

Implikasi COVID-19

terhadap Pencatatan Sipil dan Statistik
Hayati di Indonesia¹

Laju penambahan kasus COVID-19 di Indonesia masih belum melambat. Data dari Gugus Tugas COVID-19 menyebutkan bahwa sampai dengan tanggal 28 Juni 2021, ada 2.135.998 kasus yang terkonfirmasi secara kumulatif dengan 218.476 kasus aktif. Jumlah kasus tersebut jauh lebih banyak dari jumlah kasus enam bulan sebelumnya, yaitu 611.097 kasus kumulatif dan 109.963 kasus aktif pada tanggal 31 Desember 2020 dan jumlah kasus satu tahun sebelumnya, yaitu 56.385 kasus kumulatif dan 28.703 kasus aktif pada tanggal 30 Juni 2020.

Tidak dapat dipungkiri bahwa Pandemi COVID-19 memengaruhi berbagai sendi kehidupan di Indonesia, baik dari sisi kesehatan, kependudukan, sosial dan perekonomian. Banyak kajian yang sudah membahas pengaruh COVID-19 terhadap kualitas hidup, mobilitas penduduk dan akses terhadap berbagai layanan publik dan juga bagaimana COVID-19 berdampak terhadap perekonomian. Namun, belum banyak kajian tentang COVID-19 dalam konteks Pencatatan Sipil dan Statistik Hayati (*Civil Registration and Vital Statistics-CRVS*).

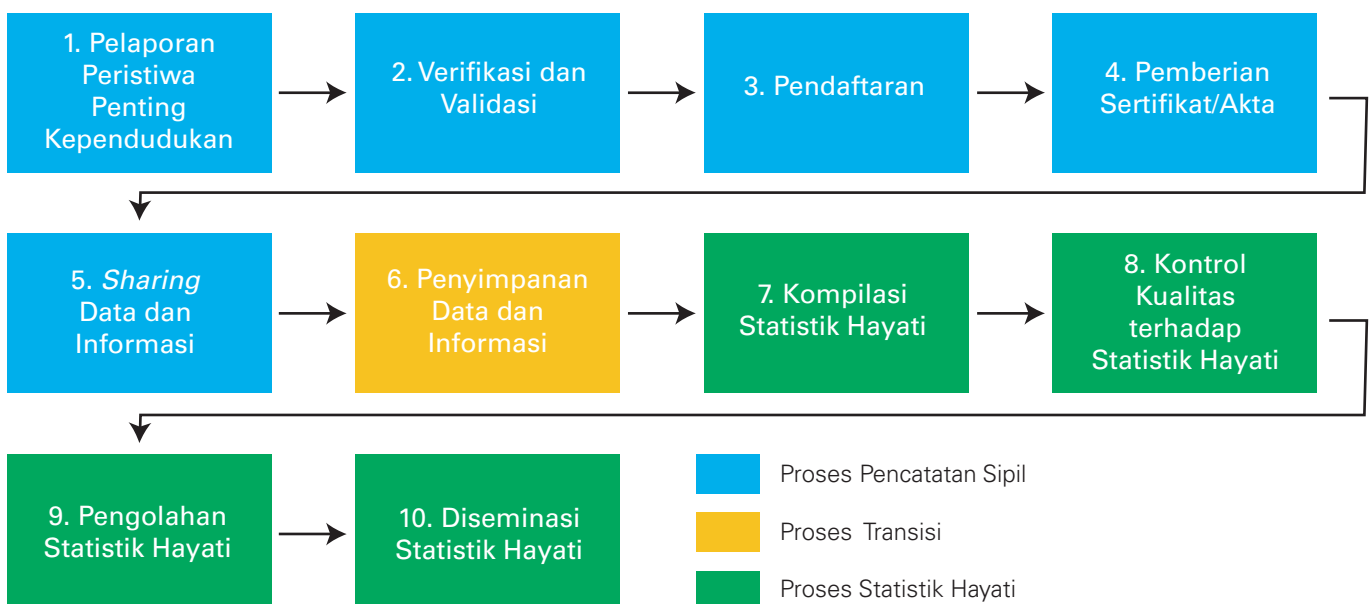
Pencatatan Sipil dan Statistik Hayati merupakan salah satu isu penting untuk dibahas dalam konteks pandemi karena merupakan manifestasi perlindungan hak dasar Individu (identitas hukum), salah satu elemen utama administrasi kependudukan dan juga merupakan komponen penting dalam statistik kependudukan dan pembangunan. Apabila pandemi COVID-19 mengganggu sistem Pencatatan Sipil dan Statistik Hayati, maka perlindungan hak dasar individu, pelaksanaan administrasi kependudukan serta statistik kependudukan dan pembangunan juga akan terganggu. Oleh karena itu, artikel ini mencoba mengkaji sudut pandang yang belum banyak didiskusikan, terutama terkait bagaimana implikasi COVID-19 terhadap Pencatatan Sipil dan Statistik Hayati di Indonesia.

Pencatatan Sipil dan Statistik Hayati di Indonesia

Pencatatan Sipil dan Statistik Hayati merupakan salah satu isu penting untuk dibahas dalam konteks pandemi. Pencatatan Sipil dan Statistik Hayati adalah merupakan manifestasi perlindungan hak dasar Individu (identitas hukum), salah satu elemen utama administrasi kependudukan dan juga merupakan komponen penting dalam statistik kependudukan dan pembangunan.

Secara teoritis, ada beberapa hal yang dapat mengaitkan maupun membedakan Pencatatan Sipil dan Statistik Hayati. Secara sederhana, pencatatan sipil dan statistik hayati dapat dibedakan berdasarkan tahapan pelaksanaan, sesuai dengan Gambar 1 di bawah ini.

Gambar 1: Tahapan Pencatatan Sipil dan Statistik Hayati²



¹ Versi 30 Juni 2021. Dokumen ini disusun oleh UNICEF (Erlangga Agustino Landiyanto) dan direviu oleh Bappenas (Hariyadi Sabar, Chaeruniza Fitriyani, Rafika Minati Devi, Betrix), UNICEF (Amelia Tristiana, Astrid Gonzaga Dionisio, dan Indradi Widyanto). Penulis memberikan apresiasi yang sebesar-besarnya kepada Bappenas (Muhammad Cholifihani, Utin Kiswanti, Cipta Althaf Ronaza), UNICEF (Tanti Kosmiyati Kostaman dan Fauzia Firdanisa) atas masukan dan dukungan yang diberikan selama penulisan dokumen ini. Segala kesalahan didalam dokumen ini merupakan tanggung jawab pribadi dan tidak mewakili UNICEF maupun BAPPENAS.

Sebagai negara yang mengambil bagian dari PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa) di dunia, Indonesia mendukung upaya untuk membangun proses Pencatatan Sipil dan Statistik Hayati (*CRVS- Civil Registration and Vital Statistics*). Upaya implementasi proses tersebut dalam skala nasional dituangkan dalam Undang-undang tentang Kependudukan dan proses AKPSH (Administrasi Kependudukan untuk Pengembangan Statistik Hayati).

Pemerintah Indonesia juga menegaskan bahwa AKPSH merupakan bagian dari komitmen dalam upaya mendukung Pembangunan yang Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals*), khususnya pencapaian target SDG target 16.9 dan 17.19 pada tahun 2030. Target SDG 16.9 adalah “Pada tahun 2030, memberikan identitas yang syah bagi semua, termasuk pencatatan kelahiran”. Sementara SDG 17.19 terkait dengan statistik hayati di mana targetnya adalah “Pada tahun 2030, [...] mendukung pengembangan kapasitas statistik di negara berkembang”.

Dalam sistem pemerintahan, melalui Undang-undang No. 23 Tahun 2006, yang disempurnakan lebih lanjut dengan Undang-undang No. 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan (GOI, 2013), kegiatan AKPSH terdiri dari upaya pencatatan dan produksi statistik hayati yang berkelanjutan, permanen, wajib dan universal tentang kejadian dan karakteristik peristiwa penting sesuai dengan hukum, aturan, peraturan dan kebijakan nasional yang berlaku dari waktu ke waktu, termasuk kelahiran, kematian, kematian janin, perkawinan, perceraian, adopsi, pengesahan dan pengakuan.

Apabila ditelaah lebih mendalam, mayoritas kegiatan maupun aktivitas yang termuat di dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 dan Undang-undang No. 23 Tahun 2006 yang lebih berfokus kepada upaya dan proses Pencatatan Sipil, sedangkan upaya untuk memperkuat Statistik Hayati masih belum mendapatkan banyak perhatian.

Untuk mempercepat penguatan Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam Pengembangan Statistik Hayati, maka Pemerintah dalam hal ini Presiden mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) No. 62 Tahun 2019 tentang Strategi Nasional percepatan Administrasi Kependudukan untuk Pengembangan Statistik Hayati (Stranas AKPSH). Selain itu, Pemerintah juga memasukkan pendataan penduduk dan pencatatan sipil sebagai salah satu isu strategis dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024.

Pelayanan Pencatatan Sipil dan Statistik Hayati Sebelum Pandemi

Pencatatan sipil di Indonesia terus dikembangkan dan disempurnakan. Stranas AKPSH telah memetakan arah strategi, arah kebijakan, sasaran, kegiatan dan kerangka waktu pelaksanaan dalam mewujudkan percepatan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil serta pengembangan statistik hayati dan diharapkan dapat mengatasi tantangan dalam pelayanan pencatatan sipil dan pengembangan statistik hayati.

Data SUSENAS 2020 menyebutkan bahwa cakupan kepemilikan akta kelahiran kurang merata. Diketahui bahwa banyak Provinsi dengan cakupan kepemilikan akta kelahiran yang lebih dari 90%, namun terdapat provinsi lain yang cukup tertinggal dengan cakupan kepemilikan akta kelahiran yang kurang dari 50%. Selain itu, cakupan kepemilikan akta kematian, akta perkawinan, serta akta perceraian masih belum terdata dengan baik.

Tantangan dalam akses dan pendataan juga dipengaruhi oleh berbagai tantangan yang berkaitan dengan pemberian layanan pencatatan sipil yang diringkas pada Tabel 1.

Tabel 1: Tantangan dalam Pelayanan Pencatatan Sipil

Dari Sisi Pemberi Layanan ³	Dari Sisi Penerima Layanan ⁴
<ul style="list-style-type: none"> • Masih belum optimalnya jangkauan layanan pencatatan sipil. <ul style="list-style-type: none"> ◦ Masih belum optimalnya layanan di perwakilan Indonesia di luar negeri. ◦ Masih belum optimalnya layanan pencatatan sipil di tingkat desa. • Masih belum optimalnya pelayanan pencatatan kematian, pernikahan dan perceraian. <ul style="list-style-type: none"> ◦ Perhatian, dukungan dan inovasi yang lebih banyak dalam pelayanan pencatatan kelahiran. • Layanan belum optimal dalam menjangkau kelompok rentan administrasi pendudukan. • Tantangan dalam koordinasi, kolaborasi dan sinkronisasi dalam pencatatan sipil. • Kurangnya atau tidak meratanya personil. • Belum mutakhirnya peralatan dan teknologi pendukung atau penyebaran peralatan dan teknologi pendukung yang tidak merata. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hambatan dalam biaya. • Sarana prasana layanan belum mudah diakses bagi kelompok rentan (penyandang disabilitas dan lanjut usia). • Kurangnya, pengetahuan, kesadaran dan motivasi. <ul style="list-style-type: none"> ◦ Kurangnya pengetahuan dan kesadaran akan pentingnya dokumen kependudukan. ◦ Tidak tahu prosedur melaporkan peristiwa penting dan mengurus dokumen kependudukan. ◦ Kurangnya motivasi untuk memperoleh dokumen kependudukan.

Tantangan dalam pencatatan sipil memengaruhi kualitas statistik hayati. Ketika jangkauan layanan pencatatan sipil belum optimal, maka penduduk yang tidak terjangkau layanan tersebut tidak akan tercakup dalam statistik hayati. Dalam situasi tersebut, statistik hayati tidak dapat mewakili keseluruhan penduduk.

Selain itu, sistem informasi yang dimiliki oleh kementerian/Lembaga belum terintegrasi dengan baik. Data kematian yang tercatat di kementerian Kesehatan tidak selalu tercatat di Kementerian Dalam Negeri. Data Pernikahan dan perceraian belum terintegrasi dengan data pencatatan sipil lainnya.

Sebagai alternatif, data Sensus dan survei digunakan sebagai pelengkap untuk statistik hayati. Namun sampai saat ini, cakupan indikator pada data survei cukup terbatas. Sebagai contoh, data SUSENAS yang biasa digunakan untuk mengolah indikator statistik hayati tidak mencakup kepemilikan akta pernikahan dan perceraian. Selain itu SUSENAS tidak mencakup indikator kematian dan penyebab kematian.

³ Peraturan Presiden No. 62, 2019

⁴ SUSENAS 2016; Puska (2020) Back to What Counts: Birth and Death in Indonesia

Dengan adanya tantangan-tantangan tersebut, pemanfaatan statistik hayati untuk kebijakan publik menjadi terhambat karena ketersediaan data yang tidak memadai untuk kebutuhan perencanaan, penganggaran, pemantauan, dan evaluasi.

Tantangan-tantangan tersebut merupakan beberapa isu yang perlu mendapat perhatian dan diharapkan dapat di atasi dengan melaksanakan Stranas APKSH. Namun, pandemi COVID-19 memunculkan tantangan-tantangan baru yang tidak terprediksi sebelumnya.

Pengelolaan Layanan Pencatatan Sipil di Masa Pandemi

Menurut Peraturan Presiden No. 62 Tahun 2019, pencatatan sipil adalah pencatatan peristiwa penting kependudukan (*vital events*) yang dilakukan oleh Dinas atau Unit Pelayanan Teknis Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota. Peristiwa penting yang dimaksud dalam pencatatan sipil antara lain kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama dan perubahan status kewarganegaraan.

Pandemi sebagai Tantangan dalam Layanan Pencatatan Sipil

Pandemi berdampak pada layanan pencatatan sipil. Adanya kebijakan serta realokasi anggaran dan sumber daya untuk penanganan pandemi COVID-19 di tingkat pusat dan daerah⁵ memengaruhi layanan pencatatan sipil secara langsung dan tidak langsung⁶. Selain itu, pandemi memengaruhi kualitas serta akses layanan pencatatan sipil. Secara lebih detail, pengaruh pandemi terhadap layanan pencatatan sipil disampaikan di Tabel 2.

Tabel 2: Tantangan Pelaksanaan Layanan Pencatatan Sipil di Masa Pandemi COVID-19

Dari Sisi Pemberi Layanan	Dari Sisi Penerima Layanan
<ul style="list-style-type: none">• Penyesuaian layanan tatap muka.• Pengurangan waktu layanan tatap muka.• Berkurangnya layanan aktif seperti aktivitas jemput bola atau penjangkauan.• Layanan daring (<i>online</i>) belum maksimal.	<ul style="list-style-type: none">• Berkurangnya mobilitas.• Tidak semua dapat akses layanan daring (<i>online</i>) dengan baik.

⁵ Peraturan Menteri Keuangan No. 145/PMK.07/2020 Peraturan Menteri dalam Negeri No. 20 Tahun 2020, Peraturan Presiden No. 82 Tahun 2020

⁶ UN Legal Identity agenda survey (2020)

Sesuai dengan ilustrasi di Tabel 2, pelayanan pencatatan sipil di kabupaten dan kota masih terlaksana namun dengan beberapa penyesuaian. Salah satu penyesuaian adalah penerapan protokol Kesehatan dalam pemberian layanan tatap muka, antara lain:

- Melakukan pengecekan suhu tubuh.
- Menyiapkan tempat cuci tangan dan melakukan cuci tangan pakai sabun sebelum menggunakan pelayanan.
- Modifikasi tata letak ruangan di mana:
 - Antar petugas tidak saling berhadapan.
 - Mengatur meja sesuai dengan jarak aman 1-1,5 meter dan diberikan penanda menggunakan lakban di lantai.
 - Penyekatan bilik loket dengan kaca.
 - Membuat "rute satu arah" pada lorong-lorong di dalam kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Termasuk akses/pintu masuk dan pintu keluar ruangan secara terpisah.
- Memastikan akses dan kondisi toilet yang layak dengan memberikan penanda untuk jarak antrean.
- Memastikan petugas dalam kondisi sehat sebelum masuk kerja.
- Menghindari alat yang digunakan bersama seperti spidol, gunting, pulpen dsb.
- Melakukan jaga jarak/*physical distancing*, misal saat antrean.
- Mewajibkan petugas pencatatan sipil untuk menggunakan masker.
- Mewajibkan masyarakat yang datang dengan menggunakan masker.
- Beberapa protokol kesehatan tambahan:
 - Masker Wajah (*facemask*) dan sarung tangan sebagai tambahan masker.
 - Menyiapkan bilik disinfektan sebelum pengguna layanan masuk ke kantor layanan pencatatan sipil.

Selain itu, pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) maupun strategi untuk mengurangi penyebaran COVID-19 memaksa Dinas kependudukan dan pencatatan sipil di Kabupaten/Kota untuk mengurangi jam layanan, terutama layanan tatap muka, maupun menutup sementara pelayanan pencatatan sipil.

Pelaksanaan PSBB juga mengurangi mobilitas masyarakat. Banyak masyarakat yang menunda keluar rumah termasuk menunda pengurusan dokumen kependudukan dan pencatatan sipil.

Layanan aktif dan penjangkauan layanan jemput bola maupun layanan keliling yang membutuhkan mobilitas dan tatap muka juga berkurang. Berkurangnya layanan aktif berimplikasi negatif pencatatan sipil bagi kelahiran dan kematian di luar fasilitas kesehatan. Berkurangnya layanan aktif juga berdampak negatif terhadap pelaksanaan layanan pencatatan sipil aktif bagi penduduk rentan administrasi kependudukan dan kelompok khusus. Layanan pencatatan sipil bagi beberapa kelompok khusus, seperti masyarakat adat, masyarakat dari suku nomaden, serta keluarga yang hidup berpindah-pindah serta masyarakat yang tinggal di daerah perbatasan akan sangat terganggu.

Pandemi COVID-19 sebagai Pendorong Inovasi dalam Pencatatan Sipil

Situasi COVID-19 meningkatkan penggunaan teknologi dalam pelayanan pencatatan sipil, misalnya peningkatan penggunaan teknologi. Sebagai contoh, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil melakukan perbaikan layanan pasif seperti jaga jarak dan mengurangi tatap muka dengan akselerasi penyediaan layanan daring dan juga integrasi layanan pencatatan kesehatan dan layanan lain⁷.

⁷Tismayuni, D (2020) Inovasi Layanan Publik Tidak Terhenti Walau Dihantam Pandemi, <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel-inovasi-layanan-publik-tidak-terhenti-walau-dihantam-pandemi>; bisnis.com (2020) Dampak Corona, 467 Dinas Dukcapil Terapkan Layanan Daring, 17 April 2020

Hal ini sejalan dengan Peraturan Presiden No. 62 Tahun 2019 yang mendorong digitalisasi pencatatan sipil dan statistik hayati. Sebagai contoh; program PASTI DAKU KAWIN (Pemenuhan Statistik Hayati Dokumen Administrasi Kependudukan dan Perkawinan) di Kota Pasuruan di mana layanan jemput bola di lokasi pelaminan dan langsung mendapatkan berbagai dokumen kependudukan; penggunaan aplikasi KUCATATKI di Kota Makassar yang mengintegrasikan layanan pencatatan sipil dan layanan Kesehatan untuk pencatatan kelahiran dan kematian; program ALPUKAT (Anak Lahir Pulang Bawa Akta) di Kota Pasuruan yang juga di replikasi di Kota Palu; program “Lahir procot, pulang bawa akta kelahiran” di Kabupaten Banyuwangi; dan layanan 3 in 1 di Kota Jogjakarta dan Kabupaten Kulon Progo di mana akta kelahiran dapat diperoleh setelah persalinan Bersama dengan Kartu Identitas Anak dan revisi Kartu Keluarga. Selain itu, program KASIKU (Kelurahan Sadar Miliki Dokumen Kependudukan) di Palu dan PAGAR AIR di Sigi di mana layanan pencatatan sipil dilakukan di kelurahan. Program-program seperti di atas menjadi sangat penting di masa COVID-19 karena dapat mengurangi mobilitas untuk memperoleh dokumen kependudukan.

Namun inovasi digital dalam pencatatan sipil tidak serta-merta dapat menggantikan peran layanan aktif dalam pencatatan sipil. Sebagai ilustrasi, data SUSENAS (2016) menyebutkan bahwa, 33.9% anak tidak mempunyai akta kelahiran karena tidak punya biaya untuk mengurus, 7.9% karena tidak tahu bagaimana mengurus akta kelahiran, 6.9% karena merasa tidak membutuhkan akta kelahiran, dan 5.5% karena malas atau tidak mau repot, di mana perubahan strategi layanan dari tatap muka menjadi daring belum tentu dapat mendorong percepatan kepemilikan akta kelahiran. Selain itu tidak semua warga punya akses internet dan dapat menggunakan internet sesuai yang dibutuhkan untuk layanan daring. Penduduk rentan administrasi kependudukan dan kelompok khusus⁸ juga akan kesulitan mendapat layanan pencatatan sipil daring, terutama mereka yang tinggal di wilayah dengan layanan internet terbatas.

Pencatatan Peristiwa Penting di Masa Pandemi

Salah satu implikasi COVID-19 terhadap Pencatatan Sipil adalah pencatatan peristiwa penting. Menurut Undang-undang No. 24 Tahun 2013, peristiwa penting adalah kejadian yang dialami oleh seseorang meliputi kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama dan perubahan status kewarganegaraan.

Pencatatan Kematian

Salah satu implikasi dari COVID-19 adalah dalam konteks pencatatan penyebab kematian. Berdasarkan data dari Gugus Tugas COVID-19 sampai dengan Juni 2021, terjadi peningkatan jumlah kematian akibat COVID-19 bila dibandingkan dengan Juni 2020. Secara teoritis, kematian yang diakibatkan oleh COVID-19 dapat merupakan akibat langsung, meninggal karena COVID-19, maupun tidak langsung, terjadi sebagai implikasi dari COVID-19 misalkan terbatasnya kapasitas layanan (*overload*) karena COVID-19 sehingga penderita penyakit Non-COVID-19 tidak dapat tertangani dengan baik.

⁸ Menurut Stranas AKPSH, yang dimaksud dengan penduduk rentan administrasi kependudukan adalah: Penduduk korban bencana alam; Penduduk korban bencana sosial; Orang terlantar; dan Komunitas terpencil. Sementara itu, yang dimaksud dengan kelompok khusus adalah: Masyarakat adat; Penghayat kepercayaan terhadap Tuhan yang Maha Esa; Masyarakat dari suku nomaden serta keluarga yang memiliki pola hidup yang berpindah-pindah dan masyarakat daerah perbatasan; Anak dan orang dewasa yang hidup di jalan/ atau di luar pengasuhan keluarga; Anak dari perkawinan campur, anak dari orang tua yang menjadi pekerja migran Indonesia, anak dari keluarga pengungsi atau pencari suaka yang lahir di Indonesia, dan anak hasil perkawinan antara pengungsi dan pencari suaka di Indonesia; Pasangan dari keluarga miskin dan rentan yang telah menikah/ bercerai tetapi belum memiliki bukti perkawinan/perceraian; Pekerja migran Indonesia yang bermasalah; dan Kelompok khusus lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Namun dengan adanya pembatasan mobilitas, peningkatan jumlah kematian tidak selalu dibarengi dengan pencatatan kematian dan kepemilikan akta kematian. Akta kematian merupakan dokumen bukti kematian yang digunakan untuk berbagai proses hukum, baik penetapan status janda atau duda, untuk pengurusan warisan, alih kepemilikan properti, pensiun suami/istri dll.

Selain itu, peningkatan kematian tersebut belum dibarengi dengan penyesuaian layanan Pencatatan Sipil, sehingga dapat diperkirakan banyak kematian yang belum terdaftar. Salah satu tantangan dalam pencatatan kematian saat pandemi COVID-19 adalah berkurangnya penyampaian laporan kematian ke dinas kependudukan dan pencatatan sipil dikarenakan penyesuaian layanan pencatatan sipil saat pandemi COVID-19. Tantangan lain adalah pendataan pasien yang meninggal akibat COVID-19 dan cara memberikan layanan pencatatan sipil bagi keluarga pasien tersebut.

Badan Kesehatan Dunia (WHO) mengeluarkan beberapa panduan identifikasi penyebab kematian dalam konteks COVID-19. Namun dasar dari panduan tersebut adalah *International Statistical Classification of Disease*⁹. *International Statistical Classification of Diseases* (ICD) adalah standar global dalam informasi Kesehatan yang digunakan untuk identifikasi tanda dan gejala, temuan abnormal, keluhan serta penyebab penyakit. Revisi ke 10 dari *International Statistical Classification of Diseases* (ICD-10) adalah standar yang digunakan saat ini. Sementara, di Indonesia (Tabel 3), penentuan penyebab kematian dalam dokumen pencatatan sipil tidak membedakan jenis penyakit, hanya berdasarkan sakit biasa/usia dengan wabah penyakit. Selain itu, penentuan penyebab kematian di fasilitas kesehatan tidak selalu mengikuti standar internasional. Dengan demikian COVID-19 belum tercatat secara optimal dalam pencatatan sipil di Indonesia.

Data menunjukkan bahwa di negara-negara kawasan Asia Pasifik, utamanya pada negara berkembang, pencatatan kematian juga cenderung tidak berimbang dari segi jenis kelamin (gender). Dari beberapa penelitian, terdapat kecenderungan bahwa pencatatan kematian pada Wanita jauh lebih rendah daripada Pria, padahal secara umum kematian laki-laki lebih tinggi¹⁰. Kesenjangan ini tampak semakin besar di era Pandemi COVID-19¹¹. Lebih rendahnya pencatatan kematian pada perempuan disebabkan oleh hambatan sosial dan budaya, selain itu salah satu alasan utama untuk pencatatan kematian adalah untuk pengurusan warisan, Pada masyarakat patriarki di mana aset dan keuangan keluarga lebih banyak dikuasai oleh laki-laki, maka akta kematian bagi anggota keluarga laki-laki dianggap lebih prioritas dari anggota keluarga perempuan. Ketika seorang perempuan meninggal, apalagi bila perempuan tersebut miskin tanpa meninggalkan warisan, akta kematian perempuan tersebut dianggap kurang prioritas. Rendahnya pencatatan kematian juga berkontribusi pada rendahnya identifikasi penyebab kematian¹². Oleh karena itu memastikan pencatatan kematian beserta penyebab kematian berbasis gender sangat penting untuk memahami bagaimana gender dapat memengaruhi kematian, serta beban penyakit yang spesifik gender, seperti kematian ibu.

Tabel 3: Penyebab Kematian

Jenis penyebab kematian yang saat ini digunakan dalam dokumen akta kematian:

1. Sakit biasa/usia tua
2. Wabah Penyakit
3. Kecelakaan
4. Kriminalitas
5. Bunuh diri
6. Lainnya

⁹WHO (2020) International Guidelines of Certification and Classification (Coding) for COVID-19 as Cause of Death.

¹⁰ Centre for excellence for CRVS system (2020) Empowering Women and Girls through Civil Registration Systems, https://crvssystems.ca/sites/default/files/inline-files/CRVS_Gender_2.4_Empower_e.pdf

¹¹ Serrao et al (2020) Uncounted deaths could obscure Covid-19's gendered impacts, <https://www.unescap.org/blog/uncounted-deaths-could-obscure-covid-19s-gendered-impacts>

¹² Centre for excellence for CRVS system (2020) Empowering Women and Girls through Civil Registration Systems, https://crvssystems.ca/sites/default/files/inline-files/CRVS_Gender_2.4_Empower_e.pdf

Pencatatan Kelahiran

Sementara itu, diperkirakan terjadi peningkatan jumlah kelahiran. UNICEF memperkirakan bahwa sekitar 4 juta bayi akan dilahirkan di Indonesia semenjak adanya pandemi¹³. Namun, peningkatan angka kelahiran baru akan dapat dilihat secara lebih pasti pada akhir tahun 2020 sampai dengan tahun 2021.

Semakin berkurangnya mobilitas dan banyaknya orang yang tinggal di rumah akan berpotensi mendorong banyaknya kehamilan. Apalagi bila dibarengi dengan berkurangnya layanan terhadap kontrasepsi sebagai dampak dari pandemi.

Namun perlu diperhatikan, bahwa pandemi COVID-19 juga mengancam sistem kesehatan yang mendukung kehamilan misalkan layanan antenatal serta juga kelahiran oleh tenaga kesehatan terlatih. Ada risiko peningkatan jumlah lahir mati bila beban layanan Kesehatan tetap tinggi pada periode kelahiran.

COVID-19 juga mendorong perubahan permintaan (*demand*) terhadap kelahiran di fasilitas kesehatan. Terdapat temuan dari Sulawesi Tengah yang menunjukkan adanya kekhawatiran akan penyebaran COVID-19. Sehingga, pendaftaran pasien melahirkan di RS dan fasilitas kesehatan (terutama fasilitas kesehatan yang juga menangani COVID-19) menurun¹⁴.

Meningkatnya kelahiran akan menumbuhkan kebutuhan kepada pencatatan kelahiran. Ketika pandemi belum selesai dan sistem pencatatan sipil belum pulih seperti sebelum pandemi, maka akan banyak kelahiran yang tidak tercatat.

Kelahiran yang tidak tercatat dan tidak adanya akta kelahiran akan merugikan bagi anak. Karena akta kelahiran adalah dokumen kependudukan pertama yang menjadi bukti identitas anak, serta bukti umur, tanggal dan tempat lahir.

Pencatatan Pernikahan

Berdasarkan pemberitaan media disebutkan bahwa terjadi penurunan pernikahan yang didaftarkan pada pencatatan sipil¹⁵. Namun, perlu eksplorasi lebih jauh tentang terjadinya penurunan pernikahan yang dimaksud. Bila dicermati lebih jauh berdasarkan data Sistem Informasi Manajemen Nikah (SIMKAH), jumlah pernikahan yang tercatat mencapai titik terendah pada bulan Mei 2020, hal tersebut bertepatan dengan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) di banyak wilayah. Namun tidak ada informasi yang cukup tentang apakah penurunan jumlah pernikahan itu karena jumlah pernikahan menurun, atau jumlah pernikahan yang dicatat menurun.

Terlepas dari perubahan jumlah pernikahan, pernikahan yang terjadi perlu dicatat dan pasangan yang menikah perlu memiliki akta pernikahan. Akta pernikahan sebagai dokumen yang berkekuatan hukum dapat menginformasikan waktu dan tempat terjadinya pernikahan. Adanya pencatatan pernikahan juga bermanfaat untuk administrasi kependudukan

¹³ UNICEF (2020) Pregnant mothers and babies born during COVID-19 pandemic threatened by strained health systems and disruptions in services, <https://www.unicef.org/press-releases/pregnant-mothers-and-babies-born-during-covid-19-pandemic-threatened-strained-health>

¹⁴ Tercantum dalam laporan Uji Coba M&E Stranas AKPSH di Wilayah Provinsi Sulawesi Tengah Tahun 2020, oleh Yayasan Karampuang bekerja sama dengan BAPPENAS dan UNICEF.

¹⁵ Tempo.co (2020) Efek Pandemi Covid-19, Pernikahan Dicatatkan Secara Sipil di Jakpus Melorot, 5 September 2020

Pencatatan Perceraian

Pandemi juga berdampak terhadap tingkat kekerasan dalam rumah tangga dan dapat saja berakibat dengan meningkatnya perceraian. Hal ini didukung oleh pemberitaan dari berbagai media yang menyebutkan bahwa terjadi peningkatan jumlah perceraian selama pandemi COVID-19. Penyebab lain peningkatan perceraian selama pandemi adalah faktor ekonomi (berkurangnya pendapatan). Fenomena ini muncul tidak hanya di Indonesia¹⁶, tetapi juga di banyak negara lain di dunia seperti China¹⁷ dan Amerika Serikat¹⁸.

Perceraian yang terjadi perlu dicatat dan pasangan yang bercerai perlu memiliki akta perceraian. Akta perceraian sebagai dokumen berkekuatan hukum yang menginformasikan waktu dan tempat perceraian, sehingga dapat bermanfaat untuk administrasi kependudukan.

Perlu ada kajian lebih jauh tentang dampak COVID-19 terhadap sejauh mana perceraian tersebut dicatat, apakah perceraian tersebut disertai kepemilikan akta perceraian di masa pandemi di Indonesia dan sejauh mana peristiwa perceraian di pengadilan agama juga tercatat di dinas kependudukan dan pencatatan sipil.

Pemanfaatan Dokumen Kependudukan dan Catatan Sipil di Masa Pandemi

Dokumen Kependudukan dan Catatan Sipil memiliki peranan penting di masa pandemi. Kartu Tanda Penduduk (KTP) merupakan dokumen identitas yang menjadi prasyarat untuk mendapat layanan kesehatan untuk penanganan COVID-19. KTP juga digunakan untuk tes COVID-19, baik Antigen maupun PCR. KTP juga merupakan prasyarat untuk mendapat layanan vaksin COVID-19.

Penggunaan KTP sebagai syarat untuk layanan kesehatan, testing dan vaksinasi menyebabkan masyarakat yang tidak mempunyai dokumen kependudukan mengalami kesulitan untuk mengakses layanan-layanan tersebut. Meskipun demikian, syarat penggunaan KTP menjadi lebih longgar dalam pengujian COVID-19 ketika ada pengujian massal di zona prioritas. Namun pengujian massal biasanya hanya dilakukan di lokasi-lokasi yang banyak kasus kejadian COVID-19.

Adanya syarat dokumen kependudukan seperti KTP menjadi hambatan bagi pengungsi lintas negara maupun pencari suaka. Pengungsi lintas negara maupun pencari suaka yang ada di Indonesia tidak dapat memiliki KTP. Bahkan banyak dari pengungsi dan pencari suaka tersebut yang menjadi orang yang tidak punya kewarganegaraan (*stateless person*) karena tidak punya dokumen kewarganegaraan dari negara asalnya atau tidak diakui kewarganegaraannya oleh negara asalnya maupun negara yang di tinggali. Di saat mereka membutuhkan layanan kesehatan maupun akses terhadap vaksin COVID-19, tidak adanya dokumen kewarganegaraan dan kependudukan menjadi hambatan¹⁹.

Ketika orang tua seorang anak adalah *stateless person*, pencari suaka atau pengungsi yang tidak punya dokumen kewarganegaraan, atau anak tersebut tidak diketahui asal usulnya di Indonesia, maka menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2006, anak tersebut juga akan menjadi *stateless person*. Anak tersebut tidak akan dapat mendapat dokumen kependudukan di Indonesia dan akan mengalami kesulitan yang sama seperti orang tuanya. Anak tersebut akan kesulitan untuk memperoleh layanan kesehatan, testing maupun vaksin COVID-19 dari Pemerintah Indonesia.

¹⁶ Jakarta Post (2020) Regions see spike in divorce rates amid COVID-19 pandemic; Hastanto (2020) COVID Appears to be Pushing Couples in Indonesia to Divorce, Vice World News.

¹⁷ Prasso, S (2020) China's Divorce Spike Is a Warning to Rest of Locked-Down World, Bloomberg Businessweek

¹⁸ Chaker, A (2020) The Strain the Covid Pandemic Is Putting on Marriages, Wall Street Journal, August 4, 2020; Rosner, E (2020) US divorce rates skyrocket amid COVID-19 pandemic, New York Post.

¹⁹ Global COVID19 Consortium (2021) Together We Can: COVID-19 Impact on a Stateless People and Roadmap for Change, The Institute on Statelessness and Inclusion (ISI)

Statistik Hayati di Masa Pandemi

Statistik Hayati, yang banyak disebut sebagai *vital statistics* adalah akumulasi data agregat yang didapatkan melalui pencatatan sipil. Statistik hasil keseluruhan proses pengumpulan, kompilasi, pengolahan, analisis dan evaluasi data dari berbagai peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang bersifat wajib, permanen dan berkelanjutan.

Statistik Hayati merupakan elemen penting dalam *Sustainable Development Goals* (SDGs). Selain memberikan informasi untuk memantau capaian indikator 16.9 "*Pada tahun 2030, memberikan identitas yang syah bagi semua, termasuk pencatatan kelahiran*"; data kependudukan juga digunakan sebagai denominator dari banyak indikator SDGs. Selain itu Statistik Hayati juga terkait dengan indikator 17.18 "*Pada tahun 2020, meningkatkan dukungan pengembangan kapasitas untuk negara berkembang [...] untuk meningkatkan secara signifikan ketersediaan data berkualitas tinggi, tepat waktu dan dapat dipercaya, yang terpilah berdasarkan pendapatan, gender, umur, ras, etnis, status migrasi, disabilitas, lokasi geografis dan karakteristik lainnya yang relevan dengan konteks nasional*" dan indikator 17.19 "*Pada tahun 2030 [...] mendukung pengembangan kapasitas statistik di negara berkembang*"²⁰.

Dampak Pandemi Terhadap Statistik Hayati

Pandemi COVID-19 berisiko menurunkan kualitas Statistik Hayati. Adanya pembatasan pelayanan pencatatan sipil yang dibarengi oleh pengurangan mobilitas akan mengurangi pelaporan peristiwa penting oleh masyarakat, seperti yang terindikasi dari data pencatatan pernikahan. Sehingga, perbedaan antara peristiwa penting yang 'terjadi' dan 'tercatat' akan menurunkan kualitas Statistik Hayati.

Selain itu, Statistik Hayati belum cukup responsif. Modifikasi dari pencatatan peristiwa penting selama pandemi yang tidak diikuti oleh penyesuaian pencatatan sipil juga akan memengaruhi kualitas Statistik Hayati. Seperti contoh, adanya pandemi sehingga terjadi peningkatan jumlah kematian akibat penyakit menular yang tidak diikuti dengan perbaikan pencatatan kematian dan identifikasi penyebab kematian.

Peranan Statistik Hayati di Masa Pandemi

Pada sisi lain, adanya COVID-19 meningkatkan kebutuhan terhadap Statistik Hayati yang valid dan dapat diandalkan. Semakin banyak program dan bantuan sosial yang diberikan kepada masyarakat untuk mengurangi dampak COVID-19. Salah satu contoh adalah perlindungan sosial untuk mengurangi beban masyarakat dari dampak COVID-19. Adanya data penduduk dan Statistik Hayati bermanfaat dalam penyusunan kebijakan dan program perlindungan sosial serta dalam melakukan estimasi kebutuhan anggaran untuk perlindungan sosial. Selain itu, data penduduk dan Statistik Hayati dapat mendukung penentuan sasaran maupun verifikasi penerima bantuan sosial. Bahkan pada kondisi tertentu, data penduduk dan Statistik Hayati yang terintegrasi dengan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) dapat memberikan informasi *by name* dan *by address* atas setiap orang yang merupakan target sasaran untuk menerima bantuan sosial.

²⁰ University of Melbourne, Blomberg Philanthropies and Data for Health initiative (2016) CRVS and SDGs: A well-functioning civil registration and vital statistics system is critical in monitoring country progress towards the Sustainable Development Goals, <https://getinthepicture.org/sites/default/files/resources/CRVS%20and%20SDGs.pdf>; Mills et al (2017) Civil Registration and Vital Statistics (CRVS) for Monitoring the Sustainable Development Goals (SDGs); UNSTAT (2016) "Civil Registration and Vital Statistics (CRVS) and the Sustainable Development Goals (SDGs)".

Sistem Pencatatan Sipil dan Statistik Hayati Pascapandemi

Pandemi COVID-19 telah memberikan pelajaran bagi Sistem Pencatatan Sipil dan Statistik Hayati. COVID-19 memberikan tantangan terhadap pelayanan Pencatatan Sipil dan Statistik Hayati.

Meskipun beberapa kantor mungkin perlu ditutup, atau jam buka dibatasi atau diubah, pemberian layanan harus dipertahankan sejauh mungkin, baik secara langsung, atau virtual, selama krisis. Pada awal krisis, proses pencatatan tertentu (seperti pengesahan) dapat ditunda untuk sementara, tetapi pencatatan kelahiran, kematian, kematian janin dan pencatatan penyebab kematian, harus dilanjutkan sebagai prioritas. Dengan adanya perubahan dalam manajemen kasus dan volume pendaftaran pada kasus-kasus di atas maka Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang melakukan fungsi-fungsi pencatatan sipil perlu melakukan antisipasi dan direfleksikan dalam bentuk SOP yang tidak berbelit-belit.

Pada sisi lain, pengurangan kualitas layanan tidak dapat berlangsung terus menerus. Dengan terus berlangsungnya pandemi sampai dengan tahun 2021, maka kualitas layanan pencatatan sipil harus kembali ditingkatkan. Layanan-layanan yang tertunda dan belum optimal harus diperbaiki. Layanan Pencatatan Sipil dan Statistik Hayati harus mampu beradaptasi dan berinovasi.

Dengan adanya adaptasi dan inovasi di masa COVID-19 akan memengaruhi wajah sistem pencatatan sipil dan statistik hayati pascapandemi. Kualitas *Standard Operating Procedure* (SOP) harus ditingkatkan. Pencatatan sipil pascapandemi bukan lagi layanan yang pasif menunggu seperti sebelum pandemi. Pencatatan sipil dan statistik hayati adalah sistem yang terintegrasi dan memberikan layanan yang aktif dan adaptif terhadap perubahan. Oleh karena itu, dirasakan perlunya dibangun Sistem Pencatatan Sipil dan Statistik Hayati yang responsif dan memiliki terobosan-terobosan metode baru, agar adaptif terhadap perubahan (termasuk di dalamnya bencana dan pandemi).

Rekomendasi

Oleh karena itu dirasakan perlunya seluruh pemangku kepentingan terkait mempersiapkan diri untuk situasi pasca COVID-19 (*PostCOVID-19*) bagi Pencatatan Sipil dan Statistik Hayati. Sejumlah strategi besar harus dibangun menyeluruh, dengan cara berpikir yang melampaui bisnis seperti biasa (*beyond business-as-usual*). Proses-proses bisnis harus saling diintegrasikan, misalnya strategi mengintegrasikan pencatatan kelahiran ke fasilitas kesehatan dan imunisasi, dan menggunakan solusi inovatif dan digital untuk masa Pasca COVID-19.

Stranas AKPSH harus dapat menjadi ujung tombak. Strategi, arah kebijakan, sasaran, kegiatan, dan kerangka waktu yang termuat dalam stranas AKPSH harus diterjemahkan menjadi program kerja yang responsif, inovatif dan adaptif di Kementerian/Lembaga serta Pemerintah Daerah. Hal ini harus didukung oleh kelompok kerja dan sekretariat yang memiliki kapasitas dan sumber daya yang memadai.

Penggunaan teknologi informasi dan komunikasi dalam pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi secara tepat, efektif dan efisien harus menjadi wajah Pencatatan Sipil dan Statistik Hayati pascapandemi. Hal-hal baik yang terjadi selama pandemi, misalnya layanan daring dan penggunaan teknologi harus merupakan ujung tombak pencatatan sipil, misalkan:

- Sesudah COVID-19, kecenderungan warga untuk mendaftarkan peristiwa penting kependudukan dengan memanfaatkan teknologi (layanan daring/*mobile*) perlu dioptimalkan dengan berbagai layanan yang memudahkan, misalkan layanan antar dokumen kependudukan ke rumah.
- Penjangkauan/jemput bola dengan memanfaatkan teknologi informasi terutama penduduk rentan administrasi kependudukan kelompok khusus.
- Notifikasi peristiwa penting secara terintegrasi lintas Kementerian/Lembaga. Misalkan notifikasi kelahiran maupun kematian lewat SMS, yang dilakukan oleh tenaga Kesehatan, maupun tokoh masyarakat seperti RT, RW dan sebagainya.

Dalam memberikan layanan pencatatan sipil, Tim Nasional Stranas AKPSH di tingkat nasional serta Pemerintah Daerah, terutama Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, harus terus berinovasi, antara lain:

- Penyusunan Panduan/aturan Pelayanan Pencatatan Sipil dan Statistik yang didukung oleh regulasi. Regulasi harus mendorong adanya inovasi dan perluasan pemanfaatan teknologi, baik dalam pemberian layanan pencatatan sipil, penjangkauan bagi penduduk rentan administrasi kependudukan dan kelompok khusus serta manajemen, pengolahan dan diseminasi Statistik Hayati.
- Memastikan adanya *Standard Operating Procedure* (SOP) untuk pencatatan sipil di masa pandemi. Karena kondisi di masing-masing daerah berbeda, maka SOP tersebut merupakan kebutuhan daerah, terutama di kabupaten/kota sebagai ujung tombak layanan. SOP tersebut harus disesuaikan dengan kebutuhan dan sumber daya yang ada di masing-masing daerah.
- Bila SOP sudah ada, perlu adanya tinjauan dan perbaikan SOP secara berkelanjutan untuk menjaga layanan pencatatan sipil, misalkan:
 - Penguatan mekanisme pelaporan kelahiran dan kematian, terutama di luar fasilitas kesehatan penyesuaian prosedur verifikasi.
 - Layanan daring yang terus diperluas dan diperkuat sampai pasca COVID-19.
 - Pemutihan biaya dan denda, bahkan bagi pendaftaran yang terlambat.
 - Menghidupkan/menguatkan kembali layanan aktif dengan memperhatikan protokol kesehatan.
- Penyesuaian strategi untuk melayani masyarakat yang memiliki akses internet terbatas dan juga penduduk rentan administrasi kependudukan dan kelompok khusus.

Perlu ada kebijakan khusus dalam layanan kesehatan dan akses vaksin bagi pengungsi dan *stateless person*. COVID-19 adalah masalah global yang perlu ditangani secara komprehensif, penanganan parsial yang fokus kepada WNI tidak akan dapat menuntaskan masalah. Perlu ada penanganan menyeluruh bagi seluruh penduduk yang tinggal di Indonesia, baik WNI, WNA, pengungsi maupun *stateless person*.

Penguatan sistem pengumpulan, pengelolaan dan analisis data kematian yang sesuai dengan kebutuhan dalam menghadapi pandemi COVID-19 dan persiapan pascapandemi.

- Perlu ada kajian lebih jauh tentang kesenjangan dalam pencatatan sipil dalam konteks kematian dan dampak COVID-19 dalam pencatatan sipil untuk kematian
- Perlu ada sinkronisasi yang lebih baik terkait penyebab kematian antara Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Kesehatan. Dalam hal ini, Peraturan Bersama Menteri dalam Negeri (Nomor 15 tahun 2020) dan Menteri Kesehatan (Nomor 162/MENKES/PB/I/2020) merupakan sebuah awalan yang baik, namun perlu ada pendekatan yang lebih taktis dalam implementasi.
- Sesuai dengan Peraturan Presiden No. 62 Tahun 2019, perlu percepatan penggunaan *International Classification of Diseases-10* (ICD-10) dalam penentuan penyebab kematian dan integrasi ICD-10 ke dalam sistem pencatatan sipil (termasuk di dalamnya integrasi pencatatan COVID-19).

Selain itu perlu ada kajian lebih jauh tentang dampak COVID-19 dalam pencatatan sipil untuk kelahiran, serta pernikahan dan perceraian serta bagaimana memperkuat pencatatan sipil bagi kelahiran, pernikahan dan perceraian pasca COVID-19.

**SEKRETARIAT STRATEGI NASIONAL PERCEPATAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN
UNTUK PENGEMBANGAN STATISTIK HAYATI**

Wisma Bakrie 2, RT. 10 / RW. 7, Kuningan, Karet, Kecamatan Setiabudi,
Kota Jakarta Selatan, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 12920, Indonesia.
sekretariat.akpsh@bappenas.go.id