



# MODEL FASILITASI PELAKSANAAN LAYANAN KEPENDUDUKAN DI DESA: Pembelajaran dan Hasil

DESEMBER 2021

**Chris Morris**

**KOMPAK**

Jalan Diponegoro No. 72, Jakarta 10320 Indonesia

T: +62 21 8067 5000 | F: +62 21 3190 3090 | E: [info@kompak.or.id](mailto:info@kompak.or.id)

[www.kompak.or.id](http://www.kompak.or.id)

**KOMPAK**

Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan  
Kemitraan Pemerintah Australia - Indonesia

## **Premis sederhana mendasari upaya KOMPAK dalam meningkatkan administrasi kependudukan.**

Jika layanan administrasi kependudukan dapat diakses dengan lebih cepat, lebih murah, dan lebih mudah, persentase jumlah penduduk yang memiliki dokumen pencatatan sipil akan semakin meningkat. Kondisi ini akan memastikan lebih banyak masyarakat yang dapat mengakses layanan pemerintah yang memerlukan bukti identitas dan status, serta pemerintah akan memiliki data kependudukan yang lebih baik sebagai dasar pembuatan kebijakan dan pelaksanaan program.

## **Studi ini mendokumentasikan upaya KOMPAK dalam mengembangkan pendekatan berbasis desa untuk layanan administrasi kependudukan, dengan bermitra bersama pemerintah daerah.**

Pendekatan yang dinamakan fasilitasi pelaksanaan layanan kependudukan di desa (FPLKD) dirancang untuk memangkas waktu, biaya, dan kesulitan lainnya, dengan menawarkan layanan administrasi kependudukan yang dapat difasilitasi di tingkat desa. Model ini mengatasi tantangan pendanaan di tingkat kabupaten dengan menggunakan anggaran desa untuk mendanai fasilitator berbasis desa yang membantu warga dalam pembuatan dokumen pencatatan sipil.

**FPLKD dilaksanakan di lima provinsi binaan KOMPAK dengan skala yang beragam.** Model ini mulai diterapkan di Aceh (awal 2018) dan Nusa Tenggara Barat (NTB) (awal 2019), dan saat ini FPLKD telah diadopsi di kabupaten-kabupaten binaan KOMPAK di Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Sulawesi Selatan. FPLKD di Aceh dan Sulawesi Selatan diterapkan dalam skala yang lebih besar dibandingkan provinsi lainnya. Hampir seluruh desa di kecamatan dampingan KOMPAK (satu hingga tiga kecamatan per kabupaten) telah menerapkan model FPLKD. Beberapa replikasi FPLKD ditemukan di kecamatan non-dampingan KOMPAK, di kabupaten-kabupaten tersebut, meskipun dalam skala terbatas.

**Fokus utama studi ini adalah untuk membahas tiga pembelajaran utama dalam kaitannya dengan efektivitas, efisiensi, dan insentif dari FPLKD.** Dengan kata lain, pertanyaan yang diangkat dalam studi ini adalah: (i) apakah pelayanan penguatan administrasi kependudukan dan statistik hayati (PASH) berbasis desa berfungsi; (ii) jika demikian, apa cara terbaik untuk menerapkannya; dan (iii) mengapa pemerintah ingin melakukannya?

**Keterbatasan studi ini ada pada ketersediaan data yang dapat mendukung analisis yang kuat tentang efektivitas FPLKD.** Kendati demikian, FPLKD tampaknya telah menjadikan akses ke layanan administrasi kependudukan lebih mudah, murah dan terjangkau bagi masyarakat. Namun, lebih sulit untuk dinilai apakah FPLKD telah mendorong lebih banyak masyarakat untuk memiliki dokumen kependudukan daripada bila tanpa FPLKD. Oleh karena itu, kembali ditekankan, FPLKD terindikasi efektif namun intensitas efektivitasnya masih perlu ditelusuri lebih lanjut.

**FPLKD juga berpotensi sebagai model alternatif yang lebih efisien untuk penyelenggaraan layanan administrasi kependudukan berbasis desa.** Tentunya, tetap bergantung pada bagaimana FPLKD didanai dan diimplementasikan. Efisiensi FPLKD seharusnya dinilai berdasarkan desa per desa, bukan secara menyeluruh di seluruh kabupaten. Efisiensi perlu dikaitkan antara kebutuhan akan dokumen dengan biaya/kesulitan masyarakat dalam mendapatkan dokumen tersebut. Mengingat permintaan dokumen di desa cenderung bervariasi dari waktu ke waktu, maka kelayakan model FPLKD di desa tertentu kemungkinan juga akan terus berubah sesuai kebutuhan.

**Terakhir, perlu diperhatikan pula pentingnya mekanisme insentif yang dapat mendukung atau menghambat implementasi jangka panjang dari pendekatan FPLKD dalam skala besar.** Permasalahan utamanya adalah lembaga yang berwenang memberikan izin kepada desa untuk pembiayaan FPLKD adalah Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) di kabupaten, namun secara kelembagaan, DPMD tidak berkepentingan untuk memperluas akses ke layanan administrasi kependudukan. Oleh karena itu pendanaan desa berisiko tergeser oleh prioritas lainnya.

# 1. Mengapa perlu berfokus pada administrasi kependudukan?

## Kotak 1

### Kovenan internasional tentang hak-hak sipil dan politik

**Pasal 24(2):** Setiap anak harus didaftarkan segera setelah kelahirannya dan harus memperoleh suatu nama.

### **TPB 16: perdamaian, keadilan, dan kelembagaan yang tangguh**

Target 16.9: Pada tahun 2030, menyediakan identitas legal bagi semua, termasuk akta kelahiran

Indikator: Proporsi anak usia di bawah 5 tahun yang kelahirannya telah dicatat oleh otoritas sipil, menurut usia.

**Bagi masyarakat, dokumen administrasi kependudukan – baik itu akta kelahiran, KTP atau yang lainnya – lebih dari sekadar selembar kertas.** Dokumen tersebut berfungsi sebagai bukti identitas hukum dan usia yang dapat memberikan akses ke berbagai layanan pemerintah (termasuk pendidikan, kesehatan dan perlindungan sosial) serta memberikan perlindungan dari bahaya terkait usia (misalnya: pernikahan anak).

**Bagi pemerintah, penguatan administrasi kependudukan dan statistik hayati (PASH) dapat menjadi sumber data yang penting untuk membantu memandu perencanaan kebijakan dan penyediaan layanan.** Meskipun sebagian dari data tersebut juga dapat diperoleh melalui cara lain (misalnya: sensus atau survei rumah tangga), sistem PASH yang efektif berpotensi menghasilkan data secara lebih tepat waktu dan lebih rendah biaya.

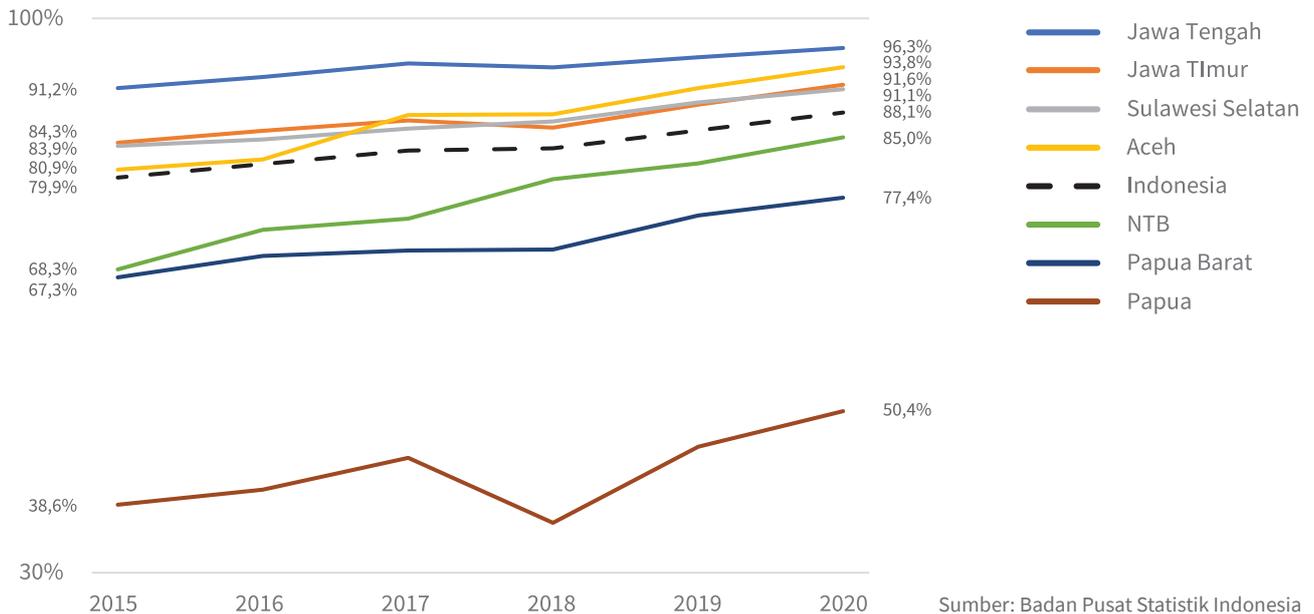
## 1.1. Administrasi Kependudukan di Indonesia: Sudah baik, tapi masih perlu dioptimalkan

**Secara stabil, Indonesia terus melaju dalam mencapai tujuan (dan kewajiban untuk memastikan) kepemilikan akta kelahiran bagi setiap penduduk.** Pada tahun 2019, 86% penduduk Indonesia yang berusia di bawah 18 tahun memiliki akta kelahiran, meningkat dari 79,9% pada lima tahun sebelumnya.

**Namun, cakupan akta kelahiran belum merata di seluruh wilayah Indonesia (lihat Tabel 1).** Cakupan di Jawa Tengah, misalnya, mencapai 95,1% pada tahun 2019, lebih tinggi dibandingkan Papua yang hanya 45,9%. Itu pun, provinsi dengan capaian yang tinggi tetap memiliki kantong wilayah dengan tingkat kepemilikan dokumen administrasi kependudukan yang sangat rendah.

Tabel 1

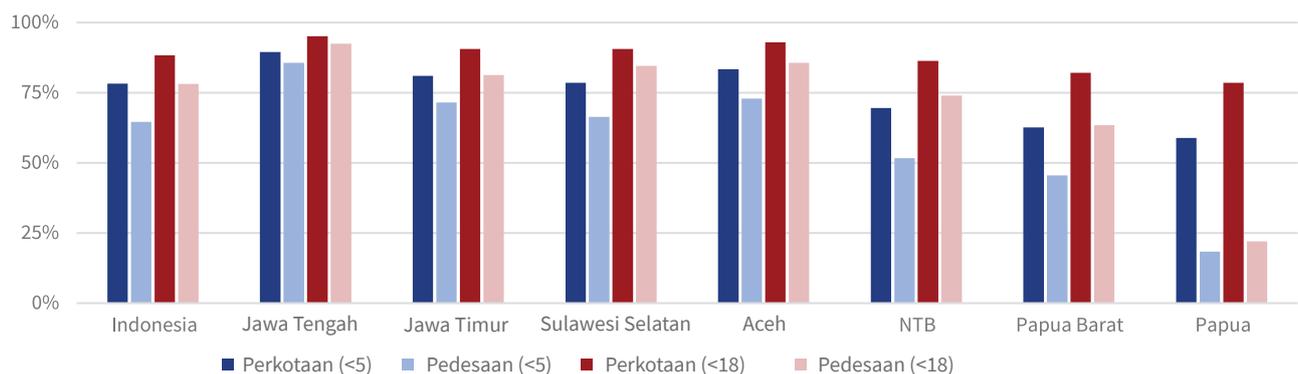
**Kepemilikan akta kelahiran untuk usia di bawah 18 tahun di provinsi dampingan kompak (2015-2020)**



**Penduduk yang tinggal di pedesaan lebih mungkin tidak memiliki akta kelahiran dibandingkan mereka yang tinggal di daerah perkotaan (lihat Tabel 2).** Secara nasional, selisihnya mencapai 13,7 persentase untuk kelompok di bawah 5 tahun, menyempit menjadi 10,2 poin persentase untuk kelompok di bawah 18 tahun (seperti pada tahun 2018). Pola ini berlaku di sebagian besar provinsi binaan KOMPAK.

Tabel 2

**Kepemilikan akta kelahiran berdasarkan usia dan wilayah (perkotaan/pedesaan) di provinsi dampingan kompak (2018)**

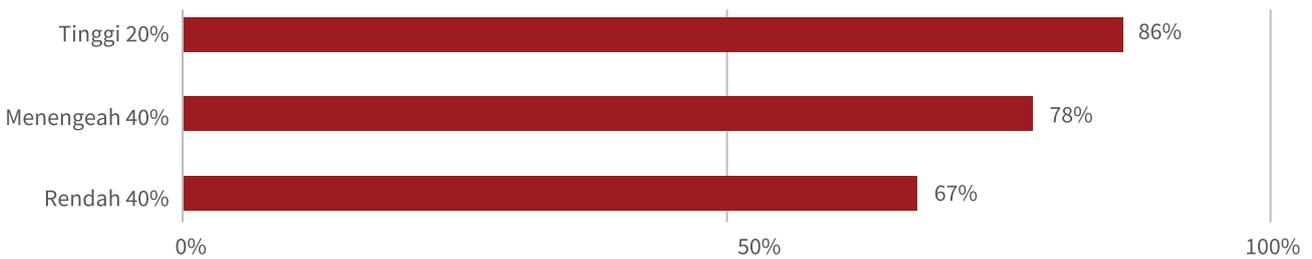


Sumber: Badan Statistik Indonesia (SUSENAS 2018)

**Kepemilikan akta kelahiran bagi seorang anak dipengaruhi oleh status sosial-ekonomi, namun tidak oleh jenis kelamin (lihat Tabel 3 dan 4).** Anak-anak dari keluarga berpendapatan rendah cenderung tidak memiliki akta kelahiran. Sedangkan, anak laki-laki maupun perempuan memiliki tingkat pencatatan kepemilikan akta kelahiran yang hampir sama, meskipun anak perempuan memiliki tingkat yang sedikit lebih tinggi. Penelitian PUSKAPA (2020), mitra KOMPAK, juga menunjukkan bahwa anak dengan disabilitas berat, juga cenderung tidak memiliki akta kelahiran.

Tabel 3

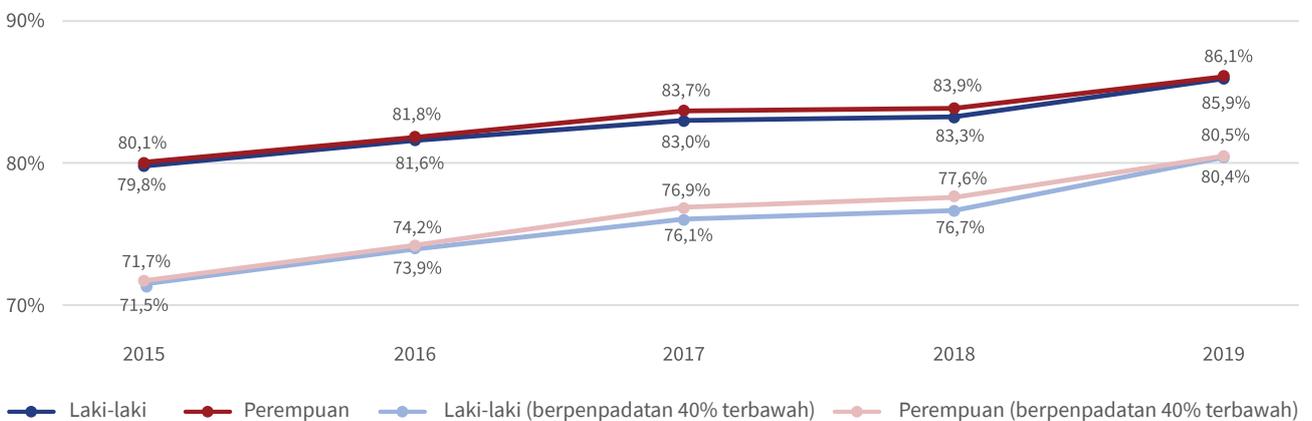
**Kepemilikan akta kelahiran bagi anak usia di bawah 5 tahun berdasarkan kelompok pendapatan**



Sumber: Badan Statistik Indonesia

Tabel 4

**Kepemilikan akta kelahiran untuk anak usia di bawah 18 tahun berdasarkan penghasilan dan jenis kelamin (2015-2019)**



Sumber: Badan Statistik Indonesia (SUSENAS 2018)

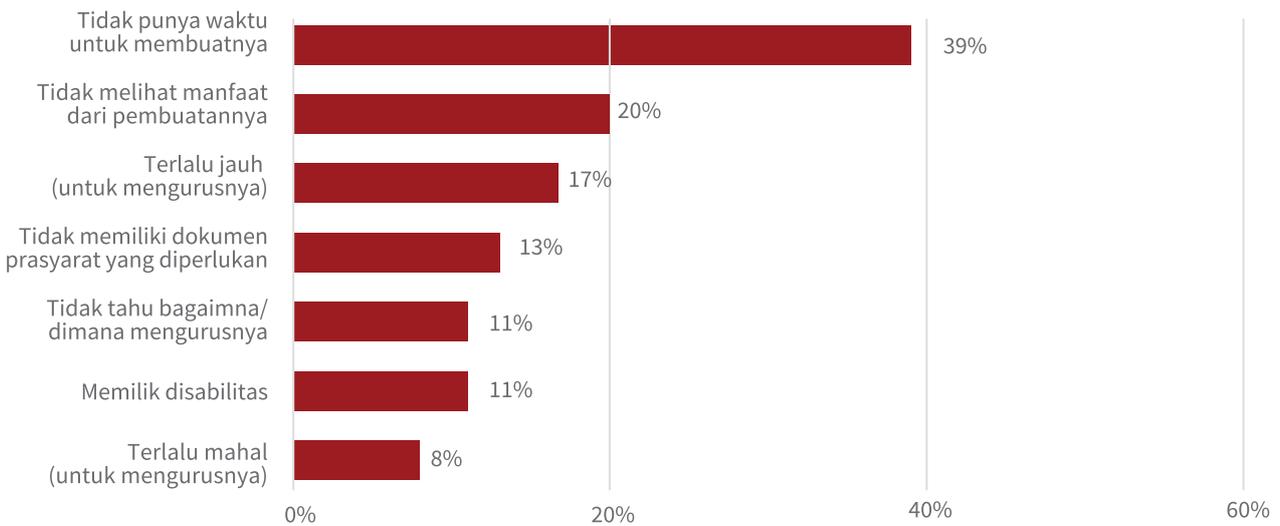
**Namun, ini bukanlah tentang akta kelahiran saja.** Di akhir siklus kehidupan, akta kematian juga jarang diterbitkan. Tidak ada data nasional yang mendokumentasikan persentase kematian secara resmi. Studi PUSKAPA di tiga kecamatan di Aceh, Jawa Tengah, dan Sulawesi Selatan pada tahun 2016, menemukan bahwa hanya 11,5% responden yang yakin akan membuat akta kematian jika ada anggota keluarga mereka yang meninggal dunia. Dokumen administrasi kependudukan yang penting lainnya antara lain kartu tanda penduduk (KTP), kartu keluarga (KK), serta akta nikah dan akta cerai.

**Hambatan akses menjadi alasan utama masyarakat yang tidak memiliki dokumen administrasi kependudukan, tetapi rendahnya permohonan juga menjadi bagian dari masalah (lihat Tabel 5).**

Penelitian PUSKAPA (2020) menunjukkan bahwa tidak memahami fungsi dari kepemilikan KTP adalah alasan kedua tertinggi. Data ini juga dapat diterjemahkan bahwa hambatan akses – termasuk waktu, jarak, kurangnya pengetahuan dan biaya – adalah hambatan umum untuk tidak memiliki KTP.

Tabel 5

**Alasan tidak memiliki KTP**



Sumber: PUSKAPA (2020)

**Pada tahun 2019, Pemerintah Indonesia dengan dukungan KOMPAK mengesahkan Strategi Nasional PASH yang ambisius untuk mencapai cakupan universal akta kelahiran, perkawinan, perceraian dan kematian per tahun 2024 (lihat Kotak 2).** Strategi ini menargetkan 99 persen warga negara untuk memiliki Nomor Induk Kependudukan (NIK) pada tahun 2024. NIK tersebut berfungsi untuk menghubungkan data penduduk di berbagai basis data pemerintah – misalnya, status sosial ekonomi untuk memenuhi syarat akses program perlindungan sosial.

**Target-target yang mudah dicapai sebenarnya telah terjadi.** Saat ini, penduduk yang lebih mungkin belum memiliki akta kelahiran dan dokumen administrasi kependudukan lainnya adalah mereka yang berasal dari kelompok masyarakat yang lebih sulit dijangkau. Misalnya, untuk konteks wilayah seperti di Papua yang sangat sulit untuk dijangkau, tentunya menjadi tantangan tersendiri untuk menaikkan kepemilikan akta kelahiran anak di bawah usia 18 tahun dari 45,9 persen menjadi 99 persen.

**Kompleksitas mekanisme pelaksanaannya turut memengaruhi.** Direktorat Jenderal Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil adalah lembaga dengan kewenangan atas kebijakan dan praktik pencatatan sipil di tingkat pusat, dan merupakan bagian dari Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Namun, paling tidak terdapat 10 sektor lain yang turut bertanggungjawab akan proses pencatatan sipil dan menjadi bagian dari kementerian lain: kesehatan, pendidikan, perlindungan sosial, agama, luar negeri, kepolisian,

**Kotak 2**  
**Strategi Nasional PASH Indonesia: ringkasan target capaian**

	Dasar (SUSENAS 2017)	Target (2024)
<b>Nomor Induk Kependudukan (NIK)</b>	<5 – 85,8%	99%
	<18 – 92,9%	➔ 99%
	Semua – 96,0%	99%
<b>Akta kelahiran</b>	<5 – 75,4%	➔ 100%
	<18 – 83,3%	100%
<b>Surat nikah</b>	Tidak ada data nasional	➔ 100%
<b>Surat cerai</b>	Tidak ada data nasional	➔ 100%
<b>Akta kematian (tahun lalu)</b>	Tidak ada data nasional	➔ 100%

sistem peradilan, ketenagakerjaan, dan imigrasi. Apalagi, yang bertanggungjawab akan sebagian besar layanan administrasi kependudukan adalah pemerintah kabupaten/kota, sementara fragmentasi kebijakan masih ditemukan baik antar lembaga di dalam Kemendagri, ataupun antar kementerian dan antar tingkatan pemerintahan.

**KOMPAK mendukung upaya Pemerintah Indonesia dalam memperkuat administrasi kependudukan terutama karena melihat urgensinya, sementara tantangannya juga besar.** Sebagaimana diuraikan di atas, cakupan administrasi kependudukan yang lebih luas dapat memudahkan masyarakat untuk mengakses layanan pemerintah, dan juga memberikan data yang lebih akurat kepada pemerintah dalam perencanaan penyediaan layanan tersebut (dan hal terkait lainnya). Untuk mencapai tujuan tersebut, KOMPAK bekerjasama dengan pemerintah di semua tingkatan – pusat, provinsi, kabupaten, kecamatan, dan desa – untuk bersama-sama menganalisis permasalahan dan menguji pendekatan dalam upaya mengatasi tantangan-tantangan tersebut. Studi ini berfokus pada satu elemen khusus yaitu fasilitasi akses ke layanan administrasi kependudukan berbasis desa, yang didanai dan dikelola oleh desa itu sendiri.

## 2. Layanan PASH Berbasis Desa

**Dukungan KOMPAK terkait PASH telah berkembang seiring waktu melalui proses ujicoba dan pembelajaran.** Hal ini berangkat dari gagasan bahwa upaya strategis untuk meningkatkan cakupan pencatatan sipil adalah dengan memastikan kepemilikan identitas hukum sejak lahir untuk semua penduduk.

**Hal ini diawali dengan kerjasama KOMPAK dengan dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten (khususnya di Aceh dan NTB) untuk membangun kesepahaman mengenai penyebab kesenjangan dalam cakupan pencatatan sipil dan mengembangkan strategi untuk mengatasinya.**

Didasarkan pada diskusi tersebut, dihasilkan empat pendekatan dengan tujuan yang sama yaitu memperkenalkan layanan PASH kepada masyarakat. Dua di antaranya berkaitan dengan sektor pemberi layanan (disebut ‘percepatan’) dan dua lainnya berdasarkan pada kewilayahan (disebut ‘jangkauan’):

<b>Sektoral (percepatan)</b> Penyediaan layanan PASH melalui:	<b>Kewilayahan (jangkauan)</b> Penyediaan layanan PASH melalui:
<b>Kesehatan:</b> Saat lahir dan pada masa balita di fasilitas pelayanan kesehatan	<b>Kecamatan:</b> Penugasan Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) di kantor kecamatan.
<b>Pendidikan:</b> Di sekolah selama penerimaan peserta didik baru di sekolah dasar dan menengah.	<b>Desa:</b> Pelatihan fasilitator administrasi kependudukan di tingkat desa.

**Seiring waktu, pendekatan berbasis desa dinilai yang paling menarik bagi pemerintahan daerah.** Secara umum, pendekatan ini dianggap lebih cocok dalam memberikan layanan secara berkelanjutan, dibandingkan bila dilakukan hanya pada waktu tertentu (misalnya, awal tahun ajaran sekolah). Pendekatan ini juga berpotensi menjangkau masyarakat marginal yang mungkin tidak mengakses layanan kesehatan atau pendidikan.

**TPendekatan berbasis desa melibatkan fasilitator terlatih yang secara aktif mengidentifikasi masyarakat yang pernah mengalami peristiwa yang membutuhkan pencatatan sipil (misalnya, kelahiran, kematian atau pernikahan).** Fasilitator kemudian membantu warga tersebut untuk melengkapi dan menyediakan dokumen-dokumen yang diperlukan sebagai prasyarat untuk melaporkan peristiwa tersebut. Fasilitator membawa sejumlah dokumen yang sudah dilengkapi ke dinas kependudukan dan pencatatan sipil dan, setelah selesai diproses, mengantarkan dokumen tersebut kepada warga tersebut.

**Secara teori, model ini secara langsung mencoba mengatasi kesenjangan dan hambatan akses utama dengan:**

- Menargetkan daerah pedesaan dengan tingkat pencatatan sipil lebih rendah (yaitu desa meskipun tidak tidak semuanya terletak jauh dari pusat kota).
- Meminimalkan hambatan akses yang lebih sering terjadi di daerah pedesaan (misalnya, waktu dan biaya perjalanan menuju dinas kependudukan dan pencatatan sipil yang berada di ibukota kabupaten).
- Menjangkau semua lapisan masyarakat (bukan hanya anak-anak) dan beroperasi secara berkelanjutan (tidak terbatas pada peristiwa tertentu).
- Melakukan upaya mitigasi akan tantangan yang terkait dengan koordinasi lintas sektor (misalnya, antara sektor administrasi kependudukan dan kesehatan dan/atau pendidikan).

**Gagasan penyediaan layanan administrasi kependudukan di tingkat desa sebenarnya bukanlah hal baru, mengingat potensi manfaatnya.** Semenjak berlakunya Undang-Undang Pencatatan Sipil Indonesia pada tahun 2006, pemerintah daerah berwenang untuk menugaskan petugas registrasi di tingkat desa untuk membantu urusan pencatatan dan pengelolaan data dasar kependudukan dan memfasilitasi akses ke dokumen administrasi kependudukan.

**Tantangannya sekarang adalah dalam menemukan modalitas implementasi yang terjangkau, yang mau dan mampu diadopsi oleh pemerintah daerah.**

## 2.1. Kebijakan yang Berlaku

**Berdasarkan kebijakan yang berlaku, pemerintah kabupaten menanggung biaya mempekerjakan petugas registrasi.** Hal tersebut merupakan konsekuensi dari modalitas yang mempekerjakan mereka. Menurut UU Pencatatan Sipil, petugas registrasi diprioritaskan telah berstatuskan pegawai negeri sipil. Jika tidak memungkinkan, maka petugas registrasi dapat bekerja dengan status kontrak (pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja atau PPPK) sesuai dengan Undang-Undang Kepegawaian tahun 2014. Desa tidak memiliki kewenangan untuk mempekerjakan staf melalui salah satu dari modalitas ini.

**Petugas registrasi ditunjuk oleh bupati berdasarkan rekomendasi kepala desa (disampaikan melalui kepala dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten).** Kriteria penunjukkan ini mencakup telah lulus sekolah menengah atas (atau sederajat) dan menyelesaikan pelatihan yang berkaitan dengan administrasi kependudukan. Setelah pengangkatan, petugas registrasi secara fungsional bertanggungjawab kepada kepala dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten, tetapi secara operasional bertanggungjawab kepada kepala desa. Mereka diharapkan tinggal di desa dimana mereka ditugaskan.

**Sayangnya, tidak ada data terpusat yang menunjukkan sejauh mana kabupaten/kota menerapkan pendekatan ini dalam praktiknya.** Didasarkan pada data yang dimiliki, di 40 kabupaten di enam provinsi dukungan KOMPAK, belum ada satu pun petugas registrasi berbasis desa yang telah diangkat. Oleh karenanya, dapat diasumsikan bahwa pelaksanaan model ini masih tidak merata. Pertanyaan selanjutnya adalah “mengapa demikian” dan terdapat dua kemungkinan jawaban.

**Pertama, bisa saja model tersebut tidak dilaksanakan, karena dinilai tidak efektif dalam meningkatkan angka cakupan administrasi kependudukan.** Namun, dugaan ini berlaku bila efektivitas model ini telah diuji. Sayangnya tidak cukup bukti untuk mendukung kesimpulan ini, setidaknya di lokasi dampingan KOMPAK.

**Kedua, keinginan pemerintah daerah untuk meningkatkan cakupan administrasi kependudukan tidak sebanding dengan biaya yang dikeluarkan (perkiraan atau aktual) untuk model ini. Dugaan ini tampaknya lebih tepat.** Sekalipun diasumsikan analisis biaya penerapan model ini telah dilakukan oleh pemerintah daerah, tetaplah sulit untuk melakukan analisis biaya/manfaat dengan tidak tersedianya data yang reliabel tentang besaran potensi manfaatnya. Tidak pula tersedia mekanisme disinsentif (ataupun insentif) dari pemerintah pusat.

## 2.2. Model FPLKD

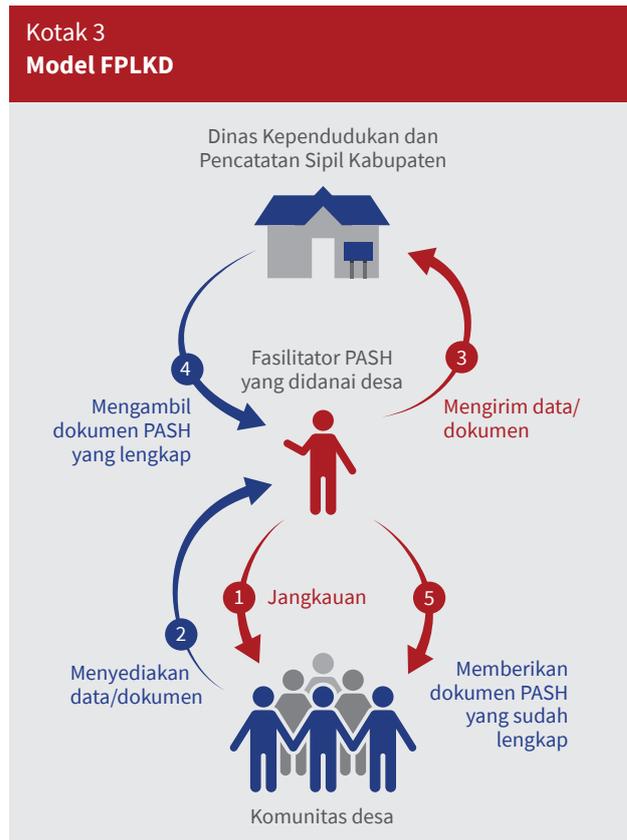
**Model reguler (sesuai kebijakan pemerintah yang berlaku) dan model FPLKD memiliki tujuannya dan pendekatannya yang sama, namun dengan modalitas yang berbeda.** Layaknya model reguler, FPLKD bertujuan untuk meningkatkan tingkat cakupan administrasi kependudukan dengan membuat akses ke dokumen administrasi kependudukan menjadi lebih cepat, lebih murah, dan lebih mudah. Dalam strategi pelaksanaannya, FPLKD menggunakan fasilitator pencatatan sipil berbasis desa yang, sebagian besar, secara fungsional setara dengan petugas registrasi model reguler (lihat Kotak 3). Perbedaan utamanya terletak pada aturan pendanaan dan pengelolaannya.

**Melalui model FPLKD, layanan administrasi kependudukan berbasis desa didanai dan dikelola oleh desa itu sendiri, bukan oleh kabupaten.** Desa sejak lama telah bertanggungjawab atas beberapa fungsi dasar administrasi kependudukan, seperti melaporkan jumlah warga di desa dan memberikan surat keterangan identitas atau status bagi masyarakat yang ingin memiliki dokumen administrasi kependudukan. Model FPLKD hanya memperbesar peranan desa di wilayah ini menjadi lebih aktif dalam memfasilitasi akses layanan pencatatan sipil dan administrasi kependudukan.

**Desa membutuhkan empat hal untuk menggunakan dan menjalankan model tersebut: kewenangan, anggaran, sumber daya manusia, dan pelatihan.** Kewenangan didasarkan pada dua arahan bupati yaitu pendelegasian wewenang dari kabupaten ke desa untuk menjalankan peran tersebut, dan memberi wewenang kepada desa untuk mengalokasikan anggaran untuk hal ini. Desa kemudian mengalokasikan dana dari anggaran desa dan memilih fasilitator. Pelatihan untuk fasilitator umumnya dilakukan bersama dengan dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten.

**Model FPLKD yang berbasis desa perlu dipadukan dengan reformasi prosedur pada dinas kependudukan dan pencatatan sipil.** Hal ini dibutuhkan untuk membuat proses pendaftaran yang lebih efisien, baik untuk fasilitator desa yang memproses dokumen administrasi kependudukan secara massal, maupun untuk masyarakat umum.

**Pada dasarnya, model FPLKD terdiri dari seperangkat prinsip dan pendekatan yang adaptif terhadap kondisi lokal, bukan pendekatan untuk bukan untuk segala kebutuhan.** Semenjak pertama kali dilaksanakan secara organik dari dukungan KOMPAK di Aceh dan NTB, gagasan ini kemudian diperkenalkan ke provinsi dan kabupaten lain, di mana model tersebut terus berkembang menyesuaikan dengan kondisi dan preferensi lokal. Beberapa variasi model yang paling umum termasuk apakah pemilihan fasilitator administrasi kependudukan desa berasal dari pejabat pemerintah desa yang ada atau direkrut khusus untuk tujuan tersebut, bersama dengan pengupahannya (misalnya, iuran bulanan tetap, iuran per layanan, atau gabungan keduanya).



**Menariknya, pada praktiknya, pemerintah provinsi dan kabupaten tidak selalu membedakan secara jelas antara model FPLKD dan model reguler.** Beberapa pihak beranggapan bahwa model FPLKD lebih terjangkau daripada mendanai model reguler, dan tidak dilihat sebagai model yang berbeda (dan secara umum memang demikian). Misalnya, Instruksi Gubernur Aceh No.6/2018 yang menetapkan dasar kebijakan akan administrasi kependudukan berbasis desa di Aceh mengamanatkan agar petugas registrasi berbasis desa (ciri model FPLKD) direkrut sesuai dengan prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (No.199/2017) yang mengatur tentang pengangkatan dan pemberhentian petugas registrasi desa (ciri model reguler). Kendati demikian, modalitas pendanaan dan status kerja petugas dari kedua model sangat berbeda.

### 2.3. Model Alternatif Lainnya

Fokus kerja KOMPAK (dan studi ini) terletak pada layanan administrasi kependudukan yang berbasis desa, namun dipahami pula terdapat opsi alternatif lain yang kredibel yang dapat dipertimbangkan untuk mengatasi hambatan biaya untuk memperoleh dokumen administrasi kependudukan, serta hambatan waktu, dan kerumitan lainnya. Opsi alternatif tersebut antara lain:

- i. Layanan keliling yang memfasilitasi petugas registrasi mengunjungi desa-desa untuk menyediakan layanan administrasi kependudukan.
- ii. Layanan daring yang memfasilitasi warga untuk mengurus dokumen administrasi kependudukan secara elektronik (online).
- iii. Penempatan titik-titik pelayanan di tingkat kecamatan, termasuk mendelegasikan tugas tertentu kepada pejabat pemerintah kecamatan.

Seluruh opsi model alternatif ini beroperasi di tingkat kabupaten dengan intensitas yang berbeda-beda. Idealnya, analisis model layanan administrasi kependudukan berbasis desa perlu mempertimbangkan alternatif-alternatif ini; namun, hal tersebut di luar ruang lingkup studi ini.

## 3. Prioritas Pembelajaran: Tiga Pertanyaan Utama

**Layanan administrasi kependudukan berbasis desa secara teori akan banyak direkomendasikan, namun bagaimana implementasinya?** Prioritas pembelajaran KOMPAK akan dukungannya untuk administrasi kependudukan dapat diringkas menjadi tiga pertanyaan utama: efektivitas, efisiensi, dan insentif.

### **Q1: Efektivitas: Apakah layanan PASH berbasis desa berhasil?**

**Apakah layanan administrasi kependudukan berbasis desa dapat membantu meningkatkan jumlah warga yang memiliki dokumen administrasi kependudukan? Siapa yang paling banyak terbantu?**

Ini adalah pertanyaan yang harus dijawab oleh KOMPAK (dan pemerintah). Pertanyaan ini berlaku untuk model FPLKD dan reguler, mengingat dari sudut pandang warga, keduanya seharusnya memberikan pelayanan yang kurang lebih setara.

Langkah pertama yang dilakukan adalah menilai apakah dan sejauh mana layanan administrasi kependudukan berbasis desa dapat menghilangkan hambatan akses dengan menjadikan proses aplikasi lebih cepat, lebih murah dan/atau lebih mudah. Jika ya, pertanyaannya selanjutnya adalah apakah hal tersebut juga dapat meningkatkan jumlah warga yang memiliki dokumen administrasi kependudukan. Dibutuhkan upaya untuk membedakan mereka yang:

- (i) Tidak bisa mendapatkan dokumen administrasi kependudukan dalam jangka waktu yang ditentukan tanpa adanya layanan administrasi kependudukan berbasis desa.
- (ii) Bisa mendapatkan dokumen administrasi kependudukan dalam jangka waktu yang ditentukan, tetapi memanfaatkan model FPLKD yang lebih cepat, lebih mudah dan/atau lebih murah.

### **Q2: Efisiensi: Apa cara terbaik untuk menerapkannya?**

**Jika model penyediaan layanan berbasis desa efektif, apa cara yang paling hemat biaya dan praktis untuk menerapkannya dalam skala besar?**

Terdapat dua alternatif untuk saat ini: model pemerintah menggunakan petugas registrasi berbasis desa, yang dibiayai oleh pemerintah kabupaten, dan model FPLKD menggunakan fasilitator administrasi kependudukan berbasis desa, yang didanai oleh desa. Patut untuk membandingkan biaya keseluruhan yang ditanggung pemerintah dari masing-masing pendekatan. Apakah model FPLKD dapat menghemat biaya atau hanya mengalihkan biaya?

Hal menarik lainnya adalah keuntungan dan kerugian relatif dari aturan pendanaan dan pengelolaan berbasis desa atau kabupaten (atau gabungan keduanya). Kabupaten mungkin memiliki kecenderungan alami untuk mengalihkan biaya dan kewenangan pengelolaan ke desa. Pendekatan ini juga didukung oleh prinsip bahwa dana harus disalurkan berdasarkan fungsinya, tetapi apakah ada konsekuensi yang tidak diinginkan?

Dalam praktiknya, jenis pelajaran operasional apa yang dapat diambil dari pengalaman KOMPAK? Siapa yang harus dipilih sebagai fasilitator? Apa yang setidaknya perlu mereka ketahui untuk menjalankan peran mereka secara efektif? Terakhir, seperti apa insentif terbaik bagi mereka untuk melakukannya?

### **Q3: Insentif: Mengapa pemerintah akan ingin menerapkannya?**

**Apa yang mendorong pemerintah untuk memperluas cakupan administrasi kependudukan? Bagaimana insentif dapat disusun dengan lebih baik agar hasilnya melebihi biaya untuk mencapainya?**

Pada dasarnya, model FPLKD yang menggunakan anggaran desa untuk mendanai layanan administrasi kependudukan berbasis desa merupakan solusi atas masalah pemerintah kabupaten yang tidak ingin atau tidak mampu mendanai layanan tersebut. Namun, pemerintah memiliki sumber daya yang terbatas, dengan kata lain 'tidak cukup uang' dapat berarti 'tidak diprioritaskan untuk pendanaan'. Jika hal tersebut benar, apa yang bisa mendorong pemerintah untuk menyediakan dukungan teknis yang memadai untuk model yang didanai oleh desa? Lalu, apakah desa akan mendanai layanan administrasi kependudukan atas keinginan mereka sendiri, atau hanya karena diperintahkan oleh pemerintah kabupaten?

## 4. FPLKD: Gambaran Penerapannya Sejauh Ini

**Untuk menguji efektifitas atau efisiensi dari administrasi kependudukan berbasis desa, model FPLKD terlebih dahulu harus dilaksanakan.** Langkah awal untuk mencapai hasil yang diharapkan di tingkat menengah dan tingkat yang lebih tinggi adalah yang menjadi fokus utama KOMPAK hingga saat ini.

**Alih-alih melaksanakannya sendiri secara langsung, KOMPAK bekerjasama dengan pemerintah untuk memahami permasalahan dan menelaah solusinya.** Pemerintah kemudian menerapkan dan menguji solusi tersebut, terutama dengan menggunakan sumber dayanya sendiri. Cara ini dapat memperbesar dampak dari hasil kerja KOMPAK dan memastikan bahwa hanya pendekatan yang dapat diterapkan melalui sistem pemerintahlah yang didukung, sehingga hal ini meningkatkan peluang keberlanjutan.

**Merancang waktu dan skala implementasi yang dilakukan hingga saat ini, adalah acuan untuk menelusuri hasil seperti apa bisa dicapai – dan lokasinya – hingga saat ini.** Misalnya, jika model tersebut hanya diterapkan di beberapa kecamatan di suatu kabupaten, maka menjadi tidak logis bila melihat perubahan dengan data di tingkat kabupaten, kecuali bila dampaknya sangat besar. Sehingga, lebih logis bila melihat perubahan di kecamatan-kecamatan tersebut.

**Terakhir, perlu diingat bahwa model FPLKD yang dilakukan di hampir semua lokasi dampingan KOMPAK juga merupakan suatu pencapaian.** Singkatnya, pelaksanaan model FPLKD merupakan hasil upaya pemerintah kabupaten dan desa dalam membuat peraturan, mengalokasikan anggaran, menetapkan sistem dan prosedur, dan melatih fasilitator. Kesiapan mereka untuk melakukannya – dan dalam beberapa kasus, berskala besar – merupakan bukti efektivitas dari strategi pelibatan KOMPAK.

### 4.1. Sejak Kapan, di Mana, dan Seberapa Intensif?

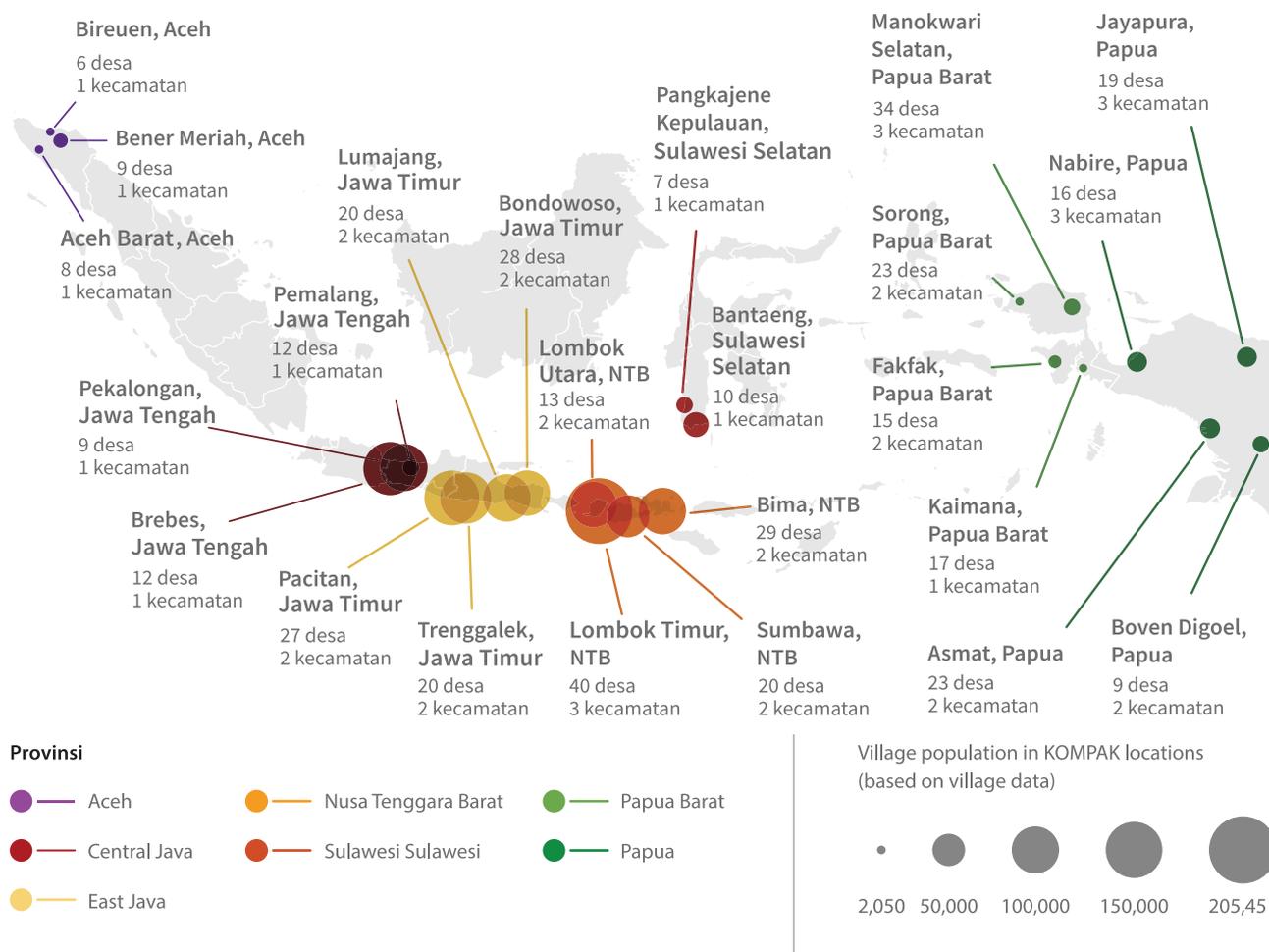
**Model FPLKD untuk administrasi kependudukan berbasis desa pertama kali dirintis di Aceh (awal 2018) dan NTB (awal 2019) dan sejak itu diperluas ke semua provinsi dampingan KOMPAK kecuali Papua.** Pertemuan-pertemuan awal untuk membahas adopsi model FPLKD di Papua dihentikan sementara pada Oktober 2020, karena pemerintah kabupaten perlu berfokus pada masalah COVID-19.

**Selain Sulawesi Selatan (dan selanjutnya di Papua Barat), KOMPAK secara rata-rata mendukung layanan administrasi berbasis desa di sekitar 10% jumlah desa dalam satu kabupaten.** Oleh karena itu, menjadi lebih tepat bila melihat capaian pada tingkat kecamatan daripada kabupaten. Di Sulawesi Selatan, dua kabupaten binaan KOMPAK (Pangkep dan Bantaeng) memutuskan untuk langsung mencapai cakupan 100% tanpa adanya percontohan. Cakupan di Kabupaten Aceh, Bener Meriah, dan Aceh Barat juga sudah mencapai 100% sejak sekitar Agustus 2018.

**Secara umum, sebagian besar desa di kecamatan KOMPAK menerapkan model FPLKD.** Misalnya, pada bulan Maret 2021, sekitar 75% desa di kecamatan KOMPAK di Lombok Timur dan Lombok Utara secara aktif menerapkan layanan administrasi kependudukan berbasis desa.

Tabel 6

**Peta lokasi KOMPAK**



Tabel 7

**Lokasi target awal untuk kegiatan administrasi kependudukan berbasis desa**

Provinsi	Kabupaten	Kecamatan		Desa		Waktu dimulai (perkiraan)	Replikasi tingkat kabupaten
		Jumlah	Proporsi	Jumlah	Proporsi		
Aceh	Aceh Barat	1 dari 12	8%	27 dari 322	8%	awal 2018	Tinggi
	Bener Meriah	1 dari 10	10%	35 dari 233	15%	awal 2018	Tinggi
	Bireuen	1 dari 17	6%	41 dari 609	7%	awal 2018	Rendah
	<b>Subtotal/rata-rata</b>	<b>3 dari 39</b>	<b>8%</b>	<b>103 dari 1,164</b>	<b>9%</b>		
Jawa Tengah	Brebes	1 dari 17	6%	12 dari 297	4%	akhir 2019	Tidak ada
	Pekalongan	1 dari 19	5%	9 dari 272	3%	akhir 2019	Tidak ada
	Pemalang	1 dari 14	7%	12 dari 222	5%	akhir 2019	Tidak ada
	<b>Subtotal/rata-rata</b>	<b>3 dari 50</b>	<b>6%</b>	<b>33 dari 791</b>	<b>4%</b>		

Provinsi	Kabupaten	Kecamatan		Desa		Waktu dimulai (perkiraan)	Replikasi tingkat kabupaten
		Jumlah	Proporsi	Jumlah	Proporsi		
<b>Jawa Timur</b>	Bondowoso	2 dari 23	9%	28 dari 219	13%	pertengahan 2019	Sedang
	Lumajang	2 dari 21	10%	20 dari 205	10%	N/A	Tidak ada
	Pacitan	2 dari 12	17%	27 dari 171	16%	pertengahan 2019	Tinggi
	Trenggalek	2 dari 14	14%	20 dari 157	13%	N/A	Tidak ada
	<b>Subtotal/rata-rata</b>	<b>8 dari 70</b>	<b>11%</b>	<b>95 dari 752</b>	<b>13%</b>		
<b>Sulawesi Selatan</b>	Bantaeng	8 dari 8	100%	67 dari 67	100%	pertengahan 2019	Tinggi
	Pangkep	13 dari 13	100%	103 dari 103	100%	pertengahan 2019	Tinggi
	<b>Subtotal/rata-rata</b>	<b>21 dari 21</b>	<b>100%</b>	<b>170 dari 170</b>	<b>100%</b>		
<b>NTB</b>	Bima	2 dari 18	11%	29 dari 192	15%	awal 2019	Rendah
	Lombok Timur	3 dari 21	14%	40 dari 254	16%	awal 2019	Tidak ada
	Lombok Utara	2 dari 5	40%	13 dari 33	39%	awal 2019	Sedang
	Sumbawa	2 dari 24	8%	20 dari 165	12%	akhir 2018	Sedang
	<b>Subtotal/rata-rata</b>	<b>9 dari 68</b>	<b>13%</b>	<b>102 dari 644</b>	<b>16%</b>		
<b>TOTAL</b>	<b>16</b>	<b>44 dari 248</b>	<b>18%</b>	<b>503 dari 3,521</b>	<b>14%</b>		
<b>Papua</b>	Asmat	2 dari 23	9%	23 dari 221	10%	N/A	N/A
	Boven Digoel	2 dari 20	10%	9 dari 112	8%	N/A	N/A
	Jayapura	2 dari 19	11%	14 dari 144	10%	N/A	N/A
	Nabire	2 dari 15	13%	10 dari 89	11%	N/A	N/A
	<b>Subtotal/rata-rata</b>	<b>8 dari 77</b>	<b>10%</b>	<b>56 dari 566</b>	<b>10%</b>		
<b>Papua Barat</b>	Fakfak	2 dari 17	12%	18 dari 149	12%	Direncanakan tahun 2021	Semua desa melalui PROSPPEK (di masa depan)
	Kaimana	1 dari 7	14%	19 dari 86	22%		
	Manokwari Selatan	3 dari 6	50%	34 dari 57	60%		
	Sorong	2 dari 30	7%	24 dari 257	9%		
	<b>Subtotal/rata-rata</b>	<b>8 dari 60</b>	<b>13%</b>	<b>95 dari 549</b>	<b>17%</b>		

**Catatan:** ‘Replikasi tingkat kabupaten’ menggambarkan sejauh mana FPLKD diterapkan di kecamatan yang bukan binaan KOMPAK dalam satu kabupaten, berdasarkan estimasi tim provinsi KOMPAK. Perkiraan persentase desa yang menerapkan FPLKD dikategorikan sebagai ‘tinggi’ (76%–100%), ‘sedang’ (26%–75%), ‘rendah’ (1%–25%) dan ‘tidak ada’ (0%). Namun, kategori ini hendaknya hanya dilihat sebagai panduan kasar, karena sulitnya memantau dan memverifikasi di daerah tempat KOMPAK tidak beroperasi secara langsung.

**Beberapa replikasi model FPLKD juga terjadi di luar kecamatan dan kabupaten KOMPAK, meskipun kebanyakan dalam skala kecil.** Berbeda dengan yang lain, antusiasme Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Aceh terhadap model administrasi berbasis desa telah menghasilkan perluasan model hingga ke 10 kabupaten lainnya sejak tahun 2019. Per Desember 2020, tercatat semua fasilitator PASH desa telah dilatih di Kabupaten Langsa, Aceh Jaya, Aceh Barat Daya, Aceh Tamiang, Simeuleu, dan Aceh Timur; sementara sekitar 90% fasilitator PASH desa yang terlatih di Kabupaten Aceh Selatan dan Pidie Jaya, dan kurang dari 5% desa untuk Kabupaten Aceh Utara dan Aceh Besar. Total fasilitator PASH desa adalah 3.027 orang fasilitator yang tersebar di 2.459 desa.

**Namun, sejauhmana model FPLKD diimplementasikan di luar kecamatan dan kabupaten KOMPAK tidak diketahui karena tidak tersedianya data kuantitatif atau kualitatif secara memadai.** Namun demikian, ada indikasi akan lebih lemahnya implementasi model FPLKD di kabupaten non-dampingan KOMPAK di Aceh, bila diasumsikan dari ketidakaktifan fasilitator di kabupaten-kabupaten tersebut dalam berdiskusi di forum WhatsApp yang telah dibentuk.

## 4.2. Mekanisme Operasional dan Tantangannya

**Alokasi anggaran merupakan salah satu wujud terpenting akan komitmen pemerintah.** Hal baik yang ditemukan, dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten di sebagian besar lokasi KOMPAK telah mengalokasikan waktu dan anggaran staf untuk membantu pelatihan fasilitator PASH desa. Selain itu, sejumlah besar desa telah mengalokasikan dana desa untuk tunjangan dan biaya operasional para fasilitator tersebut.

**Data survei internal KOMPAK di Aceh juga menunjukkan tingginya tingkat kepuasan masyarakat terhadap model FPLKD.** Lebih dari 97% responden di Bener Meriah, Bireuen dan Aceh Barat puas dengan metode penyediaan layanan ini.

**Terlepas dari keberhasilan kerjasama KOMPAK dengan pemerintah kabupaten dalam meluncurkan model administrasi kependudukan berbasis desa, KOMPAK juga menghadapi beberapa tantangan operasional.** Permasalahan umum di tingkat desa yang teridentifikasi melalui pemantauan rutin di Bener Meriah, Bireuen, dan Aceh Barat, antara lain:

- Tidak semua desa mengalokasikan anggaran untuk model FPLKD.
- Fasilitator PASH desa tidak dapat mengakses dana yang dialokasikan untuk kegiatan administrasi kependudukan dari anggaran desa, sehingga kurang termotivasi untuk melaksanakan tugasnya.
- Dana yang dialokasikan di APBD untuk model FPLKD tidak terpakai akibat kurang terlatihnya fasilitator, sehingga anggaran dialihkan ke kegiatan lain.

PUSKAPA juga menemukan masalah terkait alokasi anggaran desa untuk upah fasilitator PASH dan tunjangan perjalanan kerja di NTB dan Sulawesi Selatan.

**Konteks politik desa juga memengaruhi pelaksanaan FPLKD di Aceh.** Tidak jarang kepala desa menggunakan pengangkatan untuk menjabat posisi berpenghasilan besar sebagai imbalan atas dukungan mereka. Penunjukan fasilitator PASH desa di Aceh turut dipengaruhi oleh pola ini. Sekitar 50–70% fasilitator PASH desa diberhentikan dan diganti dengan orang-orang pilihan kepala desa yang baru, bahkan di kabupaten dampingan KOMPAK. Hal ini mengurangi capaian dari investasi yang dilakukan dalam memberikan pelatihan fasilitator awal, sementara fasilitator yang baru terpilih hanya dibimbing

### Kotak 4

#### Pelanggan yang Bahagia

*Alhamdulillah, dengan adanya fasilitator PASH di Timang Gajah, masyarakat sangat terbantu. Kami tidak perlu pergi ke ibukota kabupaten untuk mengurus dokumen sendiri. Kami hanya perlu memberikan semua informasi yang diperlukan.*

*Mengurus semuanya sendiri akan memakan waktu yang cukup lama, bolak-balik ke ibukota kabupaten untuk memenuhi semua persyaratan. Butuh waktu, tenaga dan uang untuk mengurus dokumen administrasi kependudukan. Fasilitator PASH di desa kami sangat membantu.*

*Anggota Komunitas, Kampung Timah Gajah, Bener Meriah, November 2018*

secara informal oleh petugas registrasi mengenai tata cara pelaksanaan tugasnya. Sebagai solusi cepat untuk masalah ini, Gubernur Aceh kemudian mengeluarkan peraturan yang mewajibkan penunjukkan fasilitator PASH desa dilakukan untuk minimal dua tahun.

**Perubahan di dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten juga ditemukan beragam.**

**Per Desember 2018, semua dinas kependudukan dan pencatatan sipil di tiga kabupaten KOMPAK di Aceh telah menetapkan sistem jalur cepat untuk percepatan proses pengurusan dokumen yang diajukan melalui FPLKD.** Di Bireuen, jalur cepat hanya tersedia untuk akta kelahiran dan kematian, sementara pengajuan dokumen administrasi kependudukan lainnya harus dilakukan melalui jalur biasa. Petugas registrasi harus segera memeriksa kelengkapan dokumen dan memberi tahu fasilitator desa jika ada informasi atau dokumen pendukung yang kurang.

Sementara itu, jumlah petugas di mekanisme jalur cepat di Bener Meriah dan Aceh Barat dilaporkan tidak sebanding dengan banyaknya dokumen yang diajukan, yang mengakibatkan waktu tunggu yang lebih lama. Apalagi ternyata ada pola komunikasi yang tidak efektif antara petugas registrasi dan fasilitator desa di Bener Meriah, sehingga fasilitator mengetahui kapan dokumen dapat diambil. Fasilitator harus beberapa kali datang ke kantor kabupaten hingga akhirnya dokumen kependudukan sudah resmi diterbitkan.

**Upaya KOMPAK lainnya untuk meningkatkan kualitas layanan di dinas kependudukan dan pencatatan sipil masih lebih terbatas.** Per Desember 2018, mekanisme tersebut di atas telah sebagian dilaksanakan di Bener Meriah, tetapi masih belum terjadi di Bireuen dan Aceh Barat. Di Aceh Barat, kepala dinas kependudukan dan pencatatan sipil menyatakan bahwa permasalahan bukan terletak pada sumber daya fisik dan manusia, tetapi pada minat dan komitmen yang masih rendah.

## Kotak 5

### PASH berbasis desa – perspektif catatan sipil

*Saat fasilitator desa PASH diperkenalkan, kami menerima begitu banyak dokumen permohonan yang awalnya hanya menumpuk. Namun setelah kami memperbaiki layanan dengan mengalokasikan petugas tertentu dan menambahkan operator komputer untuk input data, semua dokumen yang diajukan oleh fasilitator PASH telah selesai...*

*Pada awalnya kami dapat menerima 100 dokumen per harinya, yang kira-kira membutuhkan waktu satu bulan untuk diproses. Sekarang kami menerima 50 dokumen per minggu dari fasilitator PASH dan dapat diproses dalam dua hari.*

*Salah satu kendala yang kami hadapi adalah banyaknya dokumen yang tertunda karena fasilitator PASH belum melengkapinya dengan baik. Jadi, misalnya, ketika ada masalah dengan surat pernyataan, kami biasanya memberikan umpan balik langsung kepada fasilitator.*

*Masalah lainnya adalah kami tidak memiliki sistem pemantauan yang kuat untuk melacak jumlah dokumen yang diajukan oleh fasilitator PASH. Jadi, kami sebenarnya tidak mengetahui secara pasti jumlah dokumen yang telah mereka proses.*

Peserta FGD dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Aceh Barat, November 2018

**Studi PUSKAPA di tahun 2020 mengidentifikasi masalah yang serupa di lokasi KOMPAK lainnya.** Di Sulawesi Selatan, dinas kependudukan dan pencatatan sipil belum membangun sistem jalur cepat untuk mempercepat pemrosesan dokumen yang diajukan melalui FPLKD. Di Bima, sistem jalur cepat telah dibuat, tetapi banyak fasilitator desa yang tidak dapat menggunakannya karena tidak diakui oleh petugas registrasi. Sementara itu, di Sulawesi Selatan, fasilitator FPLKD masih dianggap sebagai calo akibat kurangnya pengetahuan masyarakat tentang FPLKD.

## 5. Efektivitas: Apa yang Diketahui Sejauh Ini?

**Jika berbicara tentang efektivitas, maka perlu menelusuri hasil yang diharapkan sebagai acuannya.**

Target hasil yang diharapkan tercermin dalam teori perubahan yang mendasari upaya KOMPAK untuk administrasi kependudukan berbasis desa (lihat Tabel 8). Hasil yang diharapkan ditampilkan dalam warna hijau, dihubungkan dengan anak panah tebal. Sementara, hasil lain yang mungkin tercapai ditampilkan dalam warna oranye dan merah, dihubungkan oleh anak panah tipis.

Tabel 8

### Teori perubahan untuk layanan administrasi kependudukan berbasis desa



### Beberapa catatan (terkait dengan capaian alternatif)

Meskipun perbaikan waktu, biaya, dan/atau kemudahan dalam memperoleh dokumen administrasi kependudukan seharusnya dapat meningkatkan angka administrasi kependudukan, hal ini hanya dapat terjadi apabila:

- Perbaikan-perbaikan tersebut menghilangkan hambatan-hambatan terkait akses yang menghalangi atau membuat masyarakat tidak tertarik untuk mengurus kepemilikan dokumen-dokumen administrasi kependudukan.** Jika upaya perbaikan tersebut tidak bisa menghilangkan hambatan atau disinsentif terkait akses, maka upaya tersebut hanya akan memberikan pengalaman yang lebih baik bagi mereka yang akan mengurus dokumen administrasi tanpa intervensi.
- Terdapat insentif untuk mengurus dan memiliki dokumen administrasi kependudukan sekalipun biayanya (keuangan dan lainnya) dihilangkan.** Tanpa insentif bagi masyarakat untuk mengurus dokumen administrasi, walau tanpa biaya, mungkin tidak cukup memotivasi bagi mereka yang tidak mau repot atau kesulitan memperolehnya. Mengacu kembali pada survei PUSKAPA tahun 2020, tidak mengetahui manfaat adalah alasan kedua tertinggi yang disebutkan responden yang tidak memiliki KTP, sehingga kondisi ini masih menjadi masalah yang riil.

**Peningkatan angka kepemilikan dokumen kependudukan juga dapat terjadi meskipun inisiatif percepatan tidak berhasil memangkas waktu, biaya dan/atau memberi kemudahan dalam memperolehnya.** THal ini dapat terjadi jika intervensi tersebut berhasil menyalurkan lebih banyak orang melalui sistem yang sudah ada tanpa membuat perbaikan yang bermakna.

## **5.1. Tantangan Data: Apa yang Bisa Ditemukan dan Bagaimana Caranya?**

### **Perbaikan waktu, biaya dan/atau kemudahan dalam memperoleh dokumen PASH**

**Langkah pertama adalah menelusuri apakah model FPLKD benar-benar membuat dokumen PASH diperoleh lebih cepat, lebih murah, dan/atau lebih mudah, sebagaimana tujuannya.** Keberhasilan (atau tidak) dari hal tersebut dapat memberikan wawasan mengenai bisa atau tidaknya hal tersebut menjadi mekanisme yang mendorong perubahan dalam urusan administrasi kependudukan. Ada dua cara utama untuk melakukannya – secara langsung dan tidak langsung.

**Pengukuran secara langsung akan melihat kuantitas yang membandingkan pengurusan dokumen administrasi kependudukan antara model FPLKD dengan jika warga mengurusnya sendiri; apakah memang lebih cepat, lebih murah, dan/atau lebih mudah.** Beberapa data indikatif mengenai biaya dari kedua opsi tersebut telah dibahas dalam studi PUSKAPA tahun 2020 dan laporan pemantauan tahun 2018 dari tim provinsi Aceh. Namun, mengingat sebagian besar biaya berkaitan dengan transportasi yang tentunya dipengaruhi oleh jarak desa dari ibukota kabupaten, maka nominal biaya tersebut menjadi sangat bervariasi antar lokasi.

Terkait analisis terhadap waktu untuk memperoleh dokumen PASH, perlu dibedakan antara waktu yang dihabiskan untuk memperoleh dokumen dan waktu yang berjalan dari awal hingga akhir proses. ‘Waktu yang dihabiskan’ lebih cocok diartikan sebagai biaya peluang, sedangkan ‘waktu yang berjalan’ lebih kepada ukuran kenyamanan. Laporan PUSKAPA dan pemantauan Aceh, sekali lagi, mengukur ‘waktu yang dihabiskan’ dan hanya diukur dari saat diterima di dinas kependudukan dan pencatatan sipil.

Kemudahan memperoleh dokumen PASH dapat diukur, baik secara subjektif berdasarkan pendapat warga atau secara objektif dengan mengacu pada kriteria tertentu. Data yang tersedia terkait kemudahan penggunaan, masih didasarkan pada penilaian subjektif. Tentunya tidak salah untuk mengetahui penilaian subjektif karena penilaian tersebut memang penting, tetapi penilaian tersebut tidak selalu menunjukkan apa yang lebih mudah atau mengapa.

**Pengukuran secara tidak langsung menentukan jumlah warga yang memanfaatkan model FPLKD, dan menjadikannya sebagai proksi untuk melihat seberapa cepat, murah, dan mudah untuk mengurus dan memperoleh dokumen administrasi kependudukan.** Semakin besar persentase warga yang memanfaatkan model FPLKD yang ada di desanya, semakin kuat indikasi bahwa model FPLKD lebih menarik dibandingkan opsi lainnya. Sebaliknya, semakin kecil persentasenya, maka semakin lemah indikasinya. Tentunya dengan asumsi bahwa model FPLKD beroperasi di desa dan kapasitasnya dalam menyediakan layanan bukanlah faktor pembatas.

**Permasalahan dengan metode tidak langsung adalah menguraikan apakah biaya, waktu atau kemudahan adalah pendorong utama preferensi terhadap model FPLKD.** Metode ini hanya mengindikasikan daya tarik model FPLKD yang relatif dibandingkan dengan opsi lain, bukan alasannya. Daya tarik yang relatif itu juga bisa didasarkan pada persepsi yang salah tentang manfaat FPLKD (atau kekurangannya). Namun, metode ini bermanfaat dalam memberikan indikasi yang masuk akal tentang sejauhmana model FPLKD menghilangkan hambatan akses layanan administrasi kependudukan dengan

biaya yang jauh lebih terjangkau daripada melakukan survei atau wawancara. Sayangnya, baru sebagian manfaat terealisasi disebabkan sulitnya memperoleh data yang diperlukan di sebagian besar kabupaten.

## **Perubahan Tingkat Administrasi Kependudukan**

**Cara yang paling akurat untuk mengisolasi dan mengukur dampak model FPLKD terhadap perubahan laju pencatatan sipil adalah dengan uji coba terkontrol secara acak (randomized controlled trial atau RCT).** Namun, dukungan KOMPAK tidak dipersiapkan untuk melakukan RCT, dan bagaimanapun juga, RCT – yang bergantung pada protokol pelaksanaan yang kaku – bisa dikatakan tidak sesuai dengan model administrasi kependudukan berbasis desa yang masih terus berubah.

**Cara lain untuk mengetahui tentang kontribusi model FPLKD terhadap setiap perubahan terkait tarif administrasi adalah mungkin dengan menggambarkan cara pelaksanaan FPLKD, yang sebagian besar menyerupai kondisi yang sesungguhnya.** Selain di Sulawesi Selatan (dan sebagian kecil Aceh), model FPLKD hanya dilaksanakan di sedikit kecamatan dalam satu kabupaten. Berdasarkan sejumlah asumsi yang terpenuhi (dan tidak semuanya harus dipenuhi), pendekatan ‘difference in differences’ mungkin dapat digunakan untuk membandingkan perubahan laju pendaftaran di kecamatan-kecamatan intervensi ini dengan perubahan dalam kecamatan ‘kontrol’ yang belum menerapkan model FPLKD. Namun, terlalu sulit untuk memperoleh data yang cukup untuk mempelajari lebih lanjut.

**Beberapa indikasi mengenai kontribusi model FPLKD pada peningkatan angka kepemilikan administrasi kependudukan mungkin juga dipengaruhi oleh pemahaman pengguna layanannya.** Sebagai contoh, model FPLKD mungkin telah membantu sejumlah besar orang dewasa untuk memperoleh akta kelahiran. Tanpa adanya pemicu jelas bagi mereka untuk memperoleh akta kelahiran (tidak seperti anak yang mau mendaftar di sekolah), patut untuk berasumsi bahwa FPLKD dalam banyak kesempatan telah membantu memfasilitasi administrasi kependudukan bagi mereka yang tidak berencana untuk melakukannya. Hal tersebut akan berkontribusi pada peningkatan angka administrasi kependudukan. Namun, sekali lagi, kurangnya data tentang usia atau karakteristik lain dari mereka yang memperoleh dokumen PASH melalui FPLKD (atau sulitnya memperolehnya) menjadi kendala yang tidak dapat diatasi.

**Opsi terakhir, walaupun tidak ideal, adalah kembali mengandalkan pengukuran proporsi dokumen pencatatan sipil yang diterbitkan melalui model FPLKD.** Jika tidak ada atau sangat sedikit dokumen administrasi kependudukan yang difasilitasi oleh model FPLKD tetapi tingkat cakupan kepemilikan administrasi kependudukan meningkat, maka tidak mungkin capaian tersebut adalah kontribusi dari model FPLKD. Sebaliknya, jika semua atau hampir semua dokumen PASH difasilitasi melalui model FPLKD dan tingkat cakupan meningkat, maka hubungan antara keduanya lebih berkaitan. Sayangnya, kedua opsi analisis itu tidak dimungkinkan karena persentase dokumen yang difasilitasi oleh model FPLKD di tingkat moderat, sementara tingkat cakupan meningkat. Menjadi sulit untuk mengetahui apakah dokumen yang menyebabkan peningkatan cakupan itu berasal dari FPLKD atau dari fasilitasi lainnya. Lagi-lagi, terkecuali di dua kecamatan di Sumbawa, memperoleh data yang diperlukan dalam penerapan metodologi ini terbukti sulit, sebab dinas kependudukan dan pencatatan sipil umumnya tidak mencatat apakah suatu dokumen telah dikeluarkan melalui jalur FPLKD atau tidak.

**Singkatnya, keterbatasan ketersediaan data yang terpilah antar model fasilitasi menyebabkan sulitnya untuk mengukur sejauh mana FPLKD telah berkontribusi pada peningkatan tingkat administrasi dengan membantu orang-orang memperoleh dokumen PASH yang sebelumnya tidak berencana untuk memperolehnya.** Tentunya terdapat individu-individu yang dibantu oleh model FPLKD, tetapi saat ini tidak ada cara untuk mengukurnya dengan akurat.

## Peningkatan Akses ke Layanan bagi Penduduk dan Data yang Lebih Baik untuk Pemerintah

**Sejauh mana kepemilikan dokumen pencatatan sipil meningkatkan akses ke layanan pemerintah bagi warga merupakan pertanyaan yang penting – tetapi pertanyaan tersebut dapat dijawab tanpa mengacu pada FPLKD.** Logikanya, cara seorang penduduk memperoleh dokumen pencatatan sipil seharusnya tidak menentukan nilai yang didapatkan dari kepemilikan dokumen tersebut. Sekalipun jika model FPLKD secara tidak proporsional membantu mereka yang diuntungkan dengan kemudahan akses ke layanan pemerintah dengan kepemilikan dokumen pencatatan sipil, kedudukan warga negara tersebut tidak berbeda dengan mereka yang memiliki dokumen melalui cara lainnya. Oleh karena itu, studi ini tidak menguji hasil pada tatanan ini, terutama karena tidak adanya data yang relevan.

**Demikian juga cara seseorang memperoleh dokumen administrasi kependudukan tidak menentukan hasil yang didapatkan pemerintah dari banyaknya warga negara yang didaftarkan.** Sekali lagi, bahkan jika FPLKD secara tidak proporsional membantu orang yang paling diuntungkan dari program kesejahteraan sosial, cara pemerintah menggunakan data administrasi kependudukan untuk menargetkan program-program tersebut adalah pertanyaan yang berbeda. Oleh karena itu, dan sekali lagi dengan tidak adanya data yang relevan, studi ini tidak menguji hasil pada tingkat ini.

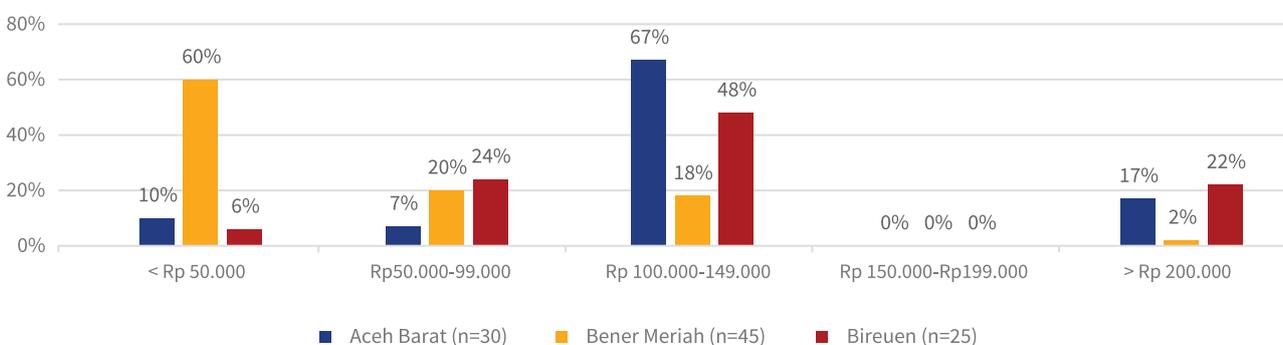
## 5.2. Sebanyak Apa FPLKD Menurunkan Biaya untuk Mengakses Administrasi Kependudukan?

**Tim KOMPAK di Provinsi Aceh melakukan survei terbatas untuk mengukur secara langsung biaya yang dikeluarkan warga saat mengajukan dokumen PASH secara mandiri dan melalui FPLKD (lihat Tabel 9).** Survei dilakukan di enam desa di Aceh Barat, sembilan desa di Bener Meriah, dan lima desa di Bireuen, pada Desember 2018. Lima responden yang pernah menggunakan FPLKD disurvei di tiap desa.

**Survei tersebut menunjukkan bahwa FPLKD berhasil mengurangi biaya pengajuan dokumen PASH menjadi nol untuk hampir semua responden (lihat Tabel 10).** Namun, perlu diperhatikan bahwa derajat penghematan sangat berbeda antar kabupaten. Sebagai contoh, di Aceh Barat dan Bireuen, 84% dan 70% responden (masing-masing) menghabiskan Rp100.000 atau lebih, untuk mengajukan dokumen PASH secara mandiri, sedangkan hanya 20% responden di Bener Meriah yang mengeluarkan biaya sebesar itu. Letak geografis (jarak desa yang disurvei ke ibu kota kabupaten) membantu menjelaskan perbedaan-perbedaan tersebut.

Tabel 9

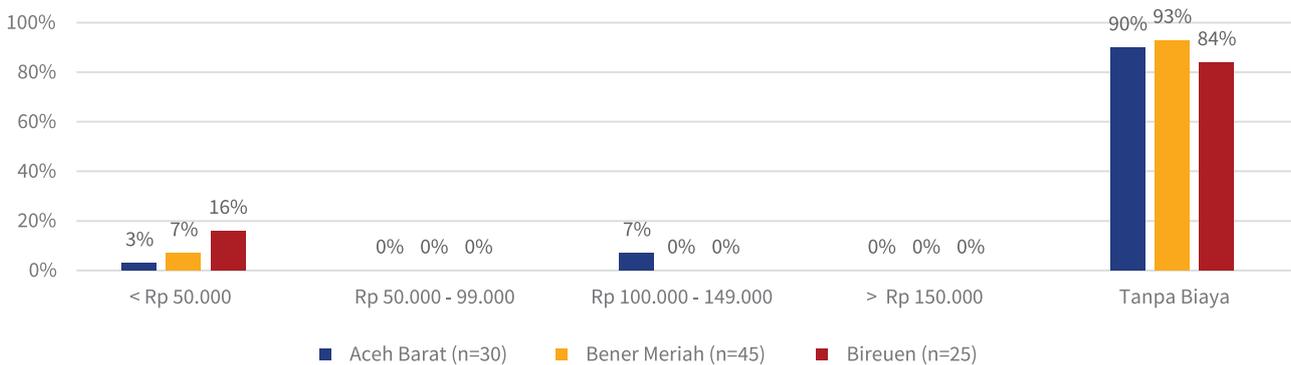
### Biaya pengurusan dokumen PASH secara mandiri (Aceh)



Sumber: Survei tim provinsi Aceh (Desember 2018)

Tabel 10

**Biaya pengurusan dokumen PASH melalui FPLKD (Aceh)**

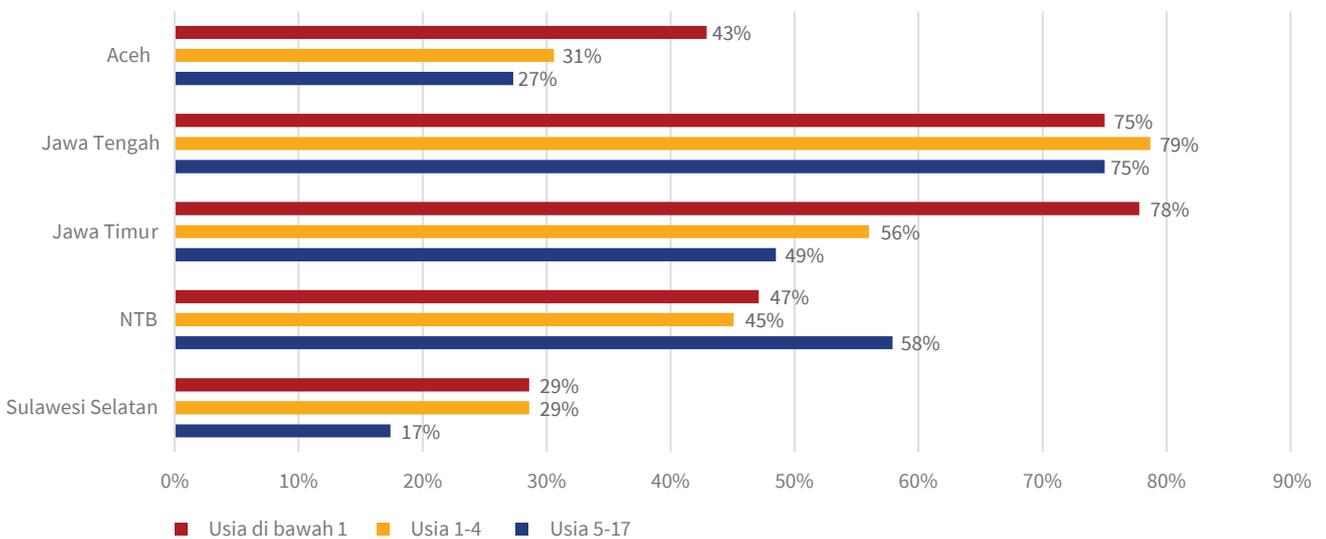


Sumber: Survei tim provinsi Aceh (Desember 2018)

Meskipun tidak tersedia data penghematan biaya FPLKD di provinsi lain, perkiraan kasar dapat diperoleh dari data biaya pengajuan dokumen administrasi kependudukan secara mandiri. Survei PUSKAPA (2020) menunjukkan persentase responden yang menghabiskan lebih dari Rp50.000 untuk memperoleh akta kelahiran (lihat Tabel 11). Dengan asumsi bahwa, seperti di Aceh, FPLKD mengurangi biaya pemohon menjadi hampir nol, FPLKD menghemat setidaknya sebesar Rp50.000 untuk persentase responden di setiap provinsi yang menghabiskan lebih banyak dari jumlah tersebut (misalnya, sekitar 75% responden di Jawa Tengah, tetapi kurang dari 30% responden di Sulawesi Selatan).

Tabel 11

**Total biaya pengurusan akta kelahiran melebihi Rp50.000**



Provinsi	Kabupaten	Ukuran Sampel
Aceh	Aceh Barat	n = 222
	Bener Meriah	
Jawa Tengah	Pekalongan	n = 241
	Pemalang	
Jawa Timur	Bondowoso	n = 135
	Pacitan	
NTB	Lombok Timur	n = 246
	Bima	
Sulawesi Selatan	Bantaeng	n = 257
	Pangkep	

Sumber: PUSKAPA (2020)

**Perlu diperhatikan bahwa data besaran biaya di atas tidak mengikutsertakan pertimbangan nilai waktu.** Apabila waktu yang dibutuhkan untuk mengurus diberikan bobot nilai, maka penghematan akan cenderung lebih besar. Seberapa besar penghematannya tergantung pada biaya peluang yang dikeluarkan warga untuk memperoleh dokumen administrasi kependudukan – dengan kata lain, hal lain apa yang bisa mereka lakukan jika tidak sedang mengurus dokumen. Ironisnya, biaya peluang bagi mereka yang berpenghasilan rendah atau tidak berpenghasilan sama sekali – yang merupakan kelompok paling mungkin terbantu oleh FPLKD – akan terlihat lebih kecil daripada mereka yang berpenghasilan lebih tinggi. Oleh karena itu, perlu lebih cermat dalam memasukkan nilai waktu ke dalam setiap analisis yang menelaah di mana FPLKD dapat dimanfaatkan secara optimal.

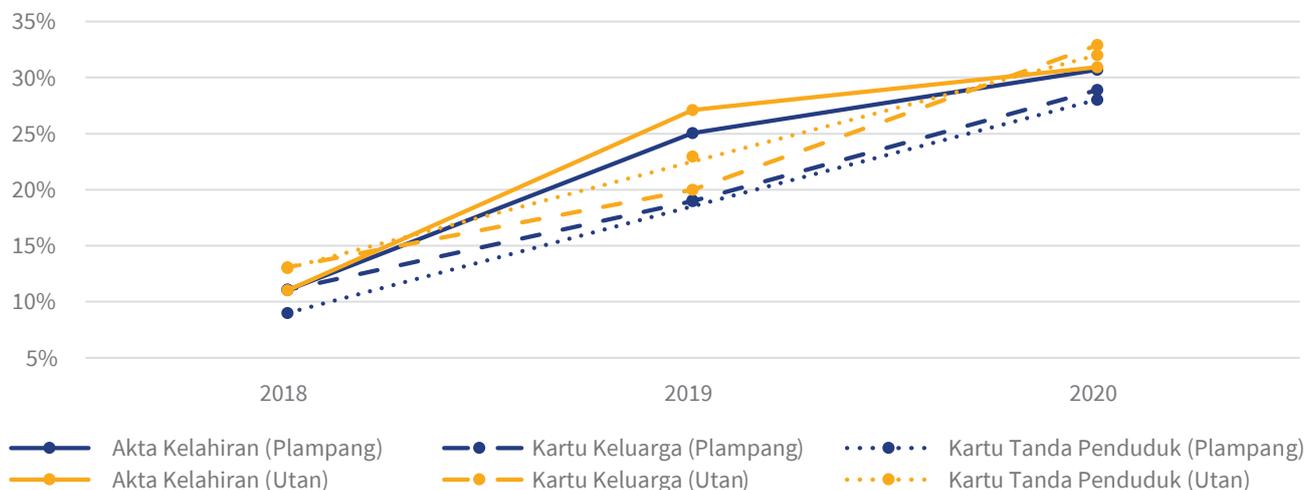
### 5.3. Data per Kabupaten

#### Sumbawa

**FPLKD telah memfasilitasi peningkatan proporsi dokumen administrasi kependudukan secara stabil di dua kecamatan dampingan KOMPAK di Sumbawa (lihat Tabel 12).** Sejak awal penerapannya di akhir tahun 2018, terjadi peningkatan dari sekitar 10% menjadi sekitar 30%. Perlu diperhatikan bahwa angka-angka tersebut hanya menghitung dokumen yang difasilitasi dari awal hingga akhir oleh FPLKD, dan tidak menghitung orang yang dibantu oleh fasilitator PASH dalam mengisi formulir dan mengumpulkan dokumen, tetapi kemudian secara mandiri mengurus ke dinas kependudukan dan pencatatan sipil untuk mempercepat proses.

Tabel 12

**Persentase dokumen PASH yang diproses melalui FPLKD di Kecamatan Plampang dan Utan, Kabupaten Sumbawa(2018-2020)**



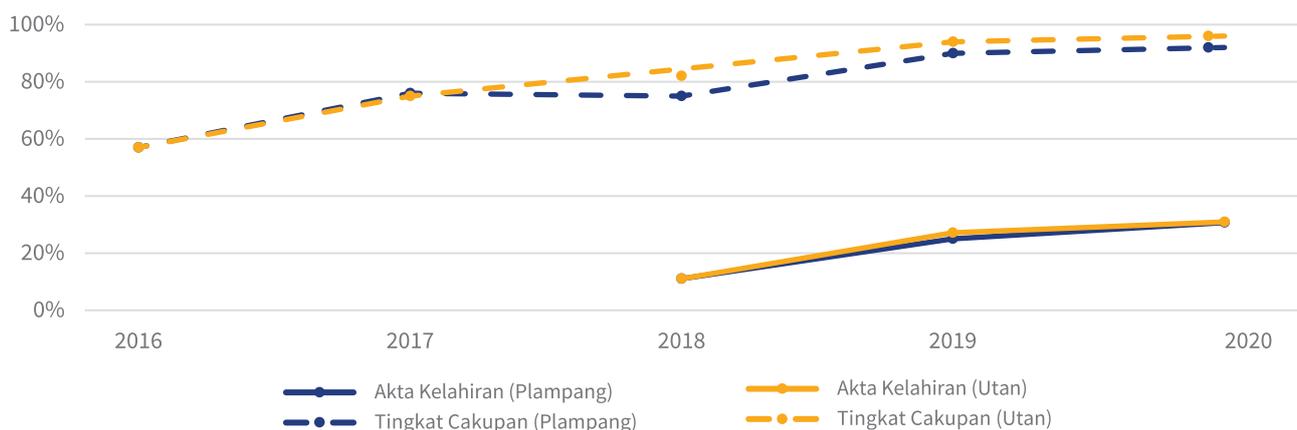
Sumber: Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Sumbawa

**Peningkatan proporsi dokumen administrasi kependudukan yang difasilitasi oleh FPLKD menunjukkan semakin tingginya preferensi masyarakat terhadap moda penyampaian layanan ini.** Namun, mengingat pada tahun 2020 masih terdapat sekitar 70% responden yang lebih memilih opsi lainnya, maka akan lebih menarik untuk mencari tahu alasannya. Apalagi mengingat biaya pemanfaatan model FPLKD ini secara efektif adalah nol, apakah itu karena ada opsi murah lainnya? Atau, apakah waktu dan kenyamanan menjadi pendorong utama?

Dengan bertambahnya proporsi akta kelahiran dan KTP yang difasilitasi oleh FPLKD di Plampang dan Utan, tingkat kepemilikan dokumen-dokumen tersebut juga terus meningkat (lihat Tabel 13 dan 14). Berdasarkan datanya, hubungan kausal yang konklusif antara kedua tren tersebut tidak bisa ditarik. Namun demikian, tampaknya masuk akal jika FPLKD memfasilitasi sekitar 30% akta kelahiran di suatu kecamatan, setidaknya berkontribusi terhadap peningkatan tingkat kepemilikan akta kelahiran. Namun, dengan tidak adanya data tentang siapa yang paling banyak terbantu oleh FPLKD, mengambil asumsi tentang skala kontribusi tersebut – apakah marginal atau signifikan – masih merupakan langkah analitis yang terlalu jauh.

Tabel 13

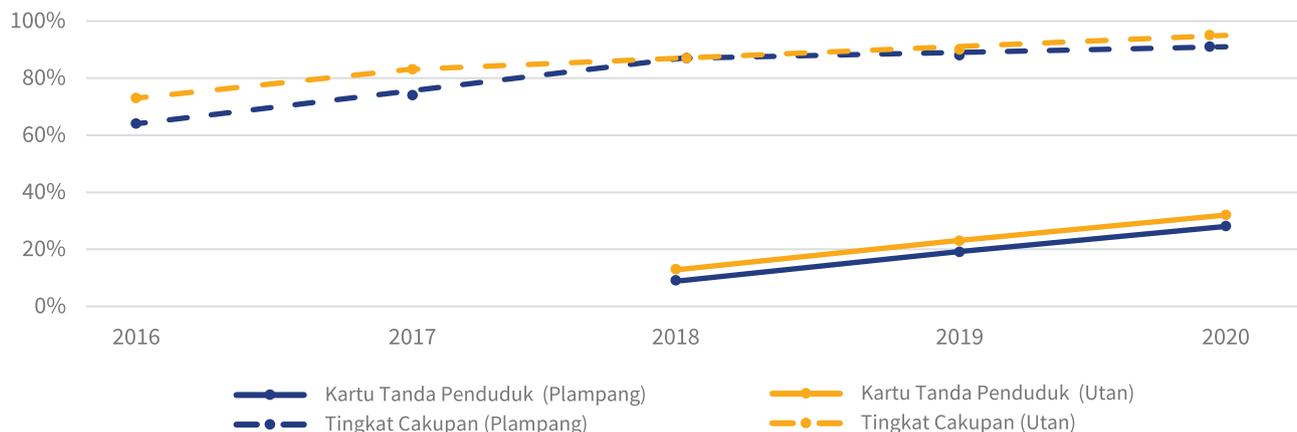
**Akta kelahiran yang diproses melalui FPLKD dibandingkan dengan tingkat cakupan Kecamatan Plampang dan Utan Kabupaten Sumbawa (2018-2020)**



Sumber: Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Sumbawa

Tabel 14

**KTP yang diproses melalui FPLKD dibandingkan dengan tingkat cakupan Kecamatan Plampang dan Utan, Kabupaten Sumbawa (2018-2020)**



Sumber: Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Sumbawa

Tabel 15 menunjukkan bahwa model FPLKD tidak berkontribusi terhadap peningkatan tingkat kepemilikan kartu keluarga di dua kecamatan KOMPAK di Sumbawa, yang memang telah mencapai 100%. Setidaknya, FPLKD mungkin telah membantu memastikan agar tingkat cakupan tidak mengalami penurunan. Namun, persentase kepemilikan kartu keluarga yang terus meningkat karena fasilitasi oleh FPLKD menunjukkan bahwa kemungkinan hal tersebut memberikan pengalaman yang lebih baik bagi pengguna – antara dikarenakan lebih cepat, lebih murah, lebih mudah, atau gabungan dari ketiganya – dan bahwa warga mengambil pilihan yang lebih praktis.

Tabel 15

**Kartu Keluarga yang diproses melalui FPLKD dibandingkan dengan tarif pertanggungans Kecamatan Plampang dan Utan, Kabupaten Sumbawa (2018-2020)**



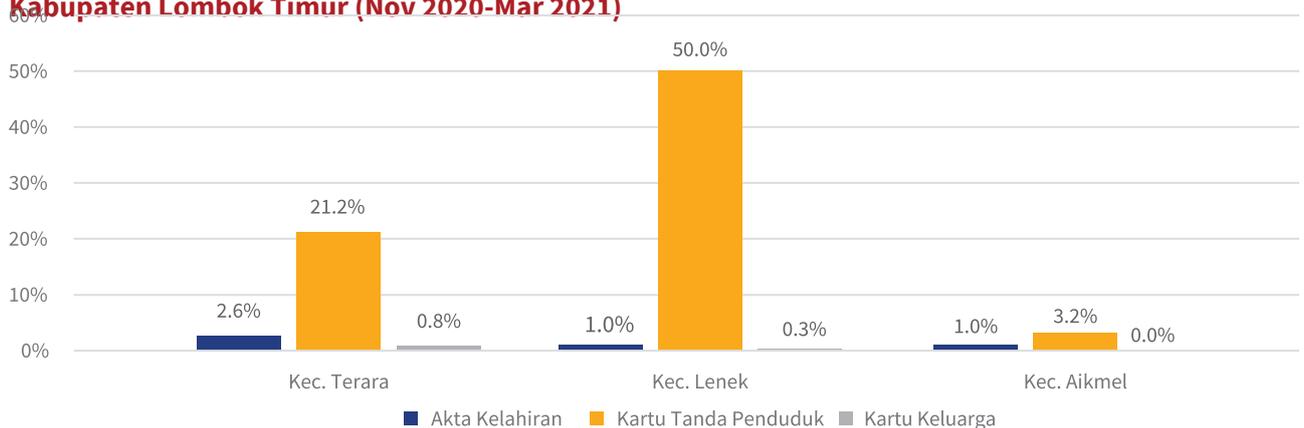
Sumber: Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Sumbawa

**Lombok Timur**

**Data dari Lombok Timur, meskipun lebih terbatas, menunjukkan bahwa warga paling banyak memanfaatkan FPLKD untuk membuat KTP (lihat Tabel 16).** Namun, temuan ini harus diinterpretasikan dengan hati-hati karena dua alasan. Pertama, data diambil hanya dari periode lima bulan. Kedua, data diambil hanya dari sistem aplikasi online BAKSO dan tidak menghitung dokumen yang diajukan secara manual. Proporsi dokumen yang diajukan melalui setiap saluran juga tidak diketahui. Faktor lain yang menjelaskan alasan FPLKD tidak dimanfaatkan untuk memfasilitasi pembuatan kartu keluarga (KK) adalah bahwa warga saat ini dapat memperolehnya di unit layanan administrasi kependudukan di ibukota kecamatan, tidak perlu ke dinas kependudukan dan pencatatan sipil di ibukota kabupaten. Hal ini membuat layanan yang ditawarkan oleh FPLKD relatif kurang menarik dari semestinya.

Tabel 16

**Persentase dokumen yang diproses melalui FPLKD Kecamatan Terara, Lenek dan Aikmel, Kabupaten Lombok Timur (Nov 2020-Mar 2021)**

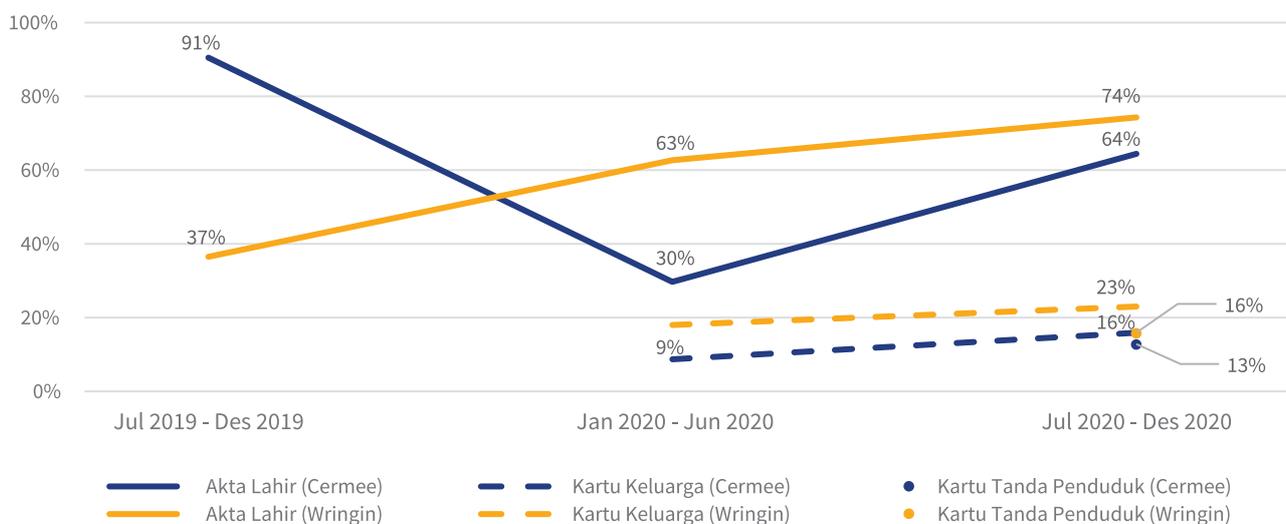


**Bondowoso**

**Di Bondowoso, FPLKD secara konsisten memfasilitasi persentase akta kelahiran yang lebih besar dibandingkan dokumen administrasi kependudukan lainnya (lihat Tabel 17).** Persentase akta kelahiran yang difasilitasi oleh FPLKD tidak pernah kurang dari 30%, dan biasanya jauh lebih besar. Sebaliknya, hanya 23% kartu keluarga dan 16% KTP telah difasilitasi oleh FPLKD.

Tabel 17

**Persentase dokumen PASH yang diproses melalui FPLKD  
Kecamatan Cermee dan Wringin, Kabupaten Bondowoso (Jul 2019-Des 2020)**



Sumber: Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Bondowoso dan survei KOMPAK

**Perbedaan laju akta kelahiran yang difasilitasi FPLKD di Cermee dan Wringin tidak bisa dijelaskan secara mudah.** Namun, setelah terjadinya variasi yang besar antara kedua kecamatan pada tahun pertama FPLKD, persentase akta kelahiran yang difasilitasi oleh FPLKD pada paruh kedua tahun 2020 hampir mendekati konvergen. Jika data tersebut benar dan 64–74% akta kelahiran yang dikeluarkan difasilitasi oleh FPLKD, hal itu berarti sebagian besar warga lebih memilih untuk menggunakan FPLKD daripada cara lain untuk memperoleh akta kelahiran, kemungkinan karena dianggap lebih murah, lebih cepat, dan/ atau lebih mudah. Pendorong utamanya akan sangat berguna untuk diketahui.

## Aceh, Sulawesi Selatan and Jawa Tengah

**Sulit untuk menghitung persentase dokumen PASH yang difasilitasi FPLKD di Aceh, Sulawesi Selatan, dan Jawa Tengah.** Hal ini disebabkan sulitnya memperoleh data administrasi kependudukan tentang jumlah total dokumen PASH yang diterbitkan di kecamatan yang menjadi lokasi survei KOMPAK.

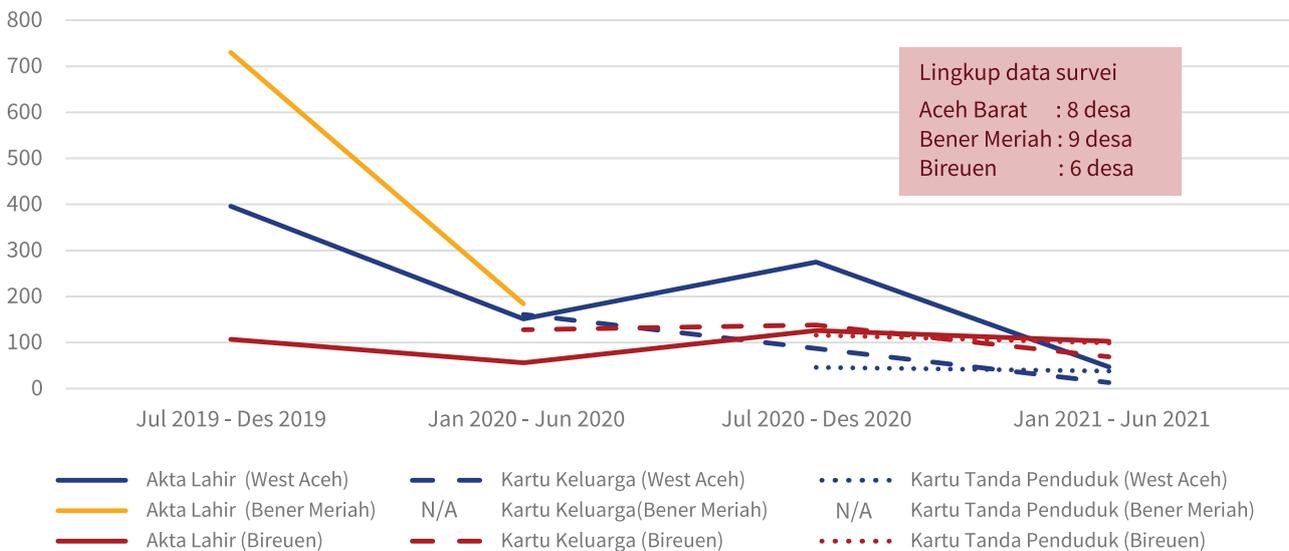
**Namun, data survei KOMPAK untuk akta kelahiran yang difasilitasi oleh FPLKD memiliki pola yang sangat konsisten di tiga kabupaten KOMPAK di Aceh dan dua kabupaten KOMPAK di Sulawesi Selatan (lihat Tabel 18 dan 19).** Angka yang awalnya tinggi, turun secara signifikan selama periode Januari–Juni 2020, dan kemudian naik lagi, tetapi tidak setinggi level awalnya. Angka tersebut kemudian stabil atau bahkan mulai sedikit menurun lagi. Munculnya pandemi COVID-19 selama paruh pertama tahun 2020 menjadi alasan penurunan mendadak jumlah akta kelahiran yang difasilitasi pada periode tersebut. Sementara itu, angka yang mulai stabil di level yang lebih rendah dibandingkan saat FPLKD pertama kali diluncurkan bisa jadi menunjukkan bahwa sebagian besar warga yang sebelumnya tidak memiliki akta kelahiran, sekarang sudah memilikinya. Dan permintaan yang terus berlanjut lebih banyak berasal dari kelahiran daripada orang yang sebelumnya tidak memiliki akta kelahiran. Studi lebih lanjut diperlukan untuk menelusuri hal tersebut.

### **Jumlah KK dan KTP yang difasilitasi FPLKD lebih bervariasi dan polanya lebih sulit untuk diidentifikasi.**

Di Bireuen dan Aceh Barat, jumlah dokumen yang difasilitasi oleh FPLKD secara umum semakin berkurang. Di Bantaeng dan Pangkep, jumlah kartu keluarga kurang lebih stabil atau sedikit meningkat, sementara jumlah KTP yang difasilitasi menunjukkan hasil yang berlawanan.

Tabel 18

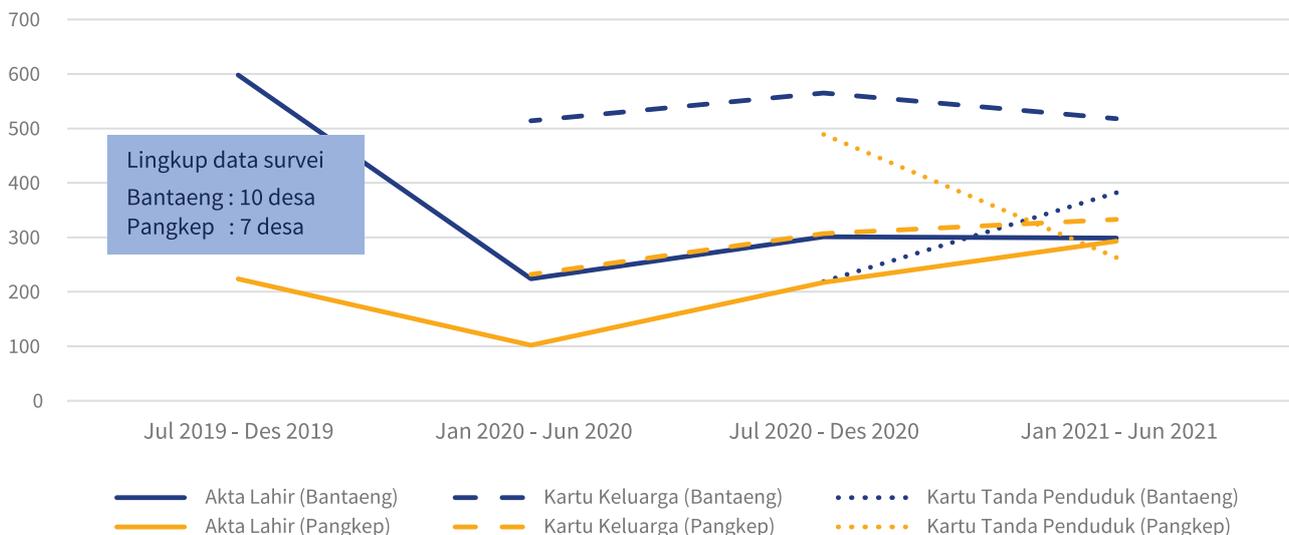
**Jumlah dokumen PASH yang diproses melalui FPLKD di Kab. Aceh Barat, Bener Meriah dan Bireuen, Aceh (Jul 2019-Des 2020)**



Sumber: Survei KOMPAK

Tabel 19

**Jumlah dokumen PASH yang diproses melalui FPLKD di Kab. Bantaeng dan Pangkep, Sulawesi Selatan (Jul 2019-Des 2020)**

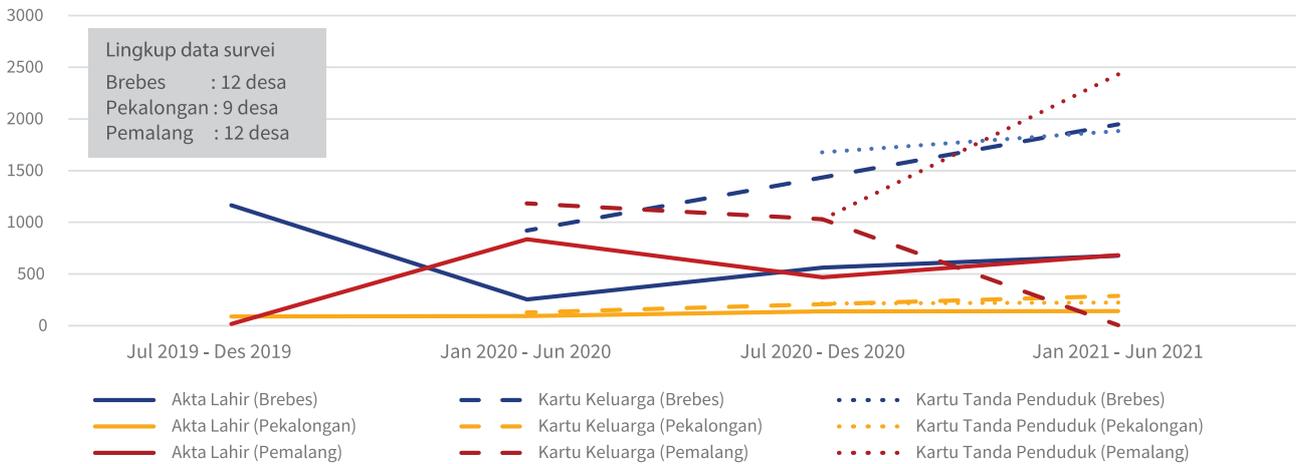


Sumber: Survei KOMPAK

**Pola data survei untuk tiga kabupaten binaan KOMPAK di Jawa Tengah sedikit berbeda (lihat Tabel 20).** For birth certificates facilitated by FPLKD, Brebes follows the same general pattern as districts in Aceh and South Sulawesi. Pemalang's trajectory is also similar after a slow start, but the number of birth certificates facilitated in Pekalongan has remained consistently low. In contrast to Aceh and Sulawesi, FPLKD in Central Java has generally facilitated greater numbers of family cards and ID cards compared with birth certificates.

Tabel 20

**Jumlah dokumen PASH yang diproses melalui FPLKD  
Kab. Brebes, Pekalongan dan Pemalang, Jawa Tengah (Jul 2019-Des 2020)**



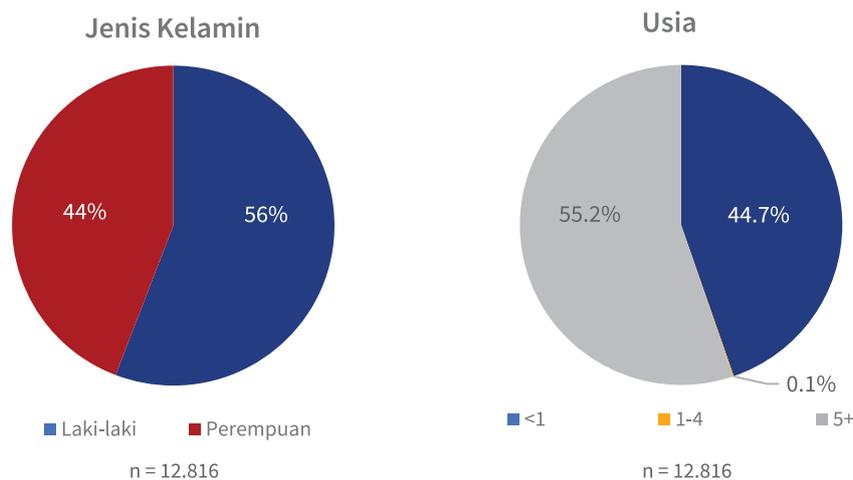
Sumber: Survei KOMPAK

### 5.4. Siapa yang Dibantu?

Terdapat data yang terbatas tentang jenis kelamin dan usia orang yang memperoleh dokumen administrasi kependudukan melalui FPLKD. Data terkait akta kelahiran pertama kali dikumpulkan antara Januari dan Juni 2021 (lihat Tabel 21). Data tersebut menunjukkan bahwa laki-laki lebih banyak dibantu daripada perempuan, dan kurang dari 45% akta kelahiran diberikan kepada anak-anak di bawah 1 tahun.

Tabel 21

**Jumlah warga yang difasilitasi oleh fasilitator PASH untuk memperoleh akta kelahiran (terpilah jenis kelamin dan usia, Jan-Jun 2021)**



Sumber: Survei desa KOMPAK

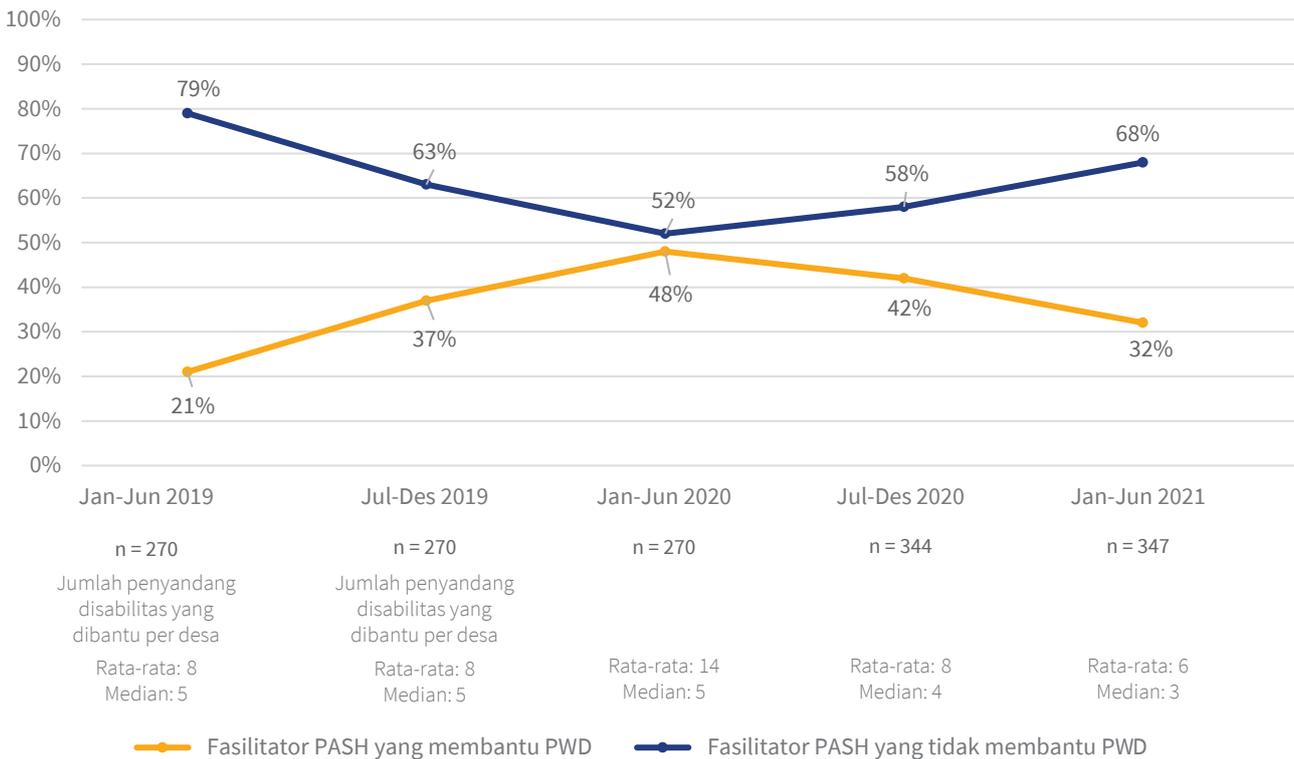
**Namun, angka-angka ini harus ditafsirkan dengan cermat.** Angka tersebut terdiri dari satu rentang waktu dan tidak mewakili apa yang telah terjadi sebelumnya atau apa yang mungkin terjadi setelahnya. Sebagai contoh, dapat diasumsikan bahwa persentase anak di bawah 1 tahun yang memperoleh akta kelahiran yang difasilitasi oleh FPLKD seharusnya meningkat secara bertahap dari waktu ke waktu hingga

mencapai 100% secara teoritis setelah semua penduduk yang lebih tua di desa tersebut memilikinya. Persentase saat ini yang hanya kurang dari 45% hanyalah angka pada periode itu.

**Data yang lebih jelas diperoleh untuk persentase desa yang melaporkan bahwa fasilitator PASH telah membantu warga desa dengan disabilitas (persons with disabilities, PWD).** ). Tabel 22 menunjukkan persentase telah naik dan turun dari waktu ke waktu, tetapi tidak pernah mencapai lebih dari 50% selama satu periode. Ketika sebuah desa melaporkan bahwa fasilitator PASH membantu PWD, angka median yang dibantu berkisar antara tiga hingga lima orang, sedangkan jumlah rata-rata PWD berkisar antara enam hingga 14 orang.

Tabel 22

**Persentase desa yang melaporkan bahwa fasilitator PASH membantu penyandang disabilitas**



Sumber: Survey Desa KOMPAK

## 6. Melihat ke Depan: Efisiensi dan Insentif

**Bagi pengguna layanan administrasi kependudukan berbasis desa, pihak mana yang mendanai mereka tidaklah penting, asalkan mereka didanai.** Dari perspektif pengguna, ukuran keberhasilan utama yaitu apakah proses pemerolehan dokumen administrasi kependudukan menjadi lebih cepat, lebih murah dan/atau lebih mudah daripada biasanya.

**Namun, tingkatan pemerintah yang mendanai layanan administrasi kependudukan berbasis desa dapat memengaruhi biaya penyediaannya, dan bahkan ketersediaan layanan tersebut.** Analisis tentang penetapan biaya mengungkapkan bahwa meskipun biaya untuk kabupaten atau desa tidak jauh berbeda, satu variasi dari model yang didanai desa dapat menghemat biaya. Perbedaan yang lebih signifikan antara tingkatan pemerintahan berkaitan dengan ketersediaan sumber daya manusia dan anggaran untuk menerapkan model berbasis desa.

**Memahami biaya penyediaan layanan administrasi kependudukan berbasis desa juga relevan untuk menentukan lokasi dan waktu yang tepat untuk pengajuannya.** Manfaat relatifnya mungkin bervariasi sesuai dengan lokasi desa (jarak dari ibu kota kabupaten), status sosial ekonomi, dan tingkat cakupan administrasi kependudukan yang berlaku. Dalam beberapa kasus, terutama saat biaya merupakan hambatan akses utama, akan lebih murah untuk mensubsidi biaya beberapa warga secara langsung daripada membangun arsitektur untuk menyediakan layanan di tingkat desa.

**Terakhir, harus diperhatikan alasan di balik pemerintah mendanai layanan administrasi kependudukan berbasis desa.** Sistem dengan rancangan paling baik, bahkan tanpa sumber daya yang intensif pun hanya memiliki sedikit relevansi jika pemerintah tidak cukup termotivasi untuk memprioritaskan implementasinya. Fakta bahwa tidak ada pemerintah kabupaten di lokasi-lokasi binaan KOMPAK yang telah menerapkan model pemerintah yang ada – ketika model tersebut tidak jauh lebih mahal daripada model FPLKD – menekankan mengapa hal ini menjadi penting untuk diketahui.

### 6.1. Efisiensi

#### Model mana yang lebih hemat biaya?

**Cara paling sederhana untuk mengukur perbedaan biaya (jika ada) antara model pemerintah dan FPLKD adalah dengan mengacu pada biaya relatif sumber daya manusia.** Bahkan dengan model KOMPAK yang didanai desa, biaya fasilitator pelatihan umumnya ditanggung oleh kabupaten. Biaya material dan transportasi juga harus (atau setidaknya bisa) sama, terlepas dari apakah biaya tersebut ditanggung oleh kabupaten atau desa. Oleh karena itu, biaya ini tidak perlu menjadi pertimbangan.

**Tabel 23 menunjukkan struktur biaya teoritis untuk pelayanan melalui fasilitator PASH di desa melalui model reguler dan ragam versi model FPLKD.** Model reguler mengasumsikan seorang pegawai negeri (lama atau yang baru direkrut) ditugaskan sebagai fasilitator PASH desa dan dibiayai oleh kabupaten tingkat IIA (tidak ada layanan sebelumnya). FPLKD model 1 mengasumsikan pejabat pemerintah desa (lama atau yang baru direkrut) ditugaskan sebagai fasilitator PASH. Model 2 FPLKD mengasumsikan hal yang sama, tetapi orang tersebut dibantu oleh dua orang asisten yang ditunjuk dari masyarakat desa dan dikontrak dengan upah per bulan. Model 3 FPLKD mengasumsikan anggota masyarakat desa dikontrak sebagai fasilitator PASH dengan upah UMR. Model 4 FPLKD mengasumsikan delapan fasilitator PASH paruh waktu diambil dari masyarakat desa dan dikontrak dengan upah per bulan, dibantu oleh empat petugas data dan administrasi paruh waktu.

**Model-model tersebut didasarkan dari Kabupaten Pemalang dan Pekalongan di Jawa Tengah.** Desa-desanya yang menerapkan model FPLKD di Pekalongan menunjukkan bahwa membutuhkan waktu sekitar 30% dari satu perangkat desa. Dengan asumsi bahwa beban kerja aparat desa sebanding dengan pegawai negeri sipil berpangkat rendah, pelaksanaan tugasnya juga harus mencakup sekitar sepertiga dari beban kerja standar pegawai negeri berpangkat rendah. Tabel 23 menunjukkan biaya untuk 100% dan 30% dari waktu seseorang yang dialokasikan untuk FPLKD

**Model FPLKD 1 hanya memiliki sedikit perbedaan biaya antara petugas layanan PASH berbasis desa dengan pegawai negeri sipil yang didanai kabupaten (model reguler) dan pejabat pemerintah desa yang didanai desa.** Gaji pokok keduanya secara efektif sama, dengan perbedaan tunjangan yang sedikit lebih rendah dan tidak ada iuran Badan Penyelenggara Jaminan Sosial atau BPJS untuk pejabat pemerintah desa. Dengan asumsi bahwa atribusi beban kerja sebesar 30%, model pemerintah hanya lebih mahal sekitar Rp 1,8 juta per desa per tahun dibandingkan dengan model FPLKD 1.

Tabel 23

**Perbandingan biaya petugas teoritis untuk layanan PASH berbasis desa, secara teoritis**

Biaya bulanan	Model				
	Pemerintah	FPLKD 1	FPLKD 2	FPLKD 3	FPLKD 4
Penyanggah dana	Kabupaten	Desa	Desa	Desa	Desa
Gaji pokok untuk satu fasilitator	Rp 2.022.000 (PNS/PPPK Gol. IIA tidak ada layanan sebelumnya)	Rp 2.022.500 (Gaji standar aparat desa)	Rp 2.022.500 (Gaji standar aparat desa)	Rp 1.865.000 (Upah Minimum Regional)	N/A
Tunjangan	Rp 1.500.000	Rp 1.200.000	Rp 1.200.000	N/A	N/A
Premi BPJS	Rp 207.053	N/A	N/A	N/A	N/A
Tambahan honorarium petugas	N/A	N/A	Rp 800.000 (2 pembantu @ masing-masing Rp 400.000)	N/A	Rp 3.000.000 (8 fasilitator @ Rp 250.000 masing-masing dan 4 petugas pendataan dan administrasi @ Rp 250.000 masing-masing)
Total per bulan	Rp 3.729.053	Rp 3.222.500	Rp 4.022.500	Rp 1.865.000	Rp 3.000.000
Total per tahun	Rp 44.748.636	Rp 38.670.000	Rp 48.270.000	Rp 22.380.000	Rp 36.000.000
Total per tahun – fasilitator utama @ 30%	Rp 13.424.590	Rp 11.601.000	Rp 21.201.000 (staf tambahan tetap @ tarif penuh)	Rp 6.714.000	Rp 36.000.000 (30% opsi N/A)

Sumber: Perhitungan KOMPAK

**Jika memerlukan tambahan sumber daya manusia, akan lebih murah bagi desa untuk membiayai fasilitator PASH secara langsung daripada menugaskan pegawai negeri atau pejabat desa.** Dalam hal ini, biaya sumber daya manusia kira-kira setengah dari opsi lain, disebabkan oleh remunerasi yang lebih rendah (upah minimum daerah atau lebih sedikit dari itu), dan tidak ada pembayaran tunjangan atau premi BPJS. Dampak dari tingkat upah yang lebih rendah ini terhadap motivasi fasilitator PASH dan efektivitasnya dapat bervariasi tergantung pada kondisi pasar tenaga kerja lokal.

**Namun, anggaran untuk menugaskan pegawai negeri sipil atau pejabat pemerintah desa sebagai fasilitator PASH (jika memungkinkan) bisa jadi akan lebih murah.** Hal tersebut secara efektif ‘gratis’ karena tidak memerlukan pengeluaran tambahan untuk gaji atau tunjangan, jika mengacu pada dua asumsi penting:

- (i) Bahwa sumber daya manusia yang tersedia telah mampu menjalankan fungsi ini tanpa mengurangi tanggungjawab mereka (yaitu, dengan asumsi waktu mereka masih 30% yang dimanfaatkan atau bahkan belum dimanfaatkan).
- (ii) Bahwa sumber daya manusia yang ada siap untuk melakukan pekerjaan tambahan tanpa diberikan imbalan tambahan, meskipun, secara teori, upah pekerjaan tambahan tersebut sudah termasuk di dalam gaji mereka.

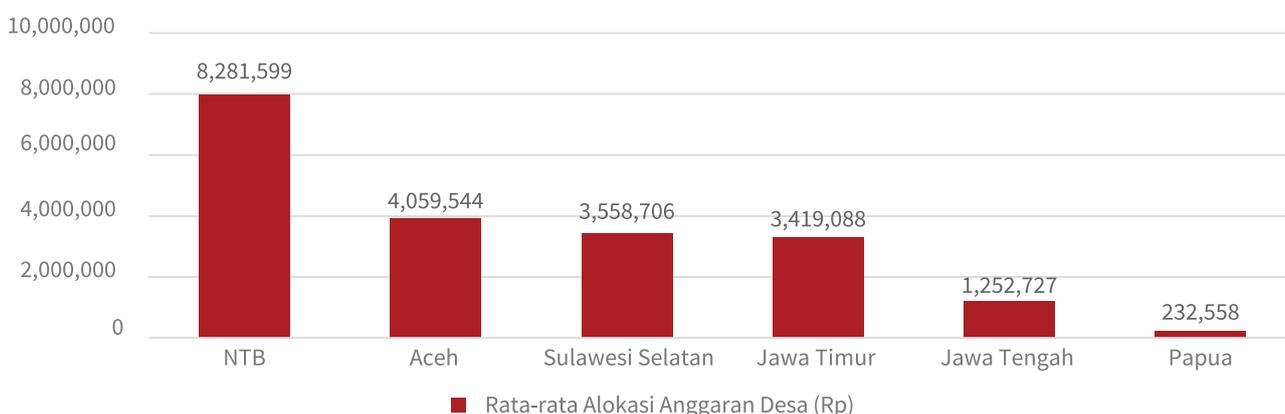
Jika asumsi-asumsi tersebut tidak terpenuhi, maka mungkin desa akan lebih memilih mempekerjakan fasilitator PASH secara langsung.

**Model FPLKD 2 dan 4 merekrut lebih dari satu orang dan lebih mahal daripada model lain dengan asumsi atribusi beban kerja 30%.** Meskipun mereka mungkin memiliki keunggulan operasional, opsi-opsi ini tidak akan dipilih jika biaya adalah kriteria utama.

**Biaya pelatihan dan transportasi lebih mahal dari angka yang disajikan pada Tabel 23.** Diperkirakan biaya transportasi mencapai sekitar Rp5 juta per tahun untuk model pemerintah dan FPLKD. Biaya pelatihan belum diperkirakan; selama ini umumnya ditanggung oleh dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten.

**Meskipun berguna untuk tujuan perbandingan, model di atas mungkin secara signifikan melebihi-bahkan pengeluaran sebenarnya untuk FPLKD.** Rata-rata alokasi anggaran tahunan desa untuk FPLKD umumnya berkisar antara Rp3–4 juta, meskipun di NTB mencapai sekitar Rp8 juta (lihat Tabel 24). Sekali lagi, angka-angka tersebut tidak termasuk biaya pelatihan, tetapi harus mencakup biaya transportasi fasilitator PASH.

**Tabel 24**  
**Rata-rata alokasi anggaran desa untuk FPLKD per provinsi (2020)**



Sumber: Survei KOMPAK

## Kapan waktu terbaik untuk menggunakan layanan pencatatan sipil berbasis desa?

**Pelaksanaan FPLKD memerlukan biaya tetap, tetapi biaya per dokumen PASH yang difasilitasi akan berkurang seiring dengan bertambahnya jumlah dokumen yang difasilitasi.** Berdasarkan ekonomi murni, FPLKD merupakan pilihan yang terbaik jika:

- (i) FPLKD dapat memfasilitasi dokumen PASH dalam jumlah besar di sebuah desa.
- (ii) Biaya untuk mengurus dokumen secara mandiri mahal.

**Dalam menetapkan biaya satuan yang wajar per dokumen, perlu mempertimbangkan biaya yang harus dikeluarkan oleh warga untuk mengurus dokumen itu sendiri.** (Sebagai catatan, ini hanya mengacu pada biaya tambahan yang terkait dengan upaya mengurus dokumen, seperti transportasi – sedangkan dokumen itu sendiri harus gratis). Biaya yang sama dengan atau kurang dari yang akan dikeluarkan warga menjadi kemenangan yang jelas bagi FPLKD. Tambahan biaya yang wajar di atas biaya yang harus dikeluarkan warga juga dapat dibenarkan atas dasar bahwa mereka belum tentu memperoleh dokumen tersebut tanpa bantuan dari FPLKD. Membayar dua kali lipat atau lebih dari apa yang akan dibayar oleh warga sendiri akan menimbulkan pertanyaan apakah FPLKD adalah strategi yang paling tepat atau tidak.

**Besaran biaya satuan yang wajar akan bervariasi antar provinsi, kabupaten, kecamatan, dan bahkan desa.** D. Jarak ke titik penyediaan layanan dan biaya transportasi lokal kemungkinan akan sangat berdampak pada biaya per unit. Menurut perkiraan yang sangat kasar, mengingat biaya untuk warga di lokasi KOMPAK biasanya antara Rp50.000 dan Rp150.000 per dokumen, maka total biaya satuan yang wajar juga akan berada pada (atau sedikit di atas) kisaran tersebut.

**Oleh karena itu, Tabel 25 memberikan dasar untuk memperkirakan jumlah dokumen yang perlu difasilitasi oleh FPLKD agar layak secara ekonomi.** Perlu diperhatikan bahwa biaya pelatihan fasilitator PASH desa tidak dimasukkan di dalam biaya FPLKD ini karena akan meningkatkan jumlah dokumen yang perlu diproses untuk menghasilkan biaya satuan tertentu.

Tabel 25

### Dokumen PASH yang harus difasilitasi oleh FPLKD untuk menghasilkan biaya satuan tertentu

Biaya FPLKD per desa per tahun	Jumlah dokumen PASH yang difasilitasi FPLKD untuk menghasilkan biaya satuan per dokumen sebesar:			
	Rp 50.000	Rp 100.000	Rp 150.000	Rp 200.000
Rp 5 juta	100	50	33	25
Rp 10 juta	200	100	67	50
Rp 20 juta	400	200	133	100
Rp 30 juta	600	300	200	150

**Lantas, berapa biaya satuan yang telah dicapai selama ini dalam pelaksanaan FPLKD?** Singkatnya, hal tersebut tidak mungkin diketahui secara pasti tanpa adanya data tentang biaya aktual pelaksanaan FPLKD di setiap desa. Namun, beberapa hal umum dapat diketahui dengan melihat angka median jumlah dokumen PASH yang difasilitasi oleh FPLKD per desa selama periode satu tahun, dan menghitung biaya satuan per dokumen berdasarkan beberapa struktur biaya FPLKD yang berbeda. Tabel 26 menyajikan data tersebut berdasarkan provinsi, berdasarkan data survei KOMPAK dari kabupaten dan kecamatan binaan KOMPAK. Bergantung pada biaya FPLKD, biaya satuan indikatif per dokumen berkisar antara Rp27.000 dan Rp769.000.

Tabel 26

**Biaya indikatif per dokumen PASH yang difasilitasi FPLKD**

Provinsi	Median AK per desa menurut FPLKD (2020)	Median KK per desa FPLKD (2020)	Median KTP per desa menurut FPLKD (Juli 20–Jun 21)	Median total gabungan dokumen PASH	Biaya unit indikatif per dokumen (Rp) @ biaya FPLKD per tahun			
					Rp 3 juta	Rp 5 juta	Rp 10 juta	Rp 20 juta
Aceh	11	15	0	26	115.000	192.000	385.000	769.000
Jawa Tengah	14	38	38	90	33.000	56.000	111.000	222.000
Jawa Timur	19	34	35	88	34.000	57.000	114.000	227.000
NTB	30	38	43	111	27.000	45.000	90.000	180.000
Sulawesi Selatan	20	32	35	87	34.000	57.000	115.000	230.000

Sumber: Survei desa KOMPAK

**Tabel 26 menunjukkan bahwa jika biaya pelaksanaan FPLKD adalah Rp 3–10 juta per tahun, biaya satuan per dokumen kemungkinan akan berada dalam kisaran perkiraan biaya yang dikeluarkan oleh warga sendiri (tidak termasuk nilai pendapatan yang hilang).** Jika demikian, pertanyaannya kembali mengarah ke salah satu efektivitas – apakah dengan mensubsidi biaya untuk pemerolehan dokumen PASH meningkatkan jumlah warga negara yang memperolehnya? Jika ya, investasi tersebut jelas bermanfaat. Jika tidak, mungkin hal tersebut perlu dipertimbangkan kembali.

**Tabel 26 juga menunjukkan bahwa jika biaya pelaksanaan FPLKD sebesar Rp 20 juta per tahun atau lebih, biaya satuan per dokumen kemungkinan akan melebihi biaya langsung yang akan dikeluarkan oleh warga sendiri dengan margin yang semakin besar.** Hal ini mendukung keengganan pemerintah kabupaten untuk menerapkan model reguler untuk administrasi kependudukan berbasis desa, karena model tersebut akan membutuhkan perekrutan pegawai negeri sipil baru atau pegawai tetap (yang biayanya akan jauh melebihi Rp 30 juta per desa). Meskipun tidak berarti FPLKD langsung disisihkan sebagai opsi bagi desa pada umumnya, jika biayanya adalah sebesar Rp 20 juta per tahun atau lebih, maka analisis biaya-manfaat tidak akan mendukung opsi untuk menerapkan model FPLKD.

**Walaupun perkiraan umum dapat memberikan panduan yang berguna, perhitungan biaya-manfaat akan bervariasi di masing-masing desa dan kecamatan, dan juga dari waktu ke waktu.** BPerkiraan umum pada Tabel 26 akan menunjukkan desa-desa yang sangat dibantu FPLKD, serta desa-desa yang tidak. Sekali lagi, faktor-faktor utama yang akan menentukan kategori sebuah desa adalah tingkat permintaan layanan, biaya penyediaan layanan, dan biaya jika warga mengurus dokumen sendiri. Permintaan, khususnya, mungkin terus berubah. Artinya, pelaksanaan FPLKD dapat dimulai dengan biaya yang sangat efektif, tetapi akan berkurang seiring waktu disebabkan oleh berkurangnya jumlah orang yang tidak memiliki dokumen PASH.

### **Tingkat pemerintahan mana yang harus mendanai layanan pencatatan sipil berbasis desa?**

**Jika pilihannya adalah antara layanan yang didanai desa atau tidak sama sekali, maka layanan yang didanai desa jelas lebih baik.** Mengingat pemerintah kabupaten di lokasi KOMPAK terlihat enggan untuk mendanai model reguler, maka opsi ini mungkin merupakan kenyataan praktis. Namun, bagaimana dengan pertanyaan dari perspektif yang lebih mendasar? Apakah jawabannya akan berubah?

**Berangkat dari premis bahwa pendanaan harus mengikuti fungsi, tingkat pemerintahan yang seharusnya mendanai layanan administrasi kependudukan berbasis desa adalah tingkat pemerintahan yang paling sesuai untuk mengelolanya.** Asumsi yang masuk akal adalah bahwa layanan harus dikelola pada tingkat yang disediakan – yaitu, oleh desa. Tidak hanya pengawasan terhadap fasilitator PASH desa yang harusnya lebih mudah dilakukan karena dekatnya pemerintah desa dengan tempat mereka bekerja, tetapi juga pengangkatannya. Akan selalu ada penduduk desa dengan jabatan PNS yang mampu ditugaskan sebagai fasilitator PASH, sedangkan hal yang sama belum tentu berlaku untuk pegawai negeri sipil yang didanai kabupaten. Pun, jika sumber daya manusia tambahan diperlukan, mungkin akan sedikit lebih murah dan lebih mudah bagi desa untuk merekrut mereka.

**Meskipun secara keseluruhan lebih baik, pengelolaan desa atas pelayanan administrasi kependudukan berbasis desa pasti memiliki kekurangan.** Misalnya, penunjukan fasilitator PASH membuka akses ke sumber pendapatan, sehingga kepala desa dapat memanfaatkan sumber patronasi untuk diberikan kepada pendukungnya. Selain risiko terpilihnya calon yang tidak cocok, hal ini juga membawa risiko hilangnya investasi dalam pelatihan ketika kondisi politik di desa berubah – ingatlah kembali penggantian sekitar 50–70% fasilitator PASH desa di Aceh yang terjadi setelah pemilihan kepala desa. Sayangnya, bagaimanapun, layanan yang dikelola kabupaten kemungkinan akan sama-sama terdampak oleh penunjukan dan pergantian berbasis patronasi.

**Dengan berasumsi bahwa desa berada pada posisi terbaik untuk mengelola layanan administrasi kependudukan berbasis desa, pertanyaan sebenarnya adalah haruskah mereka menyerap biaya sepenuhnya dari anggaran desa yang ada atau terlibat dalam beberapa bentuk pembagian biaya dengan pemerintah kabupaten.** Dalam praktiknya, biaya sudah ditanggung bersama, kabupaten menanggung atau berkontribusi pada biaya pelatihan fasilitator PASH desa. Namun, bagaimana dengan biaya operasional? Meski pertanyaan itu layak dijawab, salah satu pendorong utama pendekatan FPLKD (kurangnya anggaran daerah untuk petugas registrasi) berarti saat ini, jawaban apa pun murni hanya teori.

## 6.2. Insentif

**Menyelesaikan tantangan teknis dalam penerapan pendekatan administrasi kependudukan berbasis desa adalah satu hal yang berbeda dengan menerapkannya pada skala berkelanjutan.** Saat ini, dengan berfokus pada pengujian model FPLKD, analisis struktur insentif yang mungkin mendukung atau melemahkan model tersebut dalam jangka panjang menjadi kurang diperhatikan. Hal ini adalah area di mana pemikiran yang lebih dalam dapat memberikan manfaat.

**Salah satu alasan untuk mencermati keberlanjutan FPLKD adalah adanya ketidaksesuaian antar insentif, sumber daya, dan wewenang yang terungkap dengan memilah ‘sisi penawaran’ untuk layanan administrasi kependudukan.** Dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten memiliki mandat kelembagaan (dan karenanya setidaknya bersifat insentif teoritis) untuk meningkatkan cakupan administrasi kependudukan, dengan kemampuan yang terbatas untuk mendanai layanan administrasi kependudukan berbasis desa secara langsung (lihat Kotak 6). Dinas Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa (DPMD) memiliki kewenangan untuk memperbolehkan desa mengalokasikan dana untuk FPLKD, tetapi dengan insentif kelembagaan yang jauh lebih sedikit. Jumlah insentif yang didapatkan oleh desa untuk dialokasikan ke FPLKD tergantung pada penilaian dan penggunaan layanan tersebut oleh warga, dan respon dari pemerintah desa terhadap preferensi warga. Sedangkan instansi yang paling diuntungkan dari data PASH yang lebih lengkap dan tepat waktu – seperti di bidang pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, dan dinas sosial – tidak ada kaitannya dengan kewenangan, pendanaan, atau dukungan teknis FPLKD.

**Ketidaksesuaian insentif lintas sektor dalam pemerintah kabupaten menunjukkan pentingnya dukungan dari tingkat yang lebih tinggi untuk FPLKD.** Dukungan dapat berasal dari bupati atau badan

perencanaan kabupaten, sebab keduanya memiliki kekuatan untuk menyatukan badan-badan sektoral dan mendorong (atau menegakkan) kerjasama. Pejabat administrasi kependudukan dengan inisiatif tinggi akan dapat melakukannya sendiri, namun tetap perlu mengandalkan cara-cara taktis dan persuasif.

**Kementerian di tingkat pusat atau lembaga di tingkat provinsi juga memiliki pengaruh terhadap keinginan dan kemampuan kabupaten dan desa untuk mengadopsi model FPLKD, tetapi umumnya juga mengalami ketidaksesuaian sektoral kewenangan dan insentif yang ada di tingkat kabupaten.**

Prioritas penggunaan dana desa ditetapkan oleh Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi. Meningkatkan cakupan administrasi kependudukan bukanlah bagian dari mandat kelembagaannya, melainkan ke Direktorat Jenderal Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Kemendagri). Dilaporkan bahwa model petugas administrasi kependudukan desa yang didanai kabupaten masih lebih disukai, terlepas dari tantangan pendanaan yang melekat dan implementasi yang tidak lancar.

**Sisi lain dari persoalan inilah yang mendorong permintaan dari warga sendiri.** Permintaan tersebut dapat dibagi menjadi dua bagian – permintaan akan dokumen administrasi kependudukan, dan daya tarik relatif dari pendekatan FPLKD dibandingkan dengan jalur lain untuk mendapatkannya. PUSKAPA (2016) menggarisbawahi pentingnya menumbuhkan permintaan akan dokumen administrasi kependudukan dan tantangan untuk memberikan insentif untuk pemohon tanpa mengecualikan mereka yang rentan (misalnya, dengan menegakkan persyaratan bahwa seorang anak memiliki akta kelahiran untuk bisa mendaftar sekolah). Khususnya terkait FPLKD, pertanyaannya adalah mengapa warga lebih memilih FPLKD daripada alternatif lain, termasuk sistem aplikasi daring. Hal ini dapat dijadikan subjek penelitian di masa depan.

#### Kotak 6

#### Tidak selalu tentang pendekatan yang baik secara teknis...

*Jadi apakah ada kegagalan? Tentu saja. Kami mencoba [FPLKD] di satu kabupaten, mereka menginginkannya, semua orang menginginkannya, semua orang setuju, tetapi kemudian terbentur pada pendanaan. Anggaran desa berbeda di setiap kabupaten, yang berarti semuanya memiliki prioritas masing-masing, dan alhasil tidak terjadi apa-apa sampai saat ini. Padahal pada prinsipnya mereka siap melakukannya. Itu tantangannya, jadi kami katakan pada fase ini, kalau ada kabupaten yang merasa belum siap [membentuk FPLKD], kami tidak bisa memaksa mereka melakukannya.*

*Misalnya, kami berharap bisa bekerja sama di Kota Banda Aceh. Tapi kita juga tidak bisa memungkiri bahwa cakupan [dokumen PASH] sudah cukup baik di kota Banda Aceh dan [dokumen] bisa diproses secara daring, dan sebagainya. Tidak masalah jika mereka belum mengimplementasikan [FPLKD] karena mereka sudah memiliki cakupan yang baik. Jadi, kami tidak bisa mengatakan [bahwa FPLKD] harus dibentuk. Kami membiarkan kabupaten dan kota memutuskan sendiri. Jika mereka berpikir [FPLKD] perlu, lakukanlah. Jika tidak, tidak masalah juga, karena kondisi geografis tidak semuanya sama. Seperti di Bener Meriah, Takengon, yang merupakan daerah pegunungan yang tidak semua wilayahnya mudah dijangkau. Jika ada fasilitator PASH desa di sana, akan sangat membantu. Tapi di kota, karena jarak bukan masalah, [warga] bisa langsung [ke catatan sipil] atau mendaftar daring. Untuk itu, kami tidak pernah memaksa kabupaten/kota untuk membentuk [FPLKD] atau melibatkan fasilitator PASH desa.*

Pejabat pemerintah provinsi Aceh, Analisis Ekonomi Politik Kebijakan KOMPAK dan Analisis Ekonomi Politik (KOMPAK 2022, akan datang)

## 7. Kesimpulan

**Ada banyak alasan baik untuk berfokus pada peningkatan akses ke layanan administrasi kependudukan di Indonesia.** Meskipun angka pendaftaran terus meningkat dalam beberapa tahun terakhir, mereka yang tinggal di daerah pedesaan dan dari kelompok berpenghasilan rendah secara signifikan lebih kecil kemungkinannya untuk memiliki akta kelahiran dibandingkan mereka yang tinggal di daerah perkotaan dan dari kelompok berpenghasilan tinggi. Papua dan Papua Barat, khususnya, tertinggal dari provinsi lain dalam hal administrasi kependudukan.

**Terdapat juga alasan bagus untuk mendukung pendekatan berbasis desa dalam memberikan layanan administrasi kependudukan.** Salah satu manfaat utamanya adalah menyingkirkan hambatan biaya dan waktu untuk pencatatan sipil, dengan menghilangkan kebutuhan warga untuk pergi ke dinas kependudukan dan pencatatan sipil di ibukota kabupaten. Pendekatan berbasis desa mungkin juga lebih efektif untuk menjangkau populasi yang terpinggirkan, yang tidak terjangkau dalam sistem kesehatan atau pendidikan.

**Seperti yang telah didokumentasikan oleh studi ini, KOMPAK – bersama dengan pemerintah daerah – telah mengembangkan model untuk memberikan Fasilitas Pelaksanaan Layanan Kependudukan di Desa (FPLKD) dan membuktikan bahwa model tersebut dapat diterapkan.** Perbedaan utama dengan model petugas registrasi pemerintah saat ini adalah cara pengangkatan dan pelaksanaannya. FPLKD menyalahi tantangan dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten yang tidak memiliki dana yang cukup untuk merekrut petugas registrasi secara langsung, dengan menggunakan anggaran desa untuk melibatkan fasilitator PASH.

**Jadi, kesimpulan sementara apa yang bisa ditarik tentang FPLKD?** Kembali ke tiga prioritas pembelajaran KOMPAK, apa yang kita ketahui tentang efektivitas dan efisiensi FPLKD, dan sejauh mana hal itu didukung atau dihalangi oleh struktur insentif saat ini?

### Efektivitas

- Kemungkinan besar FPLKD telah membuat akses layanan administrasi kependudukan menjadi lebih murah bagi warga, berdasarkan data yang terbatas. FPLKD juga seharusnya memudahkan akses, meskipun tidak ada data yang dapat mengukur tingkat perubahan apa pun.
- FPLKD seharusnya memangkas waktu untuk mengajukan dokumen administrasi kependudukan, meskipun sekali lagi tidak ada data untuk mengukur jumlah pengurangan tersebut. Namun, FPLKD tidak serta merta mempercepat pemerolehan dokumen bagi warga. Bukti anekdotal menunjukkan bahwa warga terkadang meminta bantuan fasilitator PASH untuk mengumpulkan dokumen dan mengisi formulir, untuk kemudian dibawa sendiri ke dinas kependudukan dan pencatatan sipil untuk proses yang lebih cepat.
- Keterbatasan metodologis dan data menyebabkan tidak diketahuinya secara pasti apakah FPLKD telah meningkatkan jumlah penduduk yang memiliki dokumen administrasi kependudukan. Seharusnya benar, tetapi apakah banyak atau sedikit masih belum jelas.
- Selain itu, sulit untuk menyimpulkan siapa yang paling terbantu oleh FPLKD karena data dan waktu yang terbatas. Jelasnya, para orang tua setidaknya memanfaatkan FPLKD untuk memperoleh akta kelahiran bagi bayi mereka yang baru lahir, dan kelompok ini merupakan proporsi yang signifikan dari akta kelahiran yang difasilitasi oleh FPLKD pada periode Januari–Juni 2021. Jelas juga diketahui bahwa setidaknya beberapa penyandang disabilitas telah dibantu oleh FPLKD, dengan persentase desa yang melaporkan bantuan yang diberikan cenderung meningkat dari Januari 2019 hingga Juni

2020, sebelum kembali turun dari Juni 2020. Namun, tidak ada data tentang latar belakang sosial ekonomi dari mereka yang dibantu oleh FPLKD, yang merupakan prediktor utama kemungkinan seseorang memiliki dokumen administrasi kependudukan.

## Efisiensi

- Jika sumber daya manusia baru diperlukan untuk melaksanakan layanan administrasi kependudukan berbasis desa, FPLKD sepertinya akan lebih hemat biaya daripada model reguler. Hal ini karena desa bisa merekrut sumber daya manusia baru secara langsung dengan lebih murah. Jika menggunakan sumber daya manusia yang sudah ada, perbedaan biaya antara kedua model dapat diabaikan.
- Jika model reguler mengharuskan untuk merekrut pegawai negeri sipil baru dalam penerapannya –perkiraan biaya per desa menjadi sekitar Rp 40 juta – keengganan pemerintah kabupaten untuk melakukannya menjadi masuk akal. Kemendagri harus melakukan analisis biaya-manfaat pada model mereka dan mempertimbangkan kembali kelayakannya jika pegawai negeri sipil yang ada tidak dapat menjalankan tugasnya sebagai petugas registrasi dalam beberapa kasus.
- Dengan asumsi pengeluaran riil desa untuk FPLKD sejauh ini berkisar antara Rp 2–8 juta per tahun, biaya satuan per dokumen yang difasilitasi mungkin kira-kira setara dengan dua kali lipat dari biaya yang harus dikeluarkan warga untuk mendapatkannya sendiri, berdasarkan jumlah dokumen yang diproses oleh FPLKD sampai saat ini. Jika hal tersebut mendorong warga yang sebelumnya tidak berkeinginan untuk memperoleh dokumen pencatatan sipil untuk segera memperolehnya, ini adalah investasi yang bagus.
- Menghabiskan lebih dari sekitar Rp 20 juta per tahun untuk FPLKD sepertinya bukan investasi yang baik, berdasarkan asumsi biaya transportasi rata-rata dan jumlah dokumen yang difasilitasi oleh FPLKD.
- Menerapkan FPLKD ke setiap desa di kabupaten secara menyeluruh juga bukanlah investasi yang baik. Penerapan tersebut harus berdasarkan permintaan dokumen dan biaya/kesulitan warga jika mendapatkannya sendiri. Mengingat permintaan dokumen cenderung bervariasi dari waktu ke waktu, hal serupa berlaku juga untuk kelayakan model FPLKD di desa tertentu.

## Insentif

- Struktur insentif yang mendukung implementasi FPLKD dalam skala yang lebih panjang tidak terlalu kuat. Permasalahan utamanya adalah bahwa lembaga yang memiliki kemampuan untuk mengotorisasi desa untuk mendanai FPLKD (DPMD) tidak memiliki kepentingan kelembagaan yang melekat dalam memperluas akses ke layanan administrasi kependudukan. Oleh karena itu, pendanaan untuk FPLKD berisiko tergeser oleh prioritas pendanaan lainnya.
- Semakin banyak dukungan untuk administrasi kependudukan oleh bupati dan/atau badan perencanaan kabupaten, semakin besar pula kemungkinan pendekatan FPLKD akan dipertahankan. Hal ini karena para pelaku di tingkat yang lebih tinggi ini ditempatkan di posisi yang lebih baik guna memfasilitasi koordinasi dan kerja sama antar instansi sektoral dengan kepentingan dan prioritas yang berbeda dalam kaitannya dengan pencatatan sipil.

**Poin terakhir yang harus diangkat berkaitan dengan data.** Dari uraian di atas terlihat bahwa tantangan utama dalam menilai kinerja FPLKD adalah keterbatasan data. Mengumpulkan data membutuhkan uang dan waktu. Ke depannya, dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten harus mengidentifikasi data yang paling berguna secara analitis dan fokus pada hal itu.

**Hal terbaik yang dapat dilakukan adalah melacak jumlah dokumen PASH yang diajukan melalui saluran FPLKD.** Hal ini dapat dilakukan di dinas kependudukan dan pencatatan sipil untuk menghindari pencatatan dan pengumpulan data yang lebih rumit dan memakan waktu di tingkat desa (walau desa harus tetap melacak sejumlah dokumen yang difasilitasi untuk membantu mereka mengetahui apakah pendanaan FPLKD bermanfaat).

**Jika kabupaten/kota juga menghitung jumlah total dokumen PASH yang diterbitkan, persentase data jumlah dokumen yang difasilitasi oleh FPLKD dapat dihitung.** Tingginya persentase dokumen yang difasilitasi oleh FPLKD menandakan popularitasnya dan seharusnya mendorong dukungan yang lebih, sedangkan persentase yang rendah dari dokumen yang difasilitasi oleh FPLKD seharusnya memicu pertanyaan mengapa demikian.

**Prioritas lainnya adalah mencari tahu pengguna FPLKD.** Jika data menunjukkan bahwa prediktor terbesar kepemilikan dokumen administrasi kependudukan adalah status ekonomi dan lokasi (perkotaan atau pedesaan), ada baiknya menghabiskan waktu untuk mencari tahu apakah FPLKD secara efektif menjangkau mereka yang berpendapatan rendah dan yang tinggal di daerah terpencil, dan bagaimana melacaknya.

# References

Kusumaningrum, S., Bennouna, C., Siagian, C., & Agastya, N.L.P.M. (2016). *Back to what counts: Birth and death in Indonesia*. Jakarta, Indonesia: The Center on Child Protection Universitas Indonesia (PUSKAPA) in collaboration with the Ministry of National Development Planning (BAPPENAS) and KOMPAK.

Kusumaningrum, S., Arifiani, S.D., Sari, W.L., Sahputra, F., Usman, R., Wandasari, W., Jati, H., & Rahmi, M.A. (2020). *Strong institutions, resilient communities: An assessment of the basic services governance and results in CRVS, education, and health in KOMPAK areas*. Jakarta, Indonesia: University of Indonesia's Centre on Child Protection and Wellbeing (PUSKAPA) in collaboration with the National Development Planning Agency (BAPPENAS) and KOMPAK.