

## Tak Terlihat, Tak Terjangkau: Memutus Rantai Keterabaian

### CRVS dan Peran Pemerintah Daerah

Seri Catatan Kebijakan di Bidang Identitas Hukum, CRVS, dan Layanan Dasar



Setiap orang berhak mendapatkan layanan pencatatan sipil dan pemberian identitas hukum dari pemerintah mereka sebagai bagian dari sistem layanan dasar. Sistem pencatatan sipil dan statistik hayati, atau *civil registration and vital statistics* (CRVS)<sup>1</sup> yang berfungsi baik juga menghasilkan data populasi mengenai angka kesuburan, kematian, dan penyebab kematian, yang sangat penting bagi tata kelola pemerintahan dan pembuatan kebijakan di berbagai sektor. Sebagai negara dengan populasi terbesar keempat di dunia yang sangat beragam dari segi kondisi geografis, budaya, dan bahasa, serta tengah mengalami

desentralisasi, sistem CRVS Indonesia masih terfragmentasi dan tidak terkoordinasi dengan baik. Memperkuat CRVS di Indonesia memerlukan pendekatan dua arah yang tidak hanya mencakup perubahan dalam kebijakan dan penyediaan layanan, namun juga dalam partisipasi masyarakat. Memo ini disusun berdasarkan berbagai temuan dari sebuah penelitian yang dilakukan oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPPENAS yang bekerja sama dengan PUSKAPA dan Program Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK) mulai dari akhir 2015 hingga awal 2016. Salah satu tujuan

<sup>1</sup> Catatan kebijakan ini mengartikan sistem *civil registration and vital statistics* (CRVS) atau pencatatan sipil dan statistik hayati sebagai semua mekanisme pemerintah dalam mencatat dan/atau melaporkan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan—termasuk kelahiran, kematian, pernikahan, dan perceraian—dan bagaimana mekanisme tersebut terkait dengan pemberian akta atas terjadinya peristiwa-peristiwa dimaksud. Dalam penelitian kali ini, pertanyaan-pertanyaan terutama difokuskan hanya pada kelahiran dan kematian. Di Indonesia, belum ada sistem CRVS yang berlaku tunggal dan universal, namun terdapat berbagai mekanisme yang bertautan yang kadang berpotongan atau tumpang tindih, tapi kebanyakan masih berjalan secara paralel dan jarang membentuk kesatuan yang utuh.

penelitian ini adalah untuk menjajaki berbagai cara agar desentralisasi di Indonesia dapat turut mewujudkan komitmen pemerintah untuk memperbaiki sistem CRVS di Indonesia. Studi ini juga merekomendasikan cara-cara yang dapat ditempuh agar pemerintah daerah dapat turut andil untuk mencapai solusi yang berkesinambungan.

## CRVS di Indonesia

Indonesia saat ini belum memiliki mekanisme tunggal yang terkonsolidasi untuk pengumpulan statistik kelahiran dan kematian di berbagai sektor, dan data kematian masih diproyeksikan berdasarkan hasil sensus sepuluh tahunan. Kewenangan mencatatkan kelahiran ataupun kematian dimiliki oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), namun beberapa lembaga pemerintah lain memiliki peran dalam kegiatan perekaman atau pendokumentasian, dan banyak pula yang mengumpulkan, menganalisis, dan menggunakan data yang berkaitan dengan peristiwa-peristiwa hayat penting kependudukan.

Hanya 56 persen anak Indonesia (di bawah usia 18 tahun) memiliki akta kelahiran,<sup>1</sup> dan Indonesia termasuk negara dengan jumlah terbesar anak di bawah usia lima tahun yang kelahirannya tidak tercatat.<sup>2</sup> Pencatatan kematian nyaris tidak terjadi dan data mengenai penyebab kematian amat minim atau bahkan sama sekali tidak tersedia di banyak wilayah di negara ini.<sup>3,4</sup> Tanpa statistik hayati yang menyeluruh, sewaktu, dan akurat, banyak kementerian melaporkan bahwa mereka tidak mampu melakukan perencanaan, penyusunan target, dan pengawasan layanan secara akurat.<sup>5,6</sup>

Meskipun lazimnya hanya merupakan urusan satu atau dua lembaga pemerintahan, pengelolaan sistem CRVS yang lemah dapat menyebabkan efek domino di berbagai sektor lain. Sebagai contoh, setelah diadopsinya Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDG), Bank Dunia berargumen bahwa kepemilikan identitas hukum bagi semua orang, akan “mendukung pencapaian setidaknya 10 SDG lainnya,” termasuk menguatkan perlindungan sosial, meningkatkan akses masyarakat miskin ke sumber daya ekonomi, mengakhiri kematian yang dapat dicegah pada bayi baru lahir, memberdayakan perempuan, dan memberikan perlindungan bagi anak.<sup>7</sup> Sebuah studi global belum lama ini menemukan, bahkan setelah mengendalikan faktor-faktor seperti pendapatan dan kapasitas sistem kesehatan, negara-negara yang memiliki sistem CRVS yang berfungsi baik cenderung

memiliki capaian hasil kesehatan yang lebih baik, termasuk tingkat harapan hidup yang lebih tinggi serta angka kematian ibu dan anak yang lebih rendah.<sup>8</sup> Berbagai studi di Indonesia sendiri telah menemukan bahwa kepemilikan identitas hukum berkaitan dengan keberlanjutan pendidikan di sekolah<sup>9</sup> dan naiknya penggunaan layanan kesehatan.<sup>10</sup>

Menyadari akan kaitan tersebut, pemerintah berkomitmen memperkuat mekanisme CRVS. Hal ini tergambarkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional pada pemerintahan Presiden Joko Widodo, yang bermaksud meningkatkan akses layanan dasar yang bermutu, termasuk kesehatan, pendidikan, perlindungan sosial, infrastruktur, serta pencatatan sipil dan identitas hukum sebagai cara untuk mengurangi kemiskinan di Indonesia.<sup>11</sup> Sebagai bagian dari rencana ini, Presiden menargetkan sebanyak 85 persen anak sudah memiliki akta kelahiran pada 2019. Dalam beberapa tahun ini, pemerintah telah menerbitkan beberapa peraturan yang menyederhanakan prosedur pencatatan kelahiran, memfasilitasi upaya penjangkauan masyarakat terpencil, dan mendorong upaya kerjasama antar kementerian untuk memperbaiki pencatatan kematian. Kementerian Dalam Negeri telah melakukan penguatan yang menjanjikan dalam modernisasi basis data kependudukan Indonesia melalui sistem informasi administrasi kependudukan (SIAM) yang saat ini sudah dalam versi kelima. Meskipun demikian, berbagai inisiatif ini kerap belum terkoordinasi dengan baik, dan dalam konteks desentralisasi, implementasi secara baku di berbagai daerah terpencil masih jauh dari ideal. Sampai saat ini, masih belum ada rencana nasional yang memerinci strategi pemerintah untuk mengintegrasikan pencatatan sipil dalam satu sistem yang menyeluruh dan yang mampu menyediakan dokumen yang tepat serta menghasilkan statistik hayati yang akurat, sinambung, sewaktu, dan bisa digunakan oleh berbagai sektor pemerintahan.

UU Desa (2014) dan perubahan terakhir atas UU Pemerintahan Daerah (2014) yang menghidupkan kembali tata kelola pemerintahan di tingkat kecamatan memberikan peluang yang sangat baik agar desentralisasi dapat menguntungkan masyarakat melalui penyediaan layanan bermutu di tingkat lokal—termasuk layanan identitas hukum dan pencatatan sipil. Jika kelahiran dan kematian merupakan peristiwa penting dalam kehidupan seseorang, maka perencanaan dan penganggaran serta pemberian layanan dasar dan pemantauannya yang kini bergeser ke tingkat desa dan kecamatan memerlukan pencatatan sipil yang andal yang mampu menghasilkan statistik

hayati yang akurat dan dapat dengan mudah diakses oleh para penyelenggara pemerintahan yang berada di lini terdepan. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPPENAS menajaki berbagai cara agar pemerintah daerah dan berbagai sektor yang berkepentingan atas penguatan CRVS dapat dikerahkan untuk bekerja sama dalam mewujudkan sistem yang terpadu, lengkap, dan dapat diandalkan di Indonesia.

### Pelajaran Utama dari Negara Berpendapatan Rendah dan Menengah Lainnya

Meninjau lebih dari 500 kajian dan laporan tentang CRVS yang telah dipublikasikan, kami menemukan bahwa jangkauan pencatatan sipil di daerah-daerah yang miskin sumber daya kerap terhambat oleh jauhnya jarak tempuh, medan yang sulit, serta buruknya sarana dan prasarana transportasi antara penyedia layanan dari pihak pemerintah dan populasi yang menjadi sasaran. Untuk menanggapi hal itu, pemerintah biasanya menerapkan tiga strategi. Strategi pertama adalah pencatatan keliling, seperti yang telah dilakukan di Filipina<sup>12</sup> dan Ghana,<sup>13</sup> sebagai contoh, yaitu dengan jalan penyedia layanan mendatangi layanan pencatatan sipil ke masyarakat. Melalui pencatatan keliling, orang tua dapat mengajukan permohonan agar anak mereka mendapat akta kelahiran melalui pihak yang berwenang melakukan pencatatan keliling di desa mereka secara cuma-cuma dan dengan jadwal yang teratur.

Kedua, beberapa pemerintah melimpahkan fungsi pencatatan ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah dengan jalan mendirikan unit layanan terpisah, seperti yang diterapkan di India, Argentina, Meksiko, dan Brasil.<sup>14,15</sup> Akan tetapi mendirikan dan menjaga kelangsungan kantor khusus di tingkat kecamatan atau desa memerlukan SDM dan sumber dana yang besar. Oleh karenanya, beberapa pemerintah, termasuk Ghana dan Myanmar, memilih untuk mengalihkan tanggung jawab pencatatan ke pranata lain, seperti misalnya kepala desa atau tenaga kesehatan.<sup>16</sup> Hal ini dapat memotong biaya operasional untuk kegiatan penjangkauan dan—ketika ada upaya tambahan untuk memfasilitasi kolaborasi antar sektor, misalkan penyediaan sumber daya dan mekanisme akuntabilitas—model pendelegasian kerja ini bisa mendorong tercapainya cakupan yang lebih baik.

Ketiga, beberapa pemerintah, seperti Brasil dan Iran, menggunakan kampanye yang peka budaya dan peka bahasa untuk melayani masyarakat asli dan terpinggirkan.<sup>16</sup> Dalam situasi masih rendahnya pengetahuan mengenai pencatatan sipil, strategi yang paling umum digunakan ialah bekerja sama dengan pemimpin masyarakat dan pemuka agama untuk meningkatkan

kesadaran. Di India, misalnya, suatu kampanye/upaya sosialisasi dilakukan dengan cara mengirim relawan ke rumah-rumah penduduk untuk bertemu warga yang tidak memiliki dokumen catatan sipil dan melakukan sosialisasi mengenai keuntungan pencatatan sipil dari segi administratif dan dari segi hukum, sekaligus mendorong mereka untuk mencatatkan kelahiran dan kematian yang terjadi.<sup>17</sup> Di Afghanistan, para *mullah* (imam) setempat mendorong warga untuk melaporkan terjadinya peristiwa penting dalam kehidupan, sedangkan di Filipina, gelar wicara di radio lokal dan pusat layanan telepon (*call centre*) digunakan untuk menyebarkan informasi. Di Ghana, relawan setempat dikerahkan untuk mendukung upaya penjangkauan.<sup>13</sup>

Gabungan dari berbagai model tersebut telah diterapkan di Indonesia. Sebagai contoh, PEKKA (Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga) memimpin jalannya program pelayanan keliling dan terpadu (Yandu) di 17 provinsi di mana paralegal dari lembaga ini memberi layanan konsultasi bagi keluarga terkait permasalahan yang mereka hadapi dalam mengakses layanan identitas hukum, mengidentifikasi kebutuhan mereka, serta memfasilitasi pelaksanaan layanan keliling di tingkat desa.

### Temuan Utama dari Penelitian Formatif Tahun 2016

**Penelitian ini menemukan bahwa pencatatan sipil di tiga lokasi penelitian masih jauh dari sifat universal ataupun berlaku umum.** Satu dari tiga anak tidak memiliki identitas hukum atas kelahiran mereka, dua dari lima pernikahan tidak sah secara hukum, hampir satu dari lima orang dewasa tidak dapat menunjukkan kartu identitas (KTP) atau kartu keluarga (KK) yang mencantumkan nama mereka, dan kepemilikan akta kematian nyaris tidak ada. Bagi beberapa yang memiliki berbagai dokumen kependudukan, sering kali isi dokumen-dokumen tersebut tidak konsisten satu sama lain. Lebih dari sepertiga responden memiliki akta perkawinan tapi tercatat “tidak menikah” dalam KK mereka, atau dicatat dengan status “menikah” di KK mereka, tapi tidak memiliki akta perkawinan.

**Terlepas dari berbagai kebijakan baru yang telah diterbitkan untuk menghilangkan hambatan dalam memperoleh akta kelahiran dan memberikan mandat untuk saling berbagi data lintas sektor, upaya-upaya yang dilakukan kerap terkendala oleh implementasi yang tidak konsisten, kekurangan sumber daya, dan masih terkotak-kotak di dalam konteks desentralisasi.** UU No. 24 Tahun 2013 mengenai revisi UU Administrasi Kependudukan

(23/2006) menandai pergeseran paradigma dalam pencatatan sipil di Indonesia. UU tersebut menghapuskan biaya administrasi di tingkat nasional untuk memperoleh akta kelahiran dan memandatkan pemberian layanan penjangkauan warga. Pencatatan sipil yang dulunya dianggap merupakan kewajiban warga negara kini berubah menjadi hak yang perlindungannya mewajibkan pemerintah untuk melakukan tindakan. Sayangnya, perubahan perspektif ini tidak terjadi secara merata di berbagai lembaga pemerintah, baik secara horisontal yaitu antar sektor, ataupun secara vertikal yaitu di antara berbagai tingkat pemerintahan. Pejabat pemerintah di berbagai lokasi penelitian memiliki sentimen yang sama, yaitu mengaitkan rendahnya cakupan dengan ketidakpatuhan warga terhadap standar yang ada, yang membuat sebagian pejabat mengusulkan digunakannya pendekatan penegakan dan pemberian hukuman untuk meningkatkan cakupan, meskipun bukti yang ada menunjukkan bahwa, berdasarkan pelembagaan yang sudah terjadi, pendekatan tersebut tidak efektif.

Selain revisi UU Administrasi Kependudukan, beberapa peraturan yang dimaksudkan untuk meningkatkan CRVS ternyata masih belum diterapkan secara menyeluruh. Peraturan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) No. 4 Tahun 2010, misalnya, memberikan mandat bagi seluruh kecamatan untuk menerapkan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (Paten) pada 2015. Hal ini berarti akan terjadi pelimpahan pemberian izin dan kewenangan administratif dari kabupaten ke kecamatan, kemungkinan termasuk wewenang menerbitkan akta kelahiran dan kematian, yang akan membawa layanan identitas hukum lebih dekat lagi dengan banyak kelompok masyarakat. Dari tiga kabupaten yang dikunjungi dalam penelitian ini, tidak ada satupun yang sudah menerapkan Paten, meskipun Petungkriyono sedang dalam proses per Desember 2015. Selain itu, tidak ada satupun lokasi penelitian yang sudah mendirikan Unit Pelaksana Teknis (yang dahulu dikenal dengan nama UPTD, dan sekarang disebut UPT) untuk pelaksanaan pencatatan sipil di tingkat kecamatan, sebagaimana diatur dalam Peraturan Kementerian Dalam Negeri No. 18 Tahun 2010 sebagai cara untuk meningkatkan akses pada layanan di daerah terpencil. UU No. 24 Tahun 2013 mengatur bahwa Kemendagri harus dijadikan sumber utama data populasi bagi semua proses perencanaan dan penganggaran pembangunan, sekalipun banyak kementerian dan lembaga pemerintah daerah terus menggunakan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) untuk keperluan tersebut

**Petugas catatan sipil di tingkat kabupaten melaporkan bahwa kurangnya pelatihan, khususnya yang berkaitan dengan proses penganggaran, merupakan hambatan utama dalam pencatatan sipil. Akibatnya, dinas yang ada kekurangan sumber daya untuk menyelenggarakan layanan keliling, melakukan pengadaan alat-alat yang diperlukan, mempekerjakan staf, atau memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi.** Diadopsinya teknologi yang canggih seperti SIAK menjadi bagian penting dalam peningkatan pemberian layanan pencatatan sipil di tingkat daerah. Meski demikian, keberhasilan dari berbagai upaya tersebut menjadi tertekan karena kurangnya fasilitas dan peralatan yang diperlukan, sambungan internet, serta kejelasan mengenai aturan pengadaan fasilitas atau alat oleh pemerintah daerah, dan kurangnya kapasitas sumber daya manusia.

Potensi untuk bekerja sama dengan melibatkan sektor-sektor lain untuk membantu pencatatan sipil masih belum dimanfaatkan secara efektif; dan di banyak tempat, strategi itu bahkan belum dipertimbangkan. Sektor administrasi kependudukan merasa ragu berbagi tanggung jawab, dengan asumsi bahwa hal tersebut akan memperbesar galat/kesalahan dan memungkinkan terjadinya penipuan/kecurangan, sedangkan sektor lain enggan menanggung beban tambahan dan takut dianggap melanggar batas wewenang Disdukcapil.

Secara umum, pemberian layanan dasar di daerah di tiga lokasi penelitian masih terkendala oleh kurangnya staf yang mumpuni yang berkomitmen untuk tinggal dan melayani daerah-daerah tersebut. Penghargaan dalam bentuk uang adalah satu-satunya insentif yang ditawarkan pada staf lapangan ini; akan tetapi mereka beranggapan insentif tersebut masih belum dapat mengompensasi beratnya kondisi yang harus mereka jalani, dan insentif tersebut menjadi tidak efektif apabila tidak diiringi dengan insentif non-finansial, seperti misalnya peluang karier di masa depan. Menurut para informan, petugas pemberi layanan yang ditempatkan di daerah terpencil sering dipindahkan ke tempat yang lebih makmur tanpa konsultasi dengan atau persetujuan terlebih dahulu dari penanggung jawab di lapangan (yakni kepala puskesmas di kecamatan dan Kepala Disdukcapil). Mencari pengganti mereka pun sulit, sehingga keadaan menjadi makin buruk bagi mereka yang masih bertahan. Tidaklah mengherankan jika penduduk desa sering dilayani oleh relawan atau staf yang tidak terampil.

## Rekomendasi

**Membawa layanan lebih dekat ke masyarakat sembari terus mengembangkan mutu sumber daya manusia, menyiapkan sarana-prasarana pencatatan sipil dan penanaman dana hendaknya dijadikan bagian dari upaya yang terus berjalan untuk merevitalisasi tata kelola di tingkat kecamatan dan desa.**

- Penjangkauan masyarakat secara teratur melalui layanan pencatatan keliling yang menyeluruh hendaknya dijadikan prioritas Disdukcapil, khususnya di daerah terpencil. Layanan tersebut harus mencakup pencatatan dan penerbitan akta untuk semua peristiwa penting dalam kehidupan, hendaknya dijalankan pada tanggal dan waktu yang konsisten dan dapat diprediksi, sehingga memungkinkan tindak lanjut jika diperlukan. Layanan keliling yang dilakukan secara rutin itu hanya mungkin diselenggarakan jika terdapat mekanisme pembiayaan yang jelas serta tersedianya sumber dana, sumber daya manusia, dan sarana operasional yang diperlukan. Disdukcapil harus berkonsultasi dengan pemerintah kecamatan dan desa untuk menyepakati delegasi kewenangan dan tanggung jawab terkait pembiayaan, perencanaan, serta pelaksanaan layanan keliling dan terpadu. Semua pihak ini juga hendaknya bekerja sama untuk menentukan di mana dan bagaimana dana desa dapat berkontribusi untuk menutup biaya terkait pencatatan sipil.
- Dalam rangka mendekatkan layanan ke masyarakat, Disdukcapil hendaknya mendirikan UPT untuk pencatatan sipil di semua kecamatan, sebagaimana disarankan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 18 Tahun 2010. Selain itu Disdukcapil dan UPT ini nantinya harus bekerja sama dengan UPT sektor lain seperti kesehatan dan pendidikan untuk menyebarkan informasi seputar pencatatan sipil dan menemukan hambatan serta peluang pencatatan sipil
- Kabupaten/Kota hendaknya menimbang kemungkinan pendelegasian kewenangan pencatatan kelahiran dan kematian ke kecamatan melalui Paten sesuai dengan Peraturan Kementerian Dalam Negeri No. 4 Tahun 2010. Efektivitas pendekatan ini rencananya akan dinilai melalui uji coba di beberapa kecamatan percontohan dalam program pemerintah.
- Pembangunan kapasitas secara menyeluruh dan pengembangan model insentif, yang memprioritaskan operator Disdukcapil dan petugas di kecamatan dan desa. Upaya peningkatan kapasitas hendaknya turut mencakup pelatihan khusus terkait penganggaran, penerbitan akta, entri data dan manajemen data, serta penggunaan data. Untuk melengkapi pelatihan yang diberikan, para petugas harus diberi materi ajar yang sudah dibakukan serta tindak lanjut melalui pembinaan. Untuk memotivasi petugas, kenaikan gaji dan jabatan hendaknya dikaitkan secara bermakna dengan kinerja yang ada. Diperlukan lebih banyak upaya untuk memberikan insentif bagi petugas yang berkualitas agar mau berkomitmen bekerja di lokasi terpencil. Untuk itu, tingkat kesulitan bekerja di wilayah yang masih belum banyak mendapatkan layanan harus diperhitungkan dalam penyusunan model insentif, yaitu dengan mengaitkan besarnya remunerasi yang diterima dengan komitmen jangka panjang.
- Informasi mengenai pentingnya dokumen identitas hukum dan prosedur pemerolehannya perlu dibuat agar mudah diakses, tidak hanya untuk populasi yang dijadikan sasaran, namun juga bagi penyedia layanan dan pekerja di lini depan yang memfasilitasi proses tersebut.

**Dukcapil hendaknya berkolaborasi dengan titik terdepan dalam pemberian layanan kesehatan dan pendidikan, terutama: klinik kesehatan di tingkat warga dan desa, Posyandu, klinik KB, rumah sakit, dan klinik swasta, PAUD, dan sekolah dasar, baik dalam pencatatan kelahiran dan dalam kasus tertentu, maupun pencatatan kematian. Penyedia layanan di lini terdepan itu juga perlu melihat manfaat jelas yang diperoleh dari kerja sama dengan Disdukcapil, dan tidak memandangnya sebagai beban yang memberatkan pemberian layanan primer. Disdukcapil juga harus bekerja sama dengan Kantor Kementerian Agama di daerah dan penyelenggara sidang keliling untuk memperbaiki akses ke layanan seputar pencatatan perkawinan.**

- Pemimpin kementerian, provinsi, dan kabupaten sebaiknya menekankan hubungan antara pencatatan sipil dan capaian utama penyedia layanan. Penyedia layanan di lapangan hendaknya lebih ditekankan agar merasa berkepentingan dalam memastikan bahwa klien mereka sudah tercatat. Ketika mereka mengidentifikasi anggota masyarakat yang tidak memiliki NIK yang lantas tidak berhak mendapatkan

perlindungan sosial, para penyedia layanan harus secara sistematis merujuk mereka ke petugas pencatatan dan menawarkan informasi serta bantuan. Selain itu, dalam kasus-kasus di mana individu kehilangan dokumen identitas mereka dalam jenis apa pun juga harus dirujuk ke penyedia layanan yang sesuai.

- Upaya juga harus diambil untuk meningkatkan pengetahuan serta kesadaran para pemegang otoritas lokal dan warga terhadap diskresi persyaratan buku nikah/akta perkawinan untuk mendapatkan akta kelahiran yang mencantumkan nama ayah dan ibu, sesuai Permendagri No. 9 Tahun 2016. Untuk itu, diperlukan kampanye untuk meningkatkan kesadaran mengenai hak tiap anak atas identitas yang menjelaskan bukti hubungan dengan kedua orangtua. Akan tetapi, selama peraturan ini sepenuhnya dijalankan dan pemerintah setempat masih meminta akta perkawinan untuk menuliskan nama ayah, kasus-kasus di mana orangtua tidak tercatat perkawinannya harus dirujuk ke layanan terpadu yang menyediakan sidang keliling untuk penetapan perkawinan dan layanan Kantor Urusan Agama (KUA) atau Disdukcapil keliling untuk pencatatan perkawinan dan kelahiran.

**Untuk memungkinkan penggunaan data terpadu untuk keperluan perencanaan dan penganggaran, baik di tingkat daerah maupun di tingkat nasional, para pengelola data kependudukan, termasuk pencatatan kelahiran dan kematian, perlu meningkatkan sistem pencatatan mereka, yang di banyak tempat masih dilakukan secara manual.** Saat hal itu diberlakukan, pemerintah pusat perlu memastikan agar solusi teknologi yang akan menggantikan mekanisme manual yang menggunakan kertas dapat terintegrasi, terstandarisasi, dan didukung oleh infrastruktur dan SDM yang memadai. Upaya di bidang teknologi informasi dan komunikasi (TIK) harus memastikan adanya kaitan intersektoral antara berbagai basis data agar data dapat lebih mudah digabungkan dan diperiksa kembali dengan mencocokkannya dengan data di berbagai platform, tanpa menyampingkan aspek kelengkapan atau kegunaannya. Pemerintah pusat harus segera menyelesaikan kerancuan tentang acuan data yang resmi dan standar yang digunakan untuk keperluan penyusunan program, seperti apakah harus menggunakan data SIAK atau BPS sebagai acuan utama. Isu tentang versi mana yang perlu dipakai sebagai wadah/*platform* manajemen informasi administrasi kependudukan

juga hendaknya diselesaikan, dan perbaikan versi mendatang sebaiknya diluncurkan termasuk dengan dukungan yang memadai bagi dinas yang menjalankan.



Selain itu, pemerintah daerah hendaknya didukung dalam hal:

- Memastikan NIK sebagai sebuah penanda identitas yang unik untuk mengakses layanan, hendaknya dibuat mudah dan sebagai kunci meningkatkan interoperabilitas sistem manajemen informasi yang berkaitan dengan layanan dasar untuk menghasilkan statistik hayati yang lebih akurat dan lengkap.
- Peraturan, kebijakan, dan prosedur untuk mengagihkan data di berbagai tingkatan antarsektor hendaknya dibuat sejelas mungkin. Pegawai kabupaten serta staf di lapangan yang bekerja dengan data sebaiknya mendapat pelatihan agar dapat menjalankan aturan tersebut dengan benar.
- Prinsip perencanaan dan evaluasi berbasis bukti perlu dimantapkan di semua tingkat pemerintahan. Petugas yang diberi mandat untuk merencanakan kebijakan dan program sebaiknya dilatih untuk mengenali data yang berkualitas dan untuk menggunakannya secara efektif. Hal ini penting untuk meningkatkan akuntabilitas tata kelola pemerintahan di tingkat daerah.
- Meningkatkan partisipasi dalam musrenbangdes, dan mekanisme serupa lain di desa dan mendorong berbagai proses diskusi ini menjadi kian inklusif. Pemantauan yang efektif atas peristiwa penting kehidupan tergantung pada dukungan masyarakat dan pimpinan mereka. Jika dilakukan dengan tepat, proses perencanaan dan penganggaran di tingkat desa bisa menjadi peluang bagi petugas desa untuk mempunyai rasa memiliki atas pencatatan dan pengumpulan

data, dan bagi warga masyarakat untuk mengusulkan peningkatan layanan.

- Merampungkan proses entri data dari semua pencatatan yang masih menggunakan berkas manual ke dalam versi tunggal SIAK dengan menanamkan lebih banyak upaya pengembangan SDM. Pengubahan data menjadi bentuk digital khususnya data yang pencatatannya masih tertunggak sejak 1997 perlu dijadikan prioritas, sehingga semua data anak di bawah 18 tahun tersedia.
- Data kependudukan terkait statistik hayati hendaknya siap diakses oleh lembaga pemerintah terkait, dengan upaya yang tepat untuk menjaga keamanan data rahasia. Statistik agregat disampaikan kepada masyarakat dengan cara-cara yang memudahkan akses warga sehingga akuntabilitas sosialnya menjadi lebih baik.

## Materi Rujukan

- <sup>1</sup> Badan Pusat Statistik. (2014). Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS). [Dataset tidak di publikasikan].
- <sup>2</sup> United Nations Children's Fund (UNICEF). (2013). Every child's birth right: Inequities and trends in birth registration. New York: United Nations Children's Fund.
- <sup>3</sup> Rao, C., Soemantri, S., Djaja, S., Adair, T., Wiryawan, Y., Pangaribuan, L., ... & Lopez, A. D. (2010). Mortality in Central Java: results from the Indonesian mortality registration system strengthening project. *BMC Research Notes*, 3(1), 325.
- <sup>4</sup> World Health Organization (WHO). (2011). Monitoring maternal, newborn and child health: understanding key progress indicators. Report.
- <sup>5</sup> Fisher, R. P., & Myers, B. A. (2011). Free and simple GIS as appropriate for health mapping in a low resource setting: a case study in eastern Indonesia. *International Journal of Health Geographics*, 10(11), 10–1186.
- <sup>6</sup> Kementerian Kesehatan (2014). Laporan Tahunan Direktorat Kesehatan Ibu 2013, Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, Jakarta.
- <sup>7</sup> Dunning, C., Gelb, A., & Raghavan, S. (2014). Birth registration, legal identity, and the post-2015 Agenda. *Center for Global Development Policy Paper*, (46).6.
- <sup>8</sup> Phillips, D. E., AbouZahr, C., Lopez, A. D., Mikkelsen, L., de Savigny, D., Lozano, R., ... & Setel, P. W. (2015). Are well functioning civil registration and vital statistics systems associated with better health outcomes? *The Lancet*, 386(10001), 1386-1394.
- <sup>9</sup> Sumner, C., & Kusumaningrum, S. (2014). Indonesia's missing millions: A baseline study on legal identity. Jakarta, Indonesia: DFAT.
- <sup>10</sup> Jackson, M., Duff, P., Kusumaningrum, S., & Stark, L. (2014). Thriving beyond survival: Understanding utilization of perinatal health services as predictors of birth registration: A cross-sectional study. *BMC International Health and Human Rights*, 14(1), 306.
- <sup>11</sup> Pemerintah Republik Indonesia. (2015). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019, Peraturan Presiden No 2 Tahun 2015..
- <sup>12</sup> Marskell, J. (2014). The Philippines civil registration and vital statistics case study and Indicative Investment Plan 2015–2019. *Draft for consultation at CRVS technical consultation meeting*, Addis Ababa, 28–29 April, 2014. Proyek CRVS yang disponsori oleh Canadian DFATD dan Bank Dunia.
- <sup>13</sup> Peters, B. G., & Mawson, A. (2015). Governance and Policy Coordination The Case of Birth Registration in Ghana. Office of Research Working Paper, UNICEF.
- <sup>14</sup> Office of the Registrar General. (2013). Vital Statistics of India Based on the Civil Registration System 2011.
- <sup>15</sup> Danel, I., & Bortman, M. (2008). An Assessment of LAC's Vital Statistics System: The Foundation of Maternal and Infant Mortality Monitoring (Discussion Paper). Washington, D.C: World Bank.
- <sup>16</sup> Muzzi, M. (2010). UNICEF good practices in integrating birth registration into health systems (2000–2009): Case studies: Bangladesh, Brazil, the Gambia and Delhi. New York, UNICEF.

<sup>17</sup> Mony, P., Sankar, K., Thomas, T., & Vaz, M. (2011). Strengthening of local vital events registration: lessons learnt from a voluntary sector initiative in a district in southern India. *Bulletin of the World Health Organization*, 89(5), 379-384.

---

### Lembaga Penelitian:

Pusat Kajian Perlindungan Anak Universitas Indonesia (PUSKAPA).

### Penulis:

Santi Kusumaningrum dan Clara Siagian.

### Lokasi Penelitian:

Provinsi Aceh, Jawa Tengah, dan Sulawesi Selatan secara sengaja dipilih oleh suatu panitia pengarah yang terdiri dari Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPPENAS dan KOMPAK agar diperoleh variasi dalam hal tata kelola pemerintahan, peraturan daerah, cakupan identitas hukum, praktik budaya, dan faktor-faktor kontekstual lainnya. Di tiap provinsi, satu kecamatan dipilih berdasarkan dukungan dari pimpinan daerah, skor yang rendah dalam indeks kemiskinan gabungan yang dikeluarkan oleh Kementerian PPN/BAPPENAS, dan variasi geografis (Kecamatan Arongan Lambalek di Kabupaten Aceh Barat, Kecamatan Petungkriyono di Kabupaten Pekalongan, dan Kecamatan Liukang Tupabbiring Utara di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan). Di tingkat kecamatan, dilakukan pemilihan acak atas desa dan rumah tangga secara sistematis.

### Metodologi:

Tinjauan pustaka sistematis yang terdiri dari tiga bagian, wawancara informan inti, diskusi kelompok fokus (FGD), survei gugus multistahap pada satu waktu (*cross-sectional, multi-stage cluster survey*) di tingkat kecamatan, serta konsultasi di tingkat nasional untuk sebagai upaya validasi atas temuan yang diperoleh.

### Ukuran sampel:

Data dari 5.552 anggota rumah tangga, yang 2.361 di antaranya adalah anak-anak, diperoleh dari sampel yang terdiri dari 1.222 responden.

**Seri Catatan Kebijakan “Tak Terlihat, Tak Terjangkau: Memutus Rantai Keterabaian” ini adalah bagian dari hasil studi pelembagaan identitas hukum dan pencatatan sipil dan statistik hayati (CRVS) dalam pemberian layanan dasar. Laporan utama dari studi ini dapat diunduh di situs KOMPAK dan PUSKAPA.**

---

### KOMPAK

Jalan Diponegoro No. 72, Jakarta 10320 Indonesia  
T: +62 21 8067 5000 F: +62 21 3190 3090  
E: info@kompak.or.id  
www.kompak.or.id

### Pusat Kajian Perlindungan Anak (Center on Child Protection) Universitas Indonesia

Gedung Nusantara II (Ex PAU Ekonomi) FISIP,  
Lantai 1 Kampus UI, Depok, 16424  
T. 021.78849181 F. 021.78849182  
www.puskapa.org