumen-dokumen pendukung lainnya.

### **1.7.5. Teknik Pengumpulan Data**

Ciri utama dari penelitian kualitatif adalah tidak dapat dipisahkan dari peranan peneliti itu sendiri sebagai penentu keseluruhan skenarionya. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik wawancara, observasi, dokumentasi dan studi pustaka.

#### 1. Wawancara

Wawancara adalah percakapan yang dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara yang memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut. Dalam penelitian kualitatif sebaiknya digunakan wawancara terbuka, yaitu dimana para subjek atau informan mengetahui bahwa mereka sedang diwawancarai dan mengetahui pula apa maksud dan tujuan wawancara tersebut. Dalam penelitian ini wawancara yang dilakukan adalah wawancara tidak

berstruktur. Dalam wawancara tidak terstruktur, responden biasanya terdiri atas mereka yang terpilih saja karena sifat-sifatnya yang khas. Biasanya mereka memiliki pengetahuan yang mendalam situasi, dan mereka lebih mengetahui informasi yang diperlukan.

## 2. Dokumentasi

Dokumentasi adalah salah satu metode pengumpulan data kualitatif dengan melihat atau menganalisis dokumen-dokumen yang dibuat oleh subjek sendiri atau oleh orang lain tentang subjek. Metode ini merupakan metode pengumpulan data yang berupa data-data berupa gambar, dokumen resmi, data-data resmi yang ada di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang.

## 3. Studi Pustaka

Teknik pengumpulan data melalui studi pustaka dilakukan dengan mempelajari buku-buku referensi, peraturan, laporan-laporan, dokumen serta melalui internet.

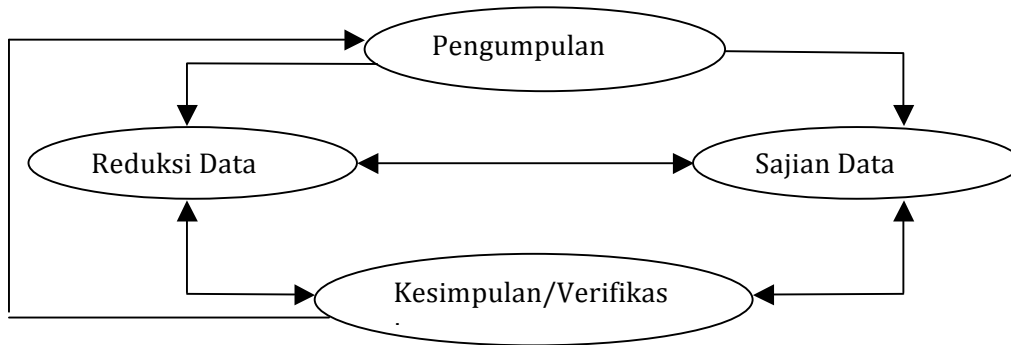
### **1.7.6. Analisis dan Interpretasi data**

Dalam penelitian ini teknik yang digunakan dalam proses pengolahan data yaitu bergerak diantara perolehan data, reduksi data, penyajian dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Artinya data-data yang terdiri dari deskripsi dan uraiannya adalah data yang dikumpulkan, kemudian disusun pengertian dengan pemahaman arti yang disebut reduksi data, kemudian diikuti penyusunan sajian data yang berupa cerita sistematis, selanjutnya dilakukan usaha untuk menarik kesimpulan dengan verifikasinya berdasarkan semua hal yang terdapat dalam reduksi data dan sajian data. Secara sistematis dijelaskan oleh Miles dan Huberman sebagai berikut:

### **Gambar 1.3**



## Komponen dalam Analisis Data (*Interactive Model*)



Sumber: Miles dan Huberman (Sugiyono 2009:247)

### 1. Pengumpulan data

Data yang diperoleh dari hasil wawancara, observasi dan dokumentasi dicatat dalam catatan lapangan yang terdiri dari dua bagian yaitu deskriptif dan reflektif. Catatan deskriptif adalah catatan alami, catatan tentang apa yang dilihat, didengar, disaksikan, dan dialami sendiri oleh peneliti tanpa adanya pendapat dan penafsiran dari peneliti terhadap fenomena yang dialami. Catatan deskriptif adalah catatan yang berisi kesan, komentar, pendapat, dan tafsiran peneliti tentang temuan yang dijumpai, dan merupakan bahan rencana pengumpulan data untuk tahap berikutnya.

### 2. Reduksi Data

Semakin lama peneliti melakukan penelitian di lapangan maka akan diperoleh data yang semakin banyak, kompleks dan rumit sehingga perlu segera dilakukan analisis data melalui reduksi data. Mereduksi data berarti merangkum, memilih

hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya (Sugiyono, 2009:247). Dengan demikian data yang direduksi dapat memberikan gambaran yang lebih jelas dan akan lebih mempermudah peneliti untuk melanjutkan penelitian selanjutnya serta mencari bila diperlukan. Dengan melakukan reduksi data, maka peneliti akan merangkum dan mengambil data pokok yang penting, membuat kategorisasi, berdasarkan huruf besar, kecil dan angka.

### 3. Penyajian Data (*Display Data*)

Dalam penelitian ini, penyajian data dapat dilakukan dalam bentuk bagan, uraian singkat, hubungan antar kategori dan sebagainya. Yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif (Miles dan Huberman dalam Sugiyono,2009:249). Dalam penelitian ini pun penulis mendeskripsikan tentang Implementasi program pencegahan kebakaran yang dilakukan dinas pemadam dalam menjalankan tugas dan fungsinya di Kota Semarang dengan menggunakan teks yang bersifat naratif. Selain dengan menggunakan teks naratif, penulis juga menggunakan grafik, gambar atau tabel-tabel untuk menyajikan data. Dengan melakukan penyajian data maka akan mempermudah memahami apa yang terjadi dan dapat merencanakan kegiatan selanjutnya berdasarkan pemahaman mengenai apa yang terjadi.

### 4. Kesimpulan/*Conclusion Drawing*

Kesimpulan awal dalam penelitian kualitatif hanya bersifat sementara dan bisa berubah jika tidak ada bukti-bukti kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan

data. Apabila kesimpulan yang diambil pada tahap awal penelitian didukung oleh bukti-bukti kuat, valid dan konsisten saat pengambilan data maka kesimpulan yang dikemukakan akan menjadi kesimpulan yang kredibel. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif merupakan penemuan baru yang belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu obyek yang sebelumnya masih remang – remang atau gelap sehingga setelah diteliti menjadi lebih jelas, dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, hipotesis atau teori.