

Menyambung Rantai Inklusi:

Memahami Kerentanan
dalam Sistem Administrasi
Kependudukan
di Indonesia



Foto: Wylly Suhendra - Unsplash

Penulis
Meutia Aulia Rahmi, Eriando Rizky Septian, Santi Kusumaningrum
Principal Investigator
Santi Kusumaningrum
Ketua Tim Peneliti
Meutia Aulia Rahmi

Tim Peneliti
Meutia Aulia Rahmi, Eriando Rizky Septian, Nadira Irdiana, Bram Maurits, Rama Adi Putra

Tim Pengulas
Putri Kusuma Amanda, Rahmadi, Widi Laras Sari
Editor
Eriando Rizky Septian
Typesetter & Desainer
Faddy Ravydera Monterey

Photo Credit
Unsplash

Laporan ini adalah hasil studi, analisis, dan penulisan Pusat Kajian dan Advokasi Perlindungan dan Kualitas Hidup Anak Universitas Indonesia (PUSKAPA). Temuan, interpretasi, dan kesimpulan berasal dari PUSKAPA dan tidak mencerminkan pandangan KOMPAK, Bappenas, maupun Kementerian Dalam Negeri.

Dukungan untuk studi dan publikasi ini disediakan oleh Pemerintah Australia melalui KOMPAK. Anda bebas untuk menyalin, menyebarkan, dan mengirimkan laporan ini pada pihak lain untuk tujuan non-komersial.

Untuk meminta salinan dari laporan atau informasi lainnya mengenai laporan ini, silakan hubungi PUSKAPA (puskapa@puskapa.org) atau KOMPAK – Unit Manajemen Komunikasi dan Pengetahuan (info@kompak.or.id). Laporan ini juga tersedia di situs web KOMPAK dan PUSKAPA.



Kata Pengantar

Di akhir tahun 2018, Pemerintah Indonesia telah berhasil mendorong peningkatan kepemilikan akta kelahiran usia anak hingga 90.5 persen. Capaian ini melampaui target Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 yaitu sebesar 85 persen pada tahun 2019. Tantangan selanjutnya bagi Pemerintah Indonesia adalah melakukan penjangkauan bagi mereka yang belum tercatat. Kementerian Dalam Negeri telah menerbitkan berbagai peraturan untuk mendukung layanan yang mampu menjangkau masyarakat yang belum tercatat tersebut, terutama bagi kelompok rentan administrasi kependudukan (adminduk) dan kelompok khusus.

Namun untuk memastikan layanan penjangkauan tersebut dapat dilakukan secara tepat, pengembangan klasifikasi kelompok khusus dan karakteristik kerentanan dalam mengakses layanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil tentu harus dilakukan. Harapannya, upaya ini dapat mendukung pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2019 tentang Strategi Nasional Percepatan Administrasi Kependudukan untuk Pengembangan Statistik Hayati (AKPSH), khususnya Strategi Nomor Tiga tentang Percepatan Kepemilikan Dokumen Kependudukan Bagi Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan dan Kelompok Khusus.

Berdasarkan latar belakang tersebut, Direktorat Perencanaan Kependudukan dan Perlindungan Sosial, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional didukung oleh Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK) serta Pusat Kajian dan Advokasi Perlindungan dan Kualitas Hidup Anak (PUKAPA), telah menyelesaikan studi yang berjudul "Menyambung Rantai Inklusi: Memahami Kerentanan dalam Sistem Administrasi Kependudukan di Indonesia". Studi ini bertujuan mengidentifikasi kelompok rentan adminduk berdasarkan hambatan yang dialaminya. Hasil studi memberikan beberapa rekomendasi untuk menjangkau kelompok rentan adminduk berdasarkan praktik baik yang sudah dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, serta Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) dalam menjangkau kelompok rentan.

Dalam kesempatan ini, kami menyampaikan ucapan terima kasih atas partisipasi Kementerian Dalam Negeri, Organisasi Masyarakat Sipil, dan pemangku kepentingan lain atas terlaksananya studi ini. Selain itu, kami juga menyampaikan terima kasih kepada Pemerintah Australia atas dukungannya dalam studi ini. Akhir kata, kami berharap data dan rekomendasi studi ini dapat dijadikan pilihan rujukan atau dasar bagi dalam menyusun kebijakan berbasis bukti dalam upaya meningkatkan dan memperluas layanan administrasi kependudukan bagi kelompok rentan.

Jakarta, September 2020

Direktur Kependudukan dan Jaminan Sosial*
Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas



Muhammad Cholifahani

* Saat studi dilakukan, Direktorat Kependudukan dan Jaminan Sosial Kementerian PPN/Bappenas masih menggunakan nama Direktorat Perencanaan Kependudukan dan Perlindungan Sosial Kementerian PPN/Bappenas.

Kata Pengantar KOMPAK

Berdasarkan hasil studi “Menemukan, Mencatat, dan Melayani” yang dilaksanakan oleh Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK) bersama Pusat Kajian dan Advokasi Perlindungan dan Kualitas Hidup Anak Universitas Indonesia (PUSKAPA UI) pada tahun 2016, hambatan akses bagi kelompok rentan dalam mendapatkan dokumen administrasi kependudukan (adminduk) terkait dengan jarak yang jauh dari tempat tinggal ke pusat layanan, prosedur yang rumit, dan beban biaya yang muncul meski layanannya sendiri bersifat cuma-cuma. KOMPAK, melalui kegiatan-kegiatan Penguatan Administrasi Kependudukan dan Statistik Hayati (PASH), telah mengimplementasikan berbagai dukungan teknis, baik di pusat maupun daerah, untuk meningkatkan aksesibilitas terhadap layanan adminduk ini.

Meskipun secara umum kepemilikan identitas hukum khususnya akta kelahiran bagi anak sudah mencapai 85 persen pada tahun 2019, masih terdapat kelompok-kelompok rentan lainnya yang belum memiliki identitas hukum. Studi “Menyambung Rantai Inklusi: Memahami Kerentanan dalam Sistem Administrasi Kependudukan di Indonesia” ini ditujukan untuk membantu memetakan definisi dan karakteristik kelompok rentan khusus terkait adminduk, meninjau

kebijakan-kebijakan kementerian/Lembaga (K/L) terkait penjangkauan kelompok rentan adminduk, mengidentifikasi praktik baik penjangkauan di daerah, dan merekomendasikan langkah-langkah kebijakan yang diperlukan Pemerintah Indonesia.

Pemetaan definisi dan karakteristik kelompok rentan menggunakan kerangka pikir penyebab kerentanan yang terdiri dari 1) kerentanan akibat terhambatnya akses; 2) kerentanan akibat layanan dan sistem yang belum responsif; dan 3) kerentanan akibat identitas sosial. Kajian ini menghasilkan pemetaan terhadap 12 kelompok rentan adminduk serta rekomendasi kebijakan dan program untuk meningkatkan akses layanan adminduk terhadap kelompok rentan tersebut.

Kami berharap hasil pemetaan serta rekomentasi kebijakan yang dihasilkan dari studi ini dapat dimanfaatkan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah maupun pihak berkepentingan lainnya untuk mendorong peningkatan akses layanan adminduk bagi kelompok rentan di berbagai wilayah di Indonesia.

Anna Winoto
Team Leader KOMPAK



Ucapan Terima Kasih PUSKAPA

v

Saya ingin memberikan penghargaan yang tinggi pada semua pihak yang mendukung, membaca, dan menggunakan studi ini. Terima kasih karena sudah menyediakan waktu dan pikiran untuk memperhitungkan mereka yang selama ini tidak terlihat oleh sistem. Kami percaya bahwa upaya mencatat semua orang tanpa terkecuali harus dilandasi pemahaman tentang kerentanan dan bagaimana kesulitan akses, tidak meratanya layanan, serta diskriminasi bisa menyisihkan kelompok atau individu tertentu dari pencatatan.

Saya, mewakili tim, berterima kasih kepada semua informan dan narasumber yang telah menyediakan waktunya bagi kami dan studi ini. Kepada Pemerintah Australia dan KOMPAK, saya ucapkan selamat atas rampungnya studi ini. Pimpinan dan rekan-rekan Kedutaan Besar Australia dan KOMPAK, terima kasih atas arahan, dukungan, dan masukan berharga selama studi ini berlangsung. Terima kasih, karena program KOMPAK konsisten mengalokasikan waktu dan sumber daya yang cukup untuk studi-studi seperti ini dan menyesuaikan pendekatan programnya terus-menerus.

Terima kasih kepada Pemerintah Indonesia, khususnya Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, khususnya Deputi Bidang Kependudukan dan Ketenagakerjaan, Drs. Pungky Sumadi, MCP, Ph.D; Direktur Kependudukan dan Jaminan Sosial Dr. Muhammad Cholifihani, SE, MA; dan Direktur Penanggulangan Kemiskinan dan Pemberdayaan Masyarakat Maliki, ST, MSIE, Ph.D, beserta jajaran. Terima kasih atas dukungannya untuk studi ini demi perbaikan akses inklusif pada layanan dasar dan kesempatan hidup yang layak.

Terakhir, saya berterima kasih kepada tim peneliti dari PUSKAPA, yang telah memastikan studi ini berjalan baik dan memenuhi kaidah etika. Juga kepada penerjemah, desainer, juru bahasa, dan penyunting.

Mengurai kesulitan-kesulitan yang dihadapi kelompok rentan adalah salah satu pondasi menuju semua orang tercatat, terdata, dan berdokumen. Semoga studi ini bisa memberi gambaran tentang peluang mengatasinya.

Santi Kusumaningrum
Direktur PUSKAPA

vi

Daftar Isi

Kata Pengantar	i
Kata Pengantar KOMPAK	iv
Ucapan Terima Kasih PUSKAPA	v
Daftar Isi	vii
Daftar Gambar	x
Daftar Tabel	x
Daftar Singkatan	xi
Ringkasan Eksekutif	xiii
Temuan Kunci	xvi
 A. Latar Belakang	01
 B. Tujuan Studi	09
C. Metodologi	10
1. Telaah Literatur	10
2. Telaah Kebijakan, Regulasi, dan Aturan Teknis	11
3. Diskusi Kelompok Terarah (FGD) dengan K/L Terkait di Tingkat Pusat	11
4. Wawancara Mendalam Informan Kunci (KII)	12
5. Keterbatasan Studi	13

 D. Kerangka Pikir Penyisihan Sosial untuk Memahami Kerentanan	14
 E. Temuan Studi	17
1. Memetakan Definisi dan Karakteristik Kelompok Rentan Adminduk	17
2. Kebijakan Kementerian dan Lembaga (K/L) dalam Menjangkau Kelompok Rentan	27
3. Praktik Baik Layanan Khusus yang Menjangkau Kelompok Rentan	32
a. Upaya pendataan kelompok rentan	34
b. Upaya pendekatan layanan adminduk ke masyarakat rentan	35
c. Upaya pemanfaatan data kelompok rentan dalam perencanaan	38
 F. Diskusi	39
 G. Rekomendasi	44
Daftar Pustaka	49
Daftar Kebijakan, Regulasi, dan Aturan Teknis	50
Daftar Partisipan dalam Proses Pengumpulan Data	53



Foto: Sebastian Staines - Unsplash

Daftar Gambar

Gambar 1.	Tren Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran Anak di Rumah Tangga Miskin dan Tidak Miskin	03
Gambar2.	Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran Anak Berdasarkan Usia pada Rumah Tangga Termiskin Tahun 2014-2018	04
Gambar 3.	Tren Cakupan Kepemilikan NIK Berdasarkan Usia pada Rumah Tangga Termiskin Tahun 2017-2018	05
Gambar 4.	Tiga Lapis Kerentanan	15
Gambar 5.	Pemetaan Kerentanan Adminduk	26

x

Daftar Tabel

Tabel 1.	Perbandingan Kelompok Rentan yang diatur dalam Permendagri	02
Tabel 2.	Definisi Kerentanan Berdasarkan Kebijakan, Regulasi, dan Aturan Teknis	17
Tabel 3.	Kerentanan adminduk yang ditemukan dalam studi dan Kelompok Kerentanannya	21
Tabel 4.	Pengaturan untuk Menjangkau Kelompok Rentan di Sektor Selain adminduk	27
Tabel 5.	Pemetaan Tersedianya Praktik Baik Berdasarkan Jenis Kerentanan	32

Daftar Singkatan

Adminduk	Administrasi Kependudukan
APBDesa	Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
BPD	Badan Pemusyawaratan Desa
Disdukcapil	Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil
DKB	Data Konsolidasi Bersih
Fasilitator PASH	Penguatan Administrasi Kependudukan/Adminduk dan Statistik Hayati
FGD	Focus Group Discussion (Diskusi Kelompok Terarah)
GERTAS	Gerakan Bebas Tuntas Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil
K/L	Kementerian dan Lembaga
Kemendagri	Kementerian Dalam Negeri
Kemensos	Kementerian Sosial
KII	Key Informant Interview/Wawancara Mendalam Informan Kunci
KK	Kartu Keluarga
KOMPAK	Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan
KTP-el	Kartu Tanda Penduduk Elektronik
KUA	Kantor Urusan Agama
LPA	Lembaga Perlindungan Anak
NIK	Nomor Induk Kependudukan

OMS	Organisasi Masyarakat Sipil
OPD	Organisasi Perangkat Daerah
PA	Pengadilan Agama
PATTIRO	Pusat Telaah dan Informasi Regional
PEKKA	Perempuan Kepala Keluarga
Permendagri	Peraturan Menteri Dalam Negeri
Permensos	Peraturan Menteri Sosial
PRG	Petugas Registrasi Gampong
RINDI	Rintisan Desa Inklusi
SAID	Sistem Administrasi dan Informasi Desa
SAPDA	Sentra Advokasi Perempuan, Difabel dan Anak
SID	Sistem Informasi Desa
SK	Surat Keputusan
Susenas	Survei Sosial Ekonomi Nasional
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UU	Undang - Undang
YASMIB	Yayasan Swadaya Mitra Bangsa

Ringkasan Eksekutif

Meski sistem Administrasi Kependudukan (adminduk) sudah mengalami kemajuan dan menjangkau lebih banyak orang, sebagian penduduk terutama yang marjinal, belum juga memiliki dokumen kependudukan. Tanpa kepemilikan dokumen kependudukan, semakin sulit bagi penduduk untuk mengakses berbagai layanan dasar seperti: pendidikan, bantuan sosial, hingga kesehatan. Untuk itu, diperlukan upaya khusus dari Pemerintah Indonesia untuk mengidentifikasi siapa saja kelompok rentan adminduk, karakteristik kerentanannya, dan hambatan yang mereka alami selama ini.

Dalam rangka itu, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (KemenPPN/Bappenas) bekerja sama dengan Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK) dan Pusat Kajian dan Advokasi Perlindungan dan Kualitas Hidup Anak Universitas Indonesia (PUSKAPA) melakukan studi ini. Studi ini meninjau 25 dokumen kebijakan, regulasi dan aturan teknis di berbagai sektor terkait adminduk, 23 publikasi ilmiah dan laporan lembaga, melakukan diskusi kelompok terarah dengan 15 direktorat perwakilan kementerian/lembaga (K/L) dan 18 perwakilan Organisasi Masyarakat Sipil (OMS).

Studi ini juga membaca praktik-praktik baik adminduk dan menganalisisnya sebagai dasar rekomendasi agar sistem adminduk semakin inklusif dan mencatat semua orang tanpa terkecuali.

Secara umum, studi ini menemukan bahwa **kerentanan masih didefinisikan secara beragam dengan konteks yang berbeda-beda**. Berdasarkan penelusuran kebijakan, regulasi, dan aturan teknis, masih ditemukan berbagai definisi soal kerentanan. Meskipun konteksnya berbeda, penyebab kerentanan ternyata dapat menjadi penyebab timbulnya kerentanan adminduk.

Meski aturan berbeda-beda, studi ini menemukan benang merah bahwa individu dan sebuah kelompok dapat menjadi lebih rentan dari yang lain ketika mereka tersisih, terdiskriminasi, dan terstigma. Mereka lalu mengalami kerentanan adminduk karena terhambatnya akses, layanan dan sistem yang kurang responsif, dan perlakuan yang diskriminatif akibat identitas sosial. Berdasarkan tiga sumber kerentanan ini, studi ini mendapati bahwa individu bisa menjadi rentan adminduk karena memiliki kendala geografis dan mobilitas dalam menjangkau layanan, memiliki kendala ekonomi

untuk menjangkau layanan, belum memiliki informasi dan kemampuan yang cukup untuk menjangkau layanan, memiliki masalah domisili, mengalami disabilitas, hidup di luar lingkungan rumah sehingga tidak berdomisili jelas, memiliki status perkawinan khusus, memiliki masalah kewarganegaraan, tidak memiliki dokumen kependudukan apapun, atau mendapatkan stigma dari masyarakat.

Upaya penjangkauan terhadap kelompok rentan sudah dilakukan oleh pemerintah mulai dari menerbitkan regulasi hingga implementasi di lapangan. Dari sisi regulasi, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 96 Tahun 2019 (Permendagri 96/2019) yang mengatur tentang pendataan dan penerbitan dokumen kependudukan bagi kelompok rentan adminduk. Sementara dari sisi implementasi, studi ini merekam setidaknya ada tiga praktik baik, yaitu: 1) upaya pendataan kelompok rentan, 2) upaya pendekatan layanan adminduk ke kelompok rentan, dan 3) upaya pemanfaatan data kelompok rentan untuk merencanakan program sektor.

Namun, masih terdapat kelompok rentan adminduk yang belum tercakup dalam Permendagri 96/2019, sehingga mereka belum terjangkau oleh layanan adminduk secara berkesinambungan. Kelompok rentan adminduk tersebut di antaranya: masyarakat adat pemeluk agama lokal dan penghayat kepercayaan, kelompok masyarakat miskin, anak yang lahir dari perkawinan tidak resmi antara WNI dengan WNA, para pencari suaka atau pengungsi, anak lahir dari perkawinan campur, perempuan istri kedua, perempuan kepala keluarga, anak-anak dari perkawinan poligami, anak yang dikawinkan, pasangan perkawinan campur,

kelompok adat terpencil, kelompok dengan masalah domisili, orang dengan disabilitas, kelompok minoritas dengan identitas agama, seksual, dan etnis tertentu.

Agar dapat menjangkau mereka secara sistematis, studi ini merekomendasikan agar Pemerintah memperluas Permendagri 96/2019. Melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), pemerintah perlu melengkapi kebijakan dengan penguatan aturan teknis yang lengkap untuk mengatasi kerentanan mereka. Untuk mengatasi hambatan akses, pemerintah perlu mendekatkan, mempermudah akses layanan serta membuat pedoman pelaksanaannya sebagai acuan teknis pelaksana di daerah. Untuk mengatasi layanan dan sistem yang belum responsif, revisi Permendagri 96/2019 perlu menyertakan atau memperluas definisi penduduk rentan alih-alih membatasi rinciannya. Untuk mengatasi diskriminasi berbasis identitas sosial, pemberi layanan perlu mengatasi stigma terhadap penduduk rentan supaya memberikan layanan secara responsif dan inklusif, serta pengarusutamaan penghilangan stigma di setiap tingkatan pemerintahan.

Studi ini juga mendorong agar Kemendagri di tingkat pusat dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) di tingkat kabupaten/kota meningkatkan kerja sama dengan K/L, Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dan OMS dalam menjangkau kelompok rentan adminduk. Bentuk kerja sama yang dapat dilakukan antaranya: 1) melakukan pendataan kelompok rentan adminduk untuk mengidentifikasi kebutuhannya; 2) melakukan pendataan menggunakan formulir yang mengakomodasi kebutuhan kelompok rentan adminduk;

3) melibatkan kelompok rentan dalam setiap upaya pendataan dan penjangkauan; 4) melibatkan pemberi layanan dasar untuk mengidentifikasi kebutuhan dokumen kelompok rentan pada tingkat desa/kelurahan, kecamatan hingga kabupaten/kota; 5) membangun sistem rujukan antar K/L untuk percepatan pencatatan adminduk pada kelompok rentan serta pemanfaatan datanya.

Studi ini menemukan pentingnya pelembagaan inovasi layanan sebagai kunci keberlanjutan praktik baik di daerah. Oleh karena itu, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah perlu terus mendorong pelembagaan inovasi pelayanan di setiap tingkatan pemerintahan serta memastikan ketersediaan dukungan di bidang penganggaran. Pemerintah pusat dan daerah juga perlu memastikan berbagai inovasi terimplementasi dengan baik dengan cara menyediakan mekanisme pemantauan dan evaluasi, serta mekanisme pengaduan untuk memperkuat akuntabilitas sosial. Dengan adanya pengaduan yang transparan dan bisa diandalkan, masyarakat sebagai penerima layanan akan memiliki wadah untuk melapor dan menyampaikan kebutuhannya. Dengan demikian, pemberi layanan di berbagai tingkatan pemerintahan dapat terus membenahi diri dalam memberikan pelayanan yang terbaik untuk masyarakat.

Pemerintah Indonesia berkomitmen untuk memberikan dokumen kependudukan bagi seluruh penduduknya. Laporan studi “Menyambung Rantai Inklusi: Memahami Kerentanan dalam Sistem Administrasi Kependudukan di Indonesia” ini menyediakan informasi yang dibutuhkan agar komitmen tersebut tidak meninggalkan mereka yang paling rentan. Terdapat 11 temuan kunci yang bisa dicermati di bagian berikut dan secara lengkap, laporan ini tersedia untuk menjadi rujukan pemerintah dalam upayanya mencapai target adminduk dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 dan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2019 tentang Strategi Nasional Percepatan Administrasi Kependudukan dan Pengembangan Statistik Hayati (Stranas AKPSH).

Temuan Kunci

- Kebijakan, regulasi, dan aturan teknis administrasi kependudukan (adminduk) sudah mengatur mekanisme khusus layanan adminduk bagi beberapa kelompok rentan.** Salah satu yang terbaru yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 96 Tahun 2019 (Permendagri 96/2019) tentang Pendataan dan Penerbitan Dokumen Kependudukan Bagi Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan. Permendagri 96/2019 ini memberikan mekanisme layanan adminduk khusus kepada lima kategori kelompok rentan, yaitu: penduduk korban bencana alam; penduduk korban bencana sosial; orang terlantar; komunitas terpencil; dan penduduk yang menempati kawasan hutan, tanah negara dan/atau tanah dalam kasus pertanahan.
- Data hasil olahan Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) 2018 dan beberapa literatur menunjukkan bahwa masih terdapat kelompok rentan yang memiliki hambatan dalam mengakses layanan adminduk.** Kelompok rentan yang berhasil ditemukan dalam studi ini antara lain: 1) masyarakat adat pemeluk agama lokal dan penghayat kepercayaan; 2) kelompok masyarakat miskin dan sangat miskin; 3) anak yang lahir dari perkawinan tidak resmi antara WNI dengan WNA; 4) pencari suaka atau pengungsi; 5) anak lahir dari perkawinan antara orang tua dengan status kewarganegaraan yang berbeda (selanjutnya disebut perkawinan campur); 6) perempuan isteri kedua; 7) perempuan kepala keluarga; 8) anak-anak dari perkawinan poligami; 9) anak yang dikawinkan, pasangan perkawinan campur; 10) penduduk dengan masalah domisili; 11) orang dengan disabilitas; 12) penduduk tanpa dokumen kependudukan; 13) kelompok minoritas dengan identitas agama, seksual, dan etnis tertentu.



Foto: H I Thanh - Unsplash

3. Studi ini memetakan kelompok rentan menjadi 12 kategori kerentanan berdasarkan kerangka pikir penyisihan sosial. Kerangka pikir penyisihan sosial terdiri dari tiga penyebab utama kerentanan, yaitu kerentanan akibat terhambatnya akses, kerentanan akibat layanan dan sistem yang belum responsif, serta kerentanan akibat identitas sosial. Pada kerentanan akibat terhambatnya akses, terdapat tiga kategori kerentanan, yaitu: 1) penduduk yang terkendala geografis dan mobilitas dalam menjangkau layanan; 2) penduduk yang terkendala ekonomi untuk menjangkau layanan; dan 3) penduduk yang belum memiliki informasi dan kemampuan yang cukup untuk menjangkau layanan. Pada kerentanan akibat layanan dan sistem yang belum responsif terdapat tujuh kategori kerentanan, yaitu: 4) penduduk dengan masalah domisili; 5) penduduk dengan disabilitas; 6) penduduk yang berada dalam institusi atau di luar rumah tangga tradisional; 7) penduduk dengan status perkawinan khusus; 8) penduduk dalam keadaan khusus; 9) penduduk dengan masalah kewarganegaraan; dan 10) penduduk tanpa dokumen kependudukan apapun. Terakhir, pada kerentanan akibat identitas sosial terdapat dua kategori kerentanan, yaitu: 11) penduduk yang status identitasnya belum diakui atau terabaikan negara; dan 12) penduduk yang mendapatkan stigma di masyarakat.
4. Kerja sama lintas sektor penting dalam mengatasi kerentanan adminduk karena kelompok rentan adminduk banyak berhubungan dengan sektor layanan dasar di luar adminduk. Setidaknya terdapat empat aspek yang merupakan irisan antara adminduk dengan sektor lain, yaitu: 1) penggunaan data adminduk sebagai dasar perencanaan layanan sektor lain, 2) sebaliknya pendataan khusus kelompok rentan dapat melengkapi data adminduk, 3) penerapan dokumen kependudukan atau identitas hukum sebagai syarat mengakses layanan dasar atau sektor lain, dan 4) sektor lain memberikan manfaat berupa layanan adminduk di dalam masing-masing programnya. Keempat aspek ini dapat berpotensi mengoptimalkan upaya penjangkauan kelompok rentan adminduk dan percepatan penyediaan layanan adminduk bagi mereka.
5. Studi ini belum banyak menemukan rujukan praktik penggunaan data adminduk sebagai dasar perencanaan sektor lain. Walaupun, penggunaan data adminduk sebagai dasar perencanaan sektor lain sudah diatur dalam kebijakan dan regulasi adminduk, akan tetapi studi ini belum banyak menemukan rujukan praktiknya di lapangan dari publikasi yang ditemukan.
6. Pendataan khusus kelompok rentan sudah mulai banyak muncul di publikasi sebagai praktik baik di daerah, tapi masih terbatas pada orang dengan disabilitas. Praktik yang ditemukan adalah dengan memasukkan pertanyaan tentang kepemilikan dokumen adminduk di dalam formulir pendataan orang dengan disabilitas. Di Lombok Barat, pendataan khusus orang dengan disabilitas juga ditindaklanjuti dengan fasilitasi layanan adminduk dan layanan sektor sosial. Hasil pendataan orang dengan disabilitas juga dimanfaatkan untuk melengkapi data penduduk dalam sistem informasi di tingkat desa, seperti Sistem Informasi Desa (SID).

7. Di kebijakan sektor lain, ditemukan bahwa beberapa layanan mensyaratkan dokumen adminduk agar penduduk bisa mengaksesnya, termasuk antar layanan adminduk itu sendiri.

Jenis Layanan	Syarat Terkait Dokumen adminduk
Pengurusan Akta Kelahiran	Asli dan fotokopi KTP orangtua
Pengurusan Kartu Keluarga	Fotokopi KTP sebagai pelengkap surat keterangan domisili
Pengurusan KTP	N/A
Pengurusan Akta Perkawinan	Fotokopi KTP suami, istri, dan dua orang saksi
Pengurusan Akta Perceraian	Fotokopi KTP suami/atau istri
Pengurusan Akta Kematian	Fotokopi KTP almarhum dan pemohon
Pengurusan BPKB	Fotokopi KTP pemilik kendaraan
Pengurusan SIM	KTP Asli dan fotokopi pemohon
Pengurusan perpanjangan STNK	KTP asli sesuai STNK dan fotokopi KTP
Pengurusan PASPOR	KTP
Pengurusan IMB	Fotokopi KTP
Pengurusan Sertifikat Tanah	KTP
Jaringan telepon	KTP
Jaringan listrik	KTP
Pengadaan air bersih	KTP
Penyelenggaraan transportasi	KTP untuk beberapa moda transportasi seperti penerbangan, pelayaran, dan kereta api.
Layanan perbankan	KTP

Mensyaratkan dokumen adminduk untuk layanan dasar bisa menjadi insentif agar penduduk terdorong untuk mengurus dokumen kependudukan. Namun, menjadikan dokumen kependudukan sebagai persyaratan dapat menghalangi penduduk untuk memperoleh hak dasarnya. Sejumlah program yang menyediakan layanan adminduk sebagai bagian dari paket manfaat yang ditawarkan. Pendekatan ini bisa memitigasi risiko di atas karena alih-alih melarang penduduk mengakses layanan karena tidak berdokumen, layanan dasar bisa menjadi titik identifikasi kebutuhan dokumen kelompok rentan dan penghubung kelompok rentan dengan layanan adminduk yang dibutuhkan.

8. **Studi ini mengidentifikasi tiga bentuk praktik baik dalam menjangkau kelompok rentan adminduk.** Tiga bentuk praktik baik tersebut adalah: 1) upaya pendataan kelompok rentan; 2) upaya mendekatkan layanan adminduk ke masyarakat rentan; dan 3) upaya memanfaatkan data kelompok rentan untuk merencanakan program.
9. **Kerjasama pemerintah dengan inisiatif masyarakat sipil, pelibatan kelompok rentan dalam kegiatan, dan pelembagaan menjadi kunci keberhasilan praktik baik yang ditemukan dalam studi ini.** Berbagai praktik baik yang berhasil diidentifikasi di studi ini menunjukkan adanya kerjasama lintas sektor, termasuk kerja sama antara pemerintah dengan inisiatif masyarakat sipil, pelibatan kelompok rentan dalam kegiatan, dan pelembagaan di tingkat desa/kelurahan maupun kabupaten/kota.
10. **Pelembagaan menjadi salah satu kunci keberlanjutan praktik baik di daerah.** Praktik baik yang sudah dilembagakan punya peluang untuk direplikasi dan ditindaklanjuti secara menyeluruh sampai manfaatnya dirasakan oleh kelompok rentan secara langsung.
11. **Masih terdapat praktik baik yang belum tersedia dokumentasinya secara daring.** Tim studi menemukan banyak informasi mengenai praktik baik yang disampaikan partisipan FGD dari pengalaman mereka berinteraksi langsung dengan program, tetapi tidak bisa ditemukan dalam penelusuran terbatas studi ini. Hal ini mensinyalkan perlunya pendokumentasian dan penyebarluasan pembelajaran praktik baik dengan lebih lengkap.

Latar Belakang

Pemerintah Indonesia memiliki komitmen untuk memberikan dokumen kependudukan bagi seluruh warganya tanpa kecuali, di antaranya Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK), Akta Kelahiran, Akta Perkawinan, Akta Kematian, dan termasuk memberikan Nomor Induk Kependudukan (NIK). Komitmen ini tercermin dalam target Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024, keikutsertaan dalam Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) khususnya Tujuan 16.9 2030, keikutsertaan dalam dalam Asia Pacific Regional Action Framework for CRVS 2015-2024 dan dalam Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2019 tentang Strategi Nasional Percepatan Administrasi Kependudukan untuk Pengembangan Statistik Hayati (Stranas Percepatan AKPSH). Pada tingkat global, administrasi kependudukan (adminduk) di Indonesia masuk ke dalam pembahasan mengenai Civil Registration and Vital Statistic (CRVS) yang kemudian sistem CRVS tersebut diterjemahkan sebagai keseluruhan proses pencatatan, pengumpulan, kompilasi, analisis, evaluasi, dan diseminasi informasi dalam bentuk statistik dari berbagai peristiwa penting dalam kehidupan yang bersifat wajib, permanen, dan berkelanjutan (UN DESA-Statistics Division, 2014).

Data kependudukan baru lengkap ketika sistem adminduk bersifat inklusif, artinya mencatat semua orang tanpa kecuali dan layanannya menjangkau kelompok rentan yang selama ini tidak tampak dalam berbagai pangkalan data Pemerintah. Ketika studi ini dimulai, Pemerintah masih berpegang pada Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) lama, Permendagri Nomor 11 tahun 2010 tentang Pedoman Pendataan dan Penerbitan Dokumen Kependudukan bagi Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan, sebagai salah satu upaya mewujudkan layanan yang inklusif. Peraturan ini mengatur pendataan dan penerbitan dokumen penduduk rentan adminduk yang mencakup pengungsi, korban bencana alam, korban bencana sosial, orang terlantar, dan komunitas terpencil. Saat studi ini ditulis, Pemerintah telah menerbitkan Permendagri Nomor 96 tahun 2019 tentang Pendataan dan Penerbitan Dokumen Kependudukan Bagi Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan. Perubahan terkait Permendagri Nomor 96 Tahun 2019 dapat dilihat dalam Tabel 1 di bawah ini.



Foto: Maksym Kaharlytskyi - Unsplash

Tabel 1.
Perbandingan Kelompok Rentan yang diatur dalam Permendagri

Permendagri Nomor 11 Tahun 2010	Permendagri Nomor 96 Tahun 2019
1. Penduduk korban bencana alam	1. Penduduk korban bencana alam
2. Penduduk korban bencana sosial	2. Penduduk korban bencana sosial
3. Orang terlantar	3. Orang terlantar: a. Panti Asuhan b. Panti Jompo c. Panti Sosial d. Rumah Sakit Jiwa e. Lembaga Pemasyarakatan f. Tempat Penampungan Lainnya
4. Komunitas terpencil	4. Komunitas terpencil: a. Komunitas terpencil yang tempat tinggalnya menetap b. Komunitas terpencil yang memiliki pola hidup berpindah pindah
5. Pengungsi	5. Penduduk yang menempati kawasan hutan, tanah negara dan/atau tanah dalam kasus pertanahan

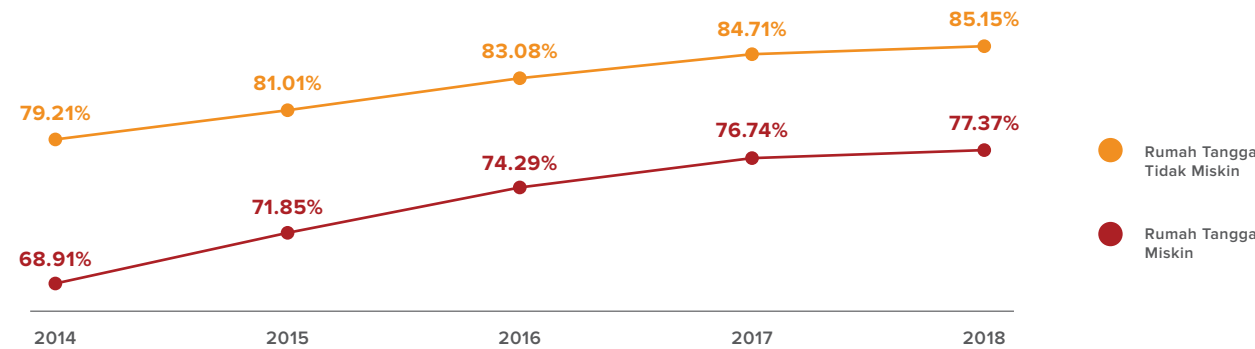
Kementerian Dalam Negeri melalui Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dirjen Dukcapil) sudah menerbitkan berbagai peraturan untuk Pendataan dan Penerbitan Dokumen Kependudukan Bagi Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan melalui penyederhanaan persyaratan, penjangkauan melalui layanan yang mendekat ke masyarakat, dan pembagi-pakaian data penduduk (BAPPENAS, 2019). Terdapat di antaranya Permendagri Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran dan Permendagri Nomor 7 Tahun 2019 tentang Pelayanan Administrasi Kependudukan secara Daring. Upaya-upaya tersebut mulai menunjukkan hasil positif. Di akhir tahun 2018, Pemerintah Indonesia telah berhasil mendorong peningkatan kepemilikan akta kelahiran usia anak hingga 90.5% (Data Konsolidasi Bersih, Kemendagri 2018). Angka capaian tersebut melampaui target RPJMN 2015-2019 sebesar 85%.

Pemerintah Indonesia telah menerapkan berbagai kebijakan sehingga secara umum cakupan kepemilikan beberapa dokumen identitas hukum mengalami peningkatan, namun sistem adminduk masih menghadapi tantangan pencatatan dan penjangkauan pada kelompok tertentu, termasuk

anak-anak. Masih terdapat 9.6% anak-anak tanpa akta kelahiran (DKB Kemendagri, 2018). Dengan estimasi jumlah anak di Indonesia sebanyak 87 juta, artinya ada lebih dari delapan juta anak tidak tercatat keberadaannya. Meski estimasi Susenas 2018 menunjukkan kepemilikan NIK untuk seluruh penduduk mencapai 93.8%, hanya 88.8% penduduk usia anak yang memiliki NIK, menyisakan lebih dari sembilan juta anak tanpa NIK.

Kerentanan adminduk pada kelompok anak mencerminkan kerentanan yang berhubungan dengan kemiskinan. Perbedaan cakupan kepemilikan akta kelahiran terlihat antara anak di rumah tangga miskin (rumah tangga yang secara nasional pengeluarannya berada pada dua kuintil terbawah) dan tidak miskin (rumah tangga yang secara nasional pengeluarannya berada pada tiga kuintil teratas). Pada periode 2014-2018, cakupan anak di rumah tangga miskin yang memiliki akta kelahiran selalu lebih rendah dibandingkan dengan anak di rumah tangga tidak miskin. Pada tahun 2018 cakupan kepemilikan akta kelahiran anak diestimasi sebesar 77.4% yang merefleksikan masih sekitar 8,6 juta anak dari rumah tangga termiskin belum tercatat sebagai penduduk (Susenas 2018).

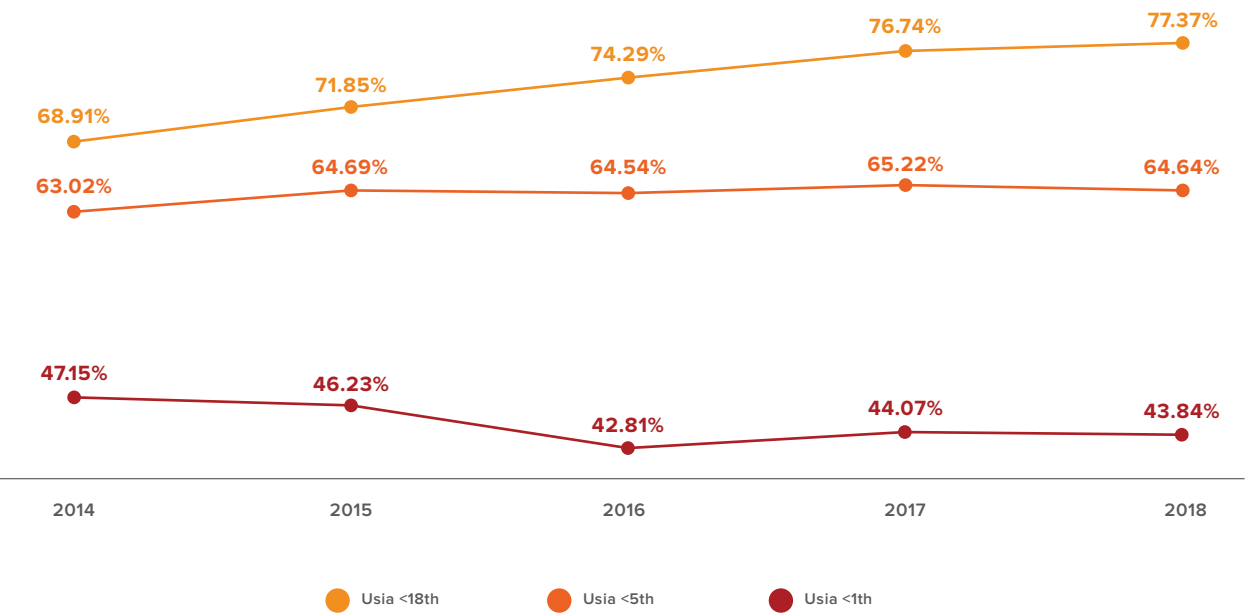
Gambar 1.
Tren Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran Anak di Rumah Tangga Miskin dan Tidak Miskin



Kerentanan adminduk di kelompok anak juga mencerminkan kerentanan terkait usia. Pada tahun 2018, cakupan kepemilikan akta kelahiran anak di bawah 1 tahun adalah 51.8% sedangkan cakupan kepemilikan akta kelahiran untuk anak di bawah 5 tahun adalah 72.1% (Susenas 2018). Hal yang sama juga terlihat dari kepemilikan NIK, kepemilikan NIK anak usia di bawah 1 tahun baru mencapai 50.9% dan untuk anak usia di bawah 5 tahun baru mencapai angka 75.1% (Susenas 2018).

Kerentanan berbasis usia menjadi berbeda-beda jika dilihat dari tingkat kemiskinan. Di kelompok usia di bawah lima tahun dalam rumah tangga miskin, kepemilikan akta kelahiran hanya mengalami peningkatan sekitar 1.6 poin persen dalam lima tahun terakhir (Susenas 2018). Sementara untuk kelompok di bawah satu tahun justru mengalami penurunan hingga 3.3 poin persen (lihat Gambar 2).

Gambar 2.
Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran Anak Berdasarkan Usia pada Rumah Tangga Termiskin Tahun 2014-2018



Penurunan juga terjadi untuk kepemilikan NIK, khususnya untuk anggota rumah tangga yang berusia di bawah lima dan satu tahun. Pada kelompok usia di bawah lima tahun, terjadi penurunan sebesar 9.7 poin persen dari tahun 2017 ke 2018.

Pada periode yang sama, kepemilikan NIK untuk kelompok usia di bawah satu tahun mengalami penurunan sebesar 11.6 poin persen (lihat Gambar 3).

Gambar 3.
Tren Cakupan Kepemilikan NIK Berdasarkan Usia pada Rumah Tangga Termiskin Tahun 2017-2018



Kerentanan adminduk bisa juga berhubungan dengan wilayah tempat tinggal. Data Susenas 2018 menunjukkan adanya perbedaan cakupan kepemilikan akta kelahiran anak di pedesaan (rural) dengan anak di perkotaan (urban). Cakupan kepemilikan akta kelahiran anak di wilayah perkotaan sudah mencapai 88.6% sedangkan di wilayah pedesaan baru mencapai 78.4%. Susenas 2016 sebagai survei terakhir yang menanyakan tentang alasan anak tidak memiliki akta kelahiran mencatat 16% responden menyatakan jarak dan tidak tahu cara mengurus sebagai alasan tidak memiliki akta kelahiran. Kondisi kerentanan adminduk dengan

kriteria wilayah juga dibuktikan dengan data cakupan kepemilikan akta kelahiran per provinsi di Indonesia. Dari segi provinsi, Susenas 2018 menunjukkan cakupan akta kelahiran anak 0-17 terendah di Papua (36.8%), NTT (58.3%), dan Papua Barat (71.3%). Sementara provinsi dengan cakupan akta kelahiran anak tertinggi adalah DKI Jakarta (97.5%), Gorontalo (96.4%), dan Banten (92.2%). Walaupun kepemilikan akta kelahiran untuk anak perempuan sedikit lebih besar (84.1%) dibandingkan dengan kepemilikan anak laki-laki (83.6%), tidak ada perbedaan yang signifikan antara kepemilikan akta kelahiran anak laki-laki dan perempuan untuk kelompok usia di bawah 5 tahun dan di bawah 1 tahun.

Kerentanan adminduk dialami kelompok-kelompok dengan status perkawinan tertentu. Pada kelompok masyarakat dengan perkawinan yang tidak dicatatkan, 50% pasangan menikah tidak memiliki akta nikah. Perempuan yang dipoligami dan bukan merupakan istri pertama tiga kali lebih mungkin tidak memiliki akta/buku nikah. Sebagian besar anak-anak dari perkawinan poligami tidak dapat memiliki akta kelahiran yang mencantumkan nama kedua orang tuanya, karena orang tua mereka tidak mencatatkan perkawinannya (AIPJ & PUSKAPA, 2014).

Kerentanan adminduk juga dialami kelompok-kelompok dengan kebutuhan khusus lainnya. Anak dari orang tua dengan disabilitas fisik lima kali lebih kecil kemungkinannya punya akta kelahiran dibanding anak dari orang tua tanpa disabilitas (AIPJ & PUSKAPA, 2014). Sebanyak 1,6 juta masyarakat adat tidak memiliki KTP-elektronik dan tidak terdaftar sebagai pemilih dalam pemilihan umum (INFID, 2019).

Berbagai studi lain menunjukkan bahwa terdapat kelompok-kelompok rentan di luar yang tercantum dalam Permendagri Nomor 96 Tahun 2019 yang masih mengalami hambatan dalam mendapatkan layanan administrasi kependudukan di Indonesia (CRC, 2014; SUAKA, 2014; PATTIRO, 2018; PUSKAPA 2018; INFID, 2009).

Berbagai inisiatif Pemerintah dalam mewujudkan adminduk yang inklusif patut mendapat apresiasi, termasuk dengan terbitnya Permendagri Nomor 96 Tahun 2019. Pada saat yang bersamaan, Pemerintah perlu mendapat dukungan dalam memahami berbagai karakteristik kelompok rentan adminduk yang belum tertangkap oleh sistem selama ini. Dengan adanya pemetaan yang berbasis bukti, Pemerintah dapat merancang sistem layanan yang efektif bagi penduduk rentan adminduk sehingga mampu mewujudkan komitmennya, baik di tingkat nasional, regional, maupun global. Studi ini dilakukan dalam rangka mendukung terbangunnya pemahaman yang sama tentang kerentanan adminduk tersebut.

Boks 1.
Sekilas tentang adminduk

Di Indonesia, berdasarkan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang kemudian diubah menjadi Undang Undang Nomor 24 Tahun 2014, administrasi kependudukan (adminduk) merupakan rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan sektor lain.

Bidang pelayanan adminduk ada dua, yaitu bidang Pendaftaran Penduduk dan bidang Pencatatan Sipil. Pendaftaran Penduduk merupakan pencatatan biodata penduduk, pencatatan atas pelaporan peristiwa kependudukan dan pendataan penduduk rentan administrasi kependudukan serta penerbitan dokumen kependudukan berupa Nomor Induk Kependudukan (NIK), Kartu Tanda Penduduk (KTP), dan Kartu Keluarga (KK) dan/atau surat keterangan kependudukan lainnya (pindah datang, perubahan alamat, serta status tinggal terbatas menjadi tinggal tetap). Pencatatan Sipil adalah pencatatan peristiwa penting yang dialami seseorang seperti kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama, dan perubahan status kewarganegaraan. Pelaksanaan keduanya dipegang oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) melalui Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil).

Sebagai petunjuk teknis pelaksanaan UU adminduk, Pemerintah Indonesia telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan.

Kementerian Dalam Negeri melalui Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dirjen Dukcapil) juga menerbitkan berbagai peraturan sebagai berikut:

No.	Nama Peraturan	Tujuan Peraturan
1.	Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kesehatan Nomor 15 Tahun 2010, Nomor 162/MENKES/PB/I/2010/2010 Tentang Pelaporan Kematian dan Penyebab Kematian.	Meningkatkan koordinasi antara Kemendagri, Kemenkes, dan pemerintah desa dalam proses pencatatan kematian.
2.	Permendagri Nomor 11 tahun 2010 tentang Pedoman Pendataan dan Penerbitan Dokumen Kependudukan bagi Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan	Menjangkau penduduk rentan administrasi kependudukan.
3.	Permendagri Nomor 96 Tahun 2019 tentang Pedoman Pendataan dan Penerbitan Dokumen Kependudukan bagi Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan	Menjangkau penduduk rentan administrasi kependudukan.
4.	Permendagri Nomor 61 Tahun 2015 Tentang Persyaratan, Ruang Lingkup Dan Tata Cara Pemberian Hak Akses Serta Pemanfaatan Nomor Induk Kependudukan, Data Kependudukan Dan Kartu Tanda Penduduk Elektronik.	Meningkatkan pemanfaatan data untuk kepentingan pembangunan.

No.	Nama Peraturan	Tujuan Peraturan
5.	Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pelayanan Terpadu Sidang Keliling Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama/ Mahkamah Syar'iyah Dalam Rangka Penertiban Akta Perkawinan, Buku Nikah, dan Akta Kelahiran.	Menyederhanakan proses adminduk dan memperluas akses penduduk miskin dan terpencil untuk mendapatkan layanan adminduk.
6.	Permendagri Nomor 9 Tahun 2016 (Permendagri Nomor 9 Tahun 2016) tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Akta Kelahiran melalui SPTJM (Surat Pertanggungjawaban Mutlak) dan Akta Kelahiran Online.	Menyederhanakan persyaratan pencatatan kelahiran
7.	Permendagri Nomor 119 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian serta Tugas Pokok Pejabat Pencatatan Sipil dan Petugas Registrasi.	Memfasilitasi upaya pendekatan layanan ke kecamatan dan desa
8.	Permendagri Nomor 119 Tahun 2017 Tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Serta Tugas Pokok Pejabat Pencatatan Sipil dan Petugas Registrasi.	Mendekatkan pelayanan sampai ke desa.
9.	Permendagri Nomor 120 Tahun 2017 Tentang Unit Pelaksana Teknis Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota.	Mendekatkan pelayanan ke kecamatan.
10.	Permendagri No 19 Tahun 2018 Tentang Peningkatan Kualitas Layanan Administrasi Kependudukan	Mempercepat pencatatan kelahiran dan penerbitan KTP-el dengan penyederhanaan prosedur.
11.	Permendagri No 7 Tahun 2019 Tentang Pelayanan Administrasi Kependudukan secara Daring	Mempercepat dan membuka peluang pendekatan pelayanan hingga ke desa.

B

Tujuan Studi



Foto: Hobi Industri - Unsplash

Berdasarkan latar belakang di atas, studi ini bertujuan untuk:

1. Memetakan definisi dan karakteristik kelompok-kelompok yang memiliki kerentanan khusus terkait adminduk dan oleh karenanya membutuhkan layanan khusus.
2. Meninjau kebijakan kementerian dan lembaga (K/L) terkait yang berpotensi menjangkau kelompok rentan adminduk dan menghubungkan mereka dengan layanan adminduk.
3. Mengidentifikasi praktik baik layanan khusus yang sudah diterapkan di beberapa daerah dalam menjangkau dan merujuk kelompok rentan pada layanan adminduk.
4. Merekomendasikan langkah-langkah kebijakan yang perlu diambil oleh Pemerintah Indonesia agar sistem adminduk semakin inklusif karena mencatat semua orang tanpa kecuali.

C

Metodologi

1. Telaah Literatur

Studi ini menelusuri literatur yang terdiri dari publikasi berupa laporan penelitian dalam Bahasa Indonesia. Penelusuran dilakukan secara semi-sistematis dengan melakukan pencarian di pangkalan Google menggunakan kata kunci: administrasi kependudukan, adminduk, kelompok rentan, kelompok khusus, orang dengan disabilitas, pengungsi, nomaden, penghayat kepercayaan, masyarakat adat, miskin, terpencil, kependudukan. Penelusuran tambahan juga dilakukan terhadap laporan lembaga-lembaga non-pemerintah yang memiliki reputasi bekerja di sektor adminduk. Penelusuran tambahan ini dilakukan dengan kata kunci yang sama, termasuk terhadap dokumentasi diskusi, catatan teknis, dan pembelajaran program di tingkat nasional dan daerah.

Seleksi terhadap publikasi yang didapat dari penelusuran dilakukan melalui tinjauan terhadap judul, lalu terhadap abstrak, dan akhirnya terhadap keseluruhan isi.

Hasil penelusuran menemukan total 23 publikasi berupa laporan penelitian atau laporan lembaga. Semua publikasi dibaca oleh empat peneliti yang kemudian melakukan kategorisasi tematik atas temuan dalam publikasi tersebut. Hasil kategorisasi kemudian dianalisis dengan menggunakan kerangka pikir penyisihan sosial dan tiga lingkup studi yaitu 1) memetakan definisi dan karakteristik kerentanan adminduk, 2) memetakan kebijakan yang dapat mendukung layanan khusus, dan 3) memetakan praktik-praktik baik yang sudah berjalan untuk kelompok rentan adminduk.

2. Telaah Kebijakan, Regulasi, dan Aturan Teknis

Penelusuran terhadap kebijakan, regulasi, dan aturan teknis dilakukan secara semi-sistematis dengan melakukan pencarian di pangkalan data Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum/JDIH Kemendagri dan kabupaten/kota melalui situs web jdih.setjen.kemendagri.go.id, jdih.kab/kota.go.id dan pangkalan data Hukum Online melalui situs web hukumonline.com menggunakan kata kunci yang sama, yaitu: administrasi kependudukan, adminduk, kelompok rentan, kelompok khusus, orang dengan disabilitas, pengungsi, nomaden, penghayat kepercayaan, masyarakat adat, miskin, terpencil, kependudukan.

Hasil penelusuran menemukan total 11 kebijakan, regulasi, dan aturan teknis. Proses menganalisis diawali dengan pemetaan undang-undang, peraturan kementerian dan kebijakan lain, serta dokumen-dokumen relevan seperti Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM), Rencana Strategis (Renstra) berbagai Kementerian, dan dokumen kebijakan nasional dan daerah.

3. Diskusi Kelompok Terarah (FGD) dengan K/L Terkait di Tingkat Pusat

Setelah telaah literatur dan kebijakan, Tim Peneliti menyelenggarakan Diskusi Kelompok Terarah (FGD) di tingkat pusat dengan mengundang Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) dan Kementerian/Lembaga terkait. Melalui FGD, studi ini ingin mengonfirmasi, memvalidasi dan mendapatkan masukan terkait dengan definisi dan karakteristik kelompok rentan, praktik baik yang sudah Pemerintah dan OMS lakukan, serta rekomendasi penjangkauan kelompok rentan. Tim Peneliti melakukan FGD dalam dua tahap: tahap pertama dengan OMS pada 13 Februari 2020 yang dihadiri sebanyak 18 OMS. OMS yang hadir merupakan OMS yang banyak terlibat dalam pendampingan dan advokasi dengan kelompok rentan baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah.

FGD bersama OMS juga dihadiri penerjemah bahasa isyarat yang diperuntukkan bagi peserta tuna rungu. Tahap kedua dengan Kementerian/Lembaga pada 24 Februari 2020 yang dihadiri sebanyak 12 Direktorat Kementerian/Lembaga dan 3 Dinas Dukcapil dari daerah yaitu: Dinas Dukcapil Kab. Nunukan, Dinas Dukcapil Kab. Sleman dan Dinas Dukcapil Kab Bogor.

Tiga Dinas Dukcapil ini diundang berdasarkan kriteria yang berbeda-beda sesuai dengan kategori kelompok rentan di daerah masing-masing. Dinas Dukcapil Kab. Nunukan untuk memberikan gambaran mengenai penduduk yang berada di lintas batas negara, buruh migran dan penduduk wilayah terpencil.

Dinas Dukcapil Kab. Bogor untuk memberikan gambaran tentang perkawinan campur, perkawinan anak dan bencana alam. Serta Dinas Dukcapil Kab. Sleman dengan memberikan gambaran penjangkauan terhadap kelompok waria, penduduk korban bencana alam dan penduduk tanpa domisili.

FGD dengan Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) dimulai dengan paparan hasil sementara studi dan dilanjutkan dengan FGD. Sedangkan untuk FGD dengan Kementerian/Lembaga setelah paparan hasil sementara studi dilanjutkan dengan paparan dari masing-masing Dinas Dukcapil daerah untuk mendapatkan gambaran praktik baik apa saja yang sudah dilakukan dalam menjangkau kelompok rentan dan rekomendasi.

Setelah paparan tersebut, proses dilanjutkan dengan FGD yang dilakukan dengan membagi menjadi empat kelompok di mana masing - masing kelompok terdiri dari 8 hingga 10 peserta. Masing – masing kelompok terdiri dari: satu Fasilitator, satu Co-Fasilitator, notulen dan peserta.

Setelah FGD dilaksanakan, hasilnya diolah dengan membuat notulensi dan verbatim yang dilakukan oleh empat orang. Hasil notulensi dan verbatim tersebut disatukan dan kemudian diolah menjadi laporan oleh Tim Studi. Hasil temuan studi dari literatur dan FGD akan dibahas dalam satu kesatuan di dalam laporan studi ini.

4. Wawancara Mendalam Informan Kunci (KII)

Setelah FGD dilaksanakan, Tim Peneliti melakukan KII dengan salah satu Dinas Dukcapil yang hadir yaitu Dinas Dukcapil Kab. Nunukan yang merupakan Kepala Dinas. Tim Peneliti melakukan KII dengan Kepala Dinas Dukcapil Kab. Nunukan karena informasi yang disampaikan saat paparan sebelum FGD banyak membahas tentang penduduk yang sama sekali tidak

memiliki dokumen kependudukan, buruh migran, penduduk di wilayah perbatasan dan komunitas terpencil. Di mana, informasi-informasi tersebut belum banyak didapatkan oleh Tim Peneliti saat melakukan telaah literatur dan kebijakan serta FGD.

5. Keterbatasan Studi

Studi ini memiliki sejumlah keterbatasan mulai dari kata kunci yang dipilih untuk melakukan penelusuran literatur, serta pangkalan data tempat pencarian publikasi terkait. Dalam studi literatur pada umumnya, pemilihan kata kunci dan pangkalan data bisa jadi membatasi jenis publikasi yang muncul.

Kata kunci dapat membatasi studi ini karena topik studi yang sensitif. Penggunaan terminologi resmi yang dipilih kemungkinan tidak dapat menemukan publikasi terkait topik ini yang dibuat dengan bahasa lain demi melindungi kelompok rentan itu sendiri, termasuk gejala self-exclusion. Terlebih, publikasi terkait topik ini juga sangat terbatas karena program ingin melindungi mereka. Hasil penelusuran dari studi ini tidak banyak menemukan dan mengidentifikasi masalah dari sisi masyarakat.

Perlu diakui juga, studi ini hanya menelusuri publikasi dalam Bahasa Indonesia dan terbatas pada jenis laporan penelitian dan kebijakan. Bisa saja, terdapat publikasi dalam Bahasa Inggris dan artikel jurnal yang bisa digunakan untuk melengkapi temuan. Penelusuran belum dilakukan secara sistematis dengan kriteria inklusi dan eksklusi yang ketat. Apabila studi ini ingin diterbitkan secara internasional, sebaiknya penelusuran dilakukan ulang secara sistematis.

D

Kerangka Pikir Penyisihan Sosial untuk Memahami Kerentanan



Foto: H I Thanh - Unsplash

Definisi kerentanan begitu beragam dalam berbagai kebijakan dan regulasi di Indonesia. Namun pada dasarnya, individu dan sebuah kelompok menjadi lebih rentan dari yang lain, saat mereka tersisih, terdiskriminasi, terstigma, dan berakibat ketimpangan dalam berbagai aspek ekonomi, hukum, sosial, politik, dan budaya.

Hal tersebut tergambar dalam beberapa pemikiran teoritis tentang eksklusi dan ketidakadilan (PUSKAPA, 2019; Kidd, 2017; Popay, 2010) dan dalam telaah khusus tentang eksklusi sosial di Indonesia (The Asia Foundation, 2016).

Perubahan dari eksklusi menjadi inklusi biasanya membutuhkan proses yang panjang. Dukungan untuk inklusi sosial dibutuhkan untuk membangun hubungan sosial dan hormat kepada individu dan komunitas agar mereka dapat berpartisipasi secara penuh di dalam pengambilan keputusan, di kehidupan ekonomi, sosial, politik dan budaya, dan punya akses dan daya kontrol yang adil agar dapat menikmati kesejahteraan standar yang dianggap layak dalam masyarakat (World Bank PSF, 2013).

Gambar 4.
Tiga Lapis Kerentanan



Di lapis pertama, kerentanan terjadi karena terbatasnya akses akibat kemiskinan, keterpencilan, imobilitas, dan kapasitas individu yang terbatas dalam menghadapi birokrasi layanan yang rumit. Seperti dalam bagian latar belakang, kerentanan kelompok anak dalam adminduk di usia tertentu dan dari rumah tangga dengan status sosial ekonomi tertentu tergambar melalui kesenjangan antar usia dan antarpendapatan.

Menimbang hal-hal di atas, studi ini menawarkan kerangka pikir kerentanan akibat penyisihan sosial (Gambar 4) dalam memetakan kelompok rentan dan menganalisis kebutuhan mereka. Kerangka pikir ini dapat membantu pengambil kebijakan dan pengelola program menentukan strategi yang dibutuhkan. Secara garis besar, kerentanan bisa terjadi karena terhambatnya akses, layanan dan sistem yang kurang responsif, dan perlakuan yang diskriminatif akibat identitas sosial (PUSKAPA, 2019).

Cakupan Akta Kelahiran dan NIK yang berbeda antar provinsi juga menunjukkan kerentanan akibat keterpencilan dan imobilitas lewat kesenjangan antarwilayah. Kita mulai bisa melihat kerentanan akibat terbatasnya akses di banyak data survei nasional seperti Susenas. Penting dicatat bahwa kelompok miskin belum secara peraturan diakui sebagai kelompok rentan adminduk.

Di lapis kedua, kerentanan terjadi akibat kualitas, aksesibilitas, dan akuntabilitas sistem dan layanan yang beragam. Meski sistem dan layanan adminduk sudah membaik secara keseluruhan, kesiapan layanan untuk menjangkau semua orang dengan akurat dan segera belum merata, termasuk dalam merespon kebutuhan kelompok rentan. Hal ini berawal juga dari peraturan atau kebijakan yang belum inklusif. Data tentang kerentanan di lapis kedua ini lebih sulit diperoleh dibanding di lapis pertama.

Di lapis ketiga, kerentanan dialami oleh mereka yang tersisih akibat diskriminasi terhadap identitas sosialnya, termasuk gender, agama, ekspresi seksual, etnis, serta kebutuhan khususnya. Dalam adminduk, kelompok rentan di lapis ketiga ini bisa termasuk kelompok yang masih sulit mencatatkan dokumen kependudukannya akibat stigma yang dirasakan dan diterima dari lingkungan atau diskriminasi akibat belum diakuinya status mereka oleh negara.

Praktik eksklusi dalam satu ranah dapat mendorong atau memperkuat eksklusi di ranah yang lain, dan inklusi beberapa kelompok dapat memperkuat eksklusi kelompok yang lain (Silver, 2013; Silver, 2007). Kerugian dari eksklusi yang terjadi kepada individu atau suatu kelompok dapat terkumpul dan dapat menjebak individu maupun kelompok di dalam posisi dengan kesempatan yang kecil untuk dapat terbebas dari eksklusi di masa depan (The Asia Foundation, 2016).

Dalam beberapa situasi, landasan pikir ini melihat bahwa satu kerentanan dapat saling terkait dengan kerentanan lainnya dan individu di lapis kerentanan kedua dapat mengalami kerentanan di lapis pertama. Demikian juga dengan individu di lapis ketiga, dapat mengalami kerentanan di lapis pertama dan kedua.

Berdasarkan kerangka pikir di atas, yang dimaksud sebagai kelompok rentan dalam studi ini adalah individu atau kelompok yang sulit mendapatkan dokumen identitas hukum sehingga tidak tercatat dalam pangkalan data penduduk di sistem adminduk akibat terhalangnya akses, sistem dan layanan yang kurang responsif, dan perlakuan yang diskriminatif.

Temuan Studi



Foto: Chrissie Kremer - Unsplash

1. Memetakan Definisi dan Karakteristik Kelompok Rentan adminduk

Berdasarkan penelusuran kebijakan, regulasi, atau aturan teknis, setidaknya terdapat 11 peraturan tingkat nasional dan daerah yang mendefinisikan kelompok rentan (Tabel 1).

Sebagai catatan, pemetaan ini dilakukan sebelum terbitnya Permendagri Nomor 96 Tahun 2019, meski demikian, studi ini sebisa mungkin memasukkannya ke dalam analisis.

Tabel 2.
Definisi Kerentanan Berdasarkan Kebijakan, Regulasi, dan Aturan Teknis

No.	Kebijakan/Regulasi/Aturan Teknis	Aspek yang diatur	Definisi Kelompok Rentan
1.	Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Penjelasan Pasal 5 Ayat 3)	Masyarakat Rentan	Setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya. Dalam Penjelasan pasal yang dimaksud dengan kelompok masyarakat yang rentan, antara lain, adalah orang lanjut usia, anak-anak, fakir miskin, wanita hamil dan penyandang cacat
3.	Undang - Undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Pasal 5 Ayat 2)	Kelompok Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial	Mereka yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial: a. kemiskinan; b. keterlantaran; c. kecacatan; d. keterpencilan; e. ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku; f. korban bencana; dan/atau g. korban tindak kekerasan, eksploitasi, dan diskriminasi
3.	Peraturan Presiden No. 62 Tahun 2019 tentang Strategi Nasional Percepatan Administrasi Untuk Pengembangan Statistik Hayati	Penduduk rentan Administrasi Kependudukan dan kelompok khusus	Penduduk rentan Administrasi Kependudukan yang terdiri atas Penduduk korban bencana alam, Penduduk korban bencana sosial, orang terlantar, dan komunitas terpencil.

No.	Kebijakan/Regulasi/Aturan Teknis	Aspek yang diatur	Definisi Kelompok Rentan
			Kelompok khusus yang meliputi masyarakat adat; penghayat kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa; masyarakat dari suku nomaden serta keluarga yang memiliki pola hidup berpindah-pindah dan masyarakat di daerah perbatasan; anak dan orang dewasa yang hidup di jalan dan/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 atau pencari suaka dan Warga Negara 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 peraturan perundang-undangan.
4.	Permendagri Nomor 11 Tahun 2010 tentang Pedoman Pendataan dan Penerbitan Dokumen Kependudukan Bagi Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan (Pasal 1 poin 2)	Penduduk Rentan adminduk	Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan adalah penduduk yang mengalami hambatan dalam memperoleh dokumen kependudukan yang disebabkan oleh bencana alam dan korban bencana sosial.
5.	Permendagri Nomor 96 Tahun 2019 tentang Pedoman Pendataan dan Penerbitan Dokumen Kependudukan Bagi Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan	Penduduk Rentan adminduk	Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan adalah penduduk yang mengalami hambatan dalam memperoleh dokumen kependudukan yang disebabkan oleh bencana alam dan kerusakan sosial.
6.	Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 27 Tahun 2018 tentang Penghargaan Pelayanan Publik Berbasis Hak Asasi Manusia (Pasal 1 poin 5)	Penduduk rentan Administrasi Kependudukan dan kelompok khusus	Kelompok Rentan adalah orang lanjut usia, anak, ibu hamil, penyandang disabilitas, pengunjung, klien dan warga binaan pemasyarakatan.

No.	Kebijakan/Regulasi/ Aturan Teknis	Aspek yang diatur	Definisi Kelompok Rentan
7.	Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI Nomor 4 Tahun 2017 tentang Perlindungan Khusus Bagi Anak Penyandang Disabilitas (Pasal 1 poin 2)	Kelompok Rentan: Disabilitas	Anak Penyandang Disabilitas adalah anak yang mengalami keterbatasan fisik, intelektual, mental dan/atau sensori dalam jangka waktu lama yang dalam berintegrasi dengan lingkungan dapat mengalami hambatan dan kesulitan untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan anak lainnya berdasarkan kesamaan hak
8.	Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 72 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Layanan Khusus (Pasal 1 poin 1)	Kelompok Rentan	Pendidikan layanan khusus (PLK) adalah pendidikan bagi peserta didik di daerah terpencil atau terbelakang, masyarakat adat yang terpencil, dan/atau mengalami bencana alam, bencana sosial, dan yang tidak mampu dari segi ekonomi
9.	Permendagri Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan (Pasal 1 Ayat 18 dan Pasal 3 Ayat 2)	Kelompok rentan: anak yang tidak memiliki orang tua	Pasal 1 ayat 18: Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Kebenaran Data Kelahiran yang selanjutnya disebut dengan SPTJM: Kebenaran Data Kelahiran adalah pernyataan yang dibuat oleh orang tua kandung/wali/pemohon dengan tanggung jawab penuh atas kebenaran data kelahiran seseorang, dengan diketahui 2 (dua) orang saksi. Pasal 1 ayat 18: Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Kebenaran Data Kelahiran yang selanjutnya disebut dengan SPTJM: Kebenaran Data Kelahiran adalah pernyataan yang dibuat oleh orang tua kandung/wali/pemohon dengan tanggung jawab penuh atas kebenaran data kelahiran seseorang, dengan diketahui 2 (dua) orang saksi Pasal 3 ayat 2: Pencatatan kelahiran anak yang tidak diketahui asal-usulnya atau keberadaan orang tuanya dilakukan dengan: a. melampirkan Berita Acara Pemeriksaan (BAP) dari Kepolisian; atau b. menggunakan SPTJM kebenaran data kelahiran yang ditandatangani oleh wali/penanggungjawab
10.	Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 02 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Pengkajian Risiko Bencana (Bagian 1.4 No 10)	Kerentanan	Kerentanan adalah suatu kondisi dari suatu komunitas atau masyarakat yang mengarah atau menyebabkan ketidakmampuan dalam menghadapi ancaman bencana
11.	Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Perempuan Kelompok Rentan (Pasal 13)	Kelompok Rentan: perempuan	Perempuan kelompok rentan: a. perempuan lanjut usia; b. perempuan penyandang disabilitas; c. perempuan tuna wisma; d. perempuan pekerja rumahan; e. perempuan pekerja rumah tangga; f. perempuan kepala keluarga; g. perempuan Tenaga Kerja Indonesia; h. perempuan mantan warga binaan lembaga pemasyarakatan; i. perempuan korban bencana; dan j. perempuan pekerja seks komersial
12.	Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 166 Tahun 2012 tentang Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Bagi Penduduk Rentan (Pasal 1 Poin 9)	Penduduk Rentan	Penduduk Rentan adalah penduduk Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang tidak masuk dalam kriteria kemiskinan BPS, mudah terkena dampak dari suatu keadaan dan/atau kebijakan pemerintah sehingga jatuh menjadi miskin dan belum mempunyai jaminan kesehatan

No.	Kebijakan/Regulasi/ Aturan Teknis	Aspek yang diatur	Definisi Kelompok Rentan
13.	Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pelayanan Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan Terintegrasi Bagi Warga Binaan Sosial di Panti Sosial (Pasal 1 Poin 21)	Penduduk Rentan adminduk	Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan adalah penduduk yang mengalami hambatan dalam memperoleh dokumen kependudukan yang disebabkan oleh bencana alam dan kerusakan sosial serta orang terlantar

Berbagai kebijakan/peraturan tersebut mendefinisikan kerentanan secara beragam dengan konteks yang berbeda-beda. Kelompok rentan ada dengan berbagai konteks, dari konteks sosial, ekonomi, gender, situasi bencana, termasuk konteks adminduk. Walaupun konteks dan definisinya berbeda, jika ditarik garis merahnya kita bisa melihat bahwa penyebab kerentanan dalam konteks lain juga bisa menjadi penyebab timbulnya kerentanan adminduk, seperti situasi bencana, disabilitas, dan tingkat kemiskinan.

Dalam konteks adminduk, kebijakan yang membahas berbagai kelompok rentan secara menyeluruh adalah Perpres Nomor 62 Tahun 2019 tentang Strategi Nasional Percepatan Administrasi Untuk Pengembangan Statistik Hayati. Perpres ini membahas dari kelompok masyarakat adat hingga pekerja migran yang bermasalah, lebih menyeluruh dibandingkan dengan Permendagri Nomor 96 tahun 2019 tentang Pendataan dan Penerbitan Dokumen Kependudukan Bagi Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan yang justru muncul belakangan. Namun perlu disadari bahwa berbagai kelompok rentan yang muncul dalam Perpres Nomor 62 Tahun 2019 disebut sebagai kelompok khusus, bukan

sebagai kelompok rentan adminduk, sementara Permendagri Nomor 96 tahun 2019, fokus kepada kelompok rentan adminduk saja. Pemisahan kelompok khusus dengan penduduk rentan adminduk ini membuat seolah kelompok khusus tidak memiliki kerentanan. Padahal Perpres Nomor 62 Tahun 2019 memandatkan baik penduduk rentan adminduk ataupun kelompok khusus untuk sama-sama mendapatkan perlakuan khusus dalam menjangkau layanan Administrasi Kependudukan.

Studi ini melakukan penelusuran literatur dan menemukan setidaknya 15 dokumen laporan yang membahas mengenai kelompok rentan dan kerentanan adminduk untuk melihat kesesuaian antara kebijakan/peraturan dengan kebutuhan di lapangan. Dengan penambahan data dari hasil FGD, studi ini mengidentifikasi setidaknya terdapat 24 jenis kelompok rentan seperti yang tercantum pada tabel di bawah ini (Tabel 3). Perlu dicatat bahwa setiap kelompok dapat mengalami lebih dari satu jenis kerentanan.

Tabel 3.
Kerentanan adminduk yang ditemukan dalam studi dan Kelompok Kerentanannya

No.	Kelompok Rentan	Bentuk Kerentanan adminduk	Lapis Kerentanan
1.	Masyarakat adat pemeluk agama lokal dan penghayat kepercayaan	Banyak kasus kelompok agama dan etnis minoritas ditolak dalam proses pencatatan sipil seperti akta kelahiran dan buku nikah	Kerentanan akibat identitas sosial
		Harus tercatat dengan 6 agama besar (kolom agama belum bisa diisi sesuai kepercayaan ataupun dikosongkan)	Kerentanan akibat identitas sosial
		Perkawinan tidak dapat dicatatkan karena tidak ada lembaga formal yang menerbitkan dokumen	
		Status perkawinan yang tidak diakui oleh negara jika agama/kepercayaan tidak terdaftar di Kemendikbud. Akibatnya Sulit untuk mendapatkan KK	Kerentanan akibat identitas sosial
2.	Masyarakat dari suku nomaden, komunitas serta keluarga yang memiliki pola hidup berpindah-pindah, dan masyarakat di daerah perbatasan	Kesulitan mendapatkan Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga karena tidak memiliki domisili tetap	Kerentanan akibat layanan dan sistem yang tidak responsif
		Tidak memiliki dokumen kependudukan apapun karena tidak punya domisili tetap atau memiliki dokumen domisili lebih dari satu	Kerentanan akibat layanan dan sistem yang tidak responsif
3.	Anak dari perkawinan campur, anak dari orangtua yang menjadi TKI, anak dari keluarga pengungsi atau pencari suaka yang lahir di Indonesia, dan anak hasil perkawinan antara pengungsi atau pencari suaka dan WNI	Sulit untuk diterbitkan KK dan KTP karena tidak memiliki domisili	Kerentanan akibat layanan dan sistem yang tidak responsif
		Anak-anak yang orang tuanya tidak memiliki dokumen perkawinan akan tercatat anak ibu dalam akta lahirannya Perkawinan campur dengan orang tanpa kewarganegaraan	Kerentanan akibat layanan dan sistem yang tidak responsif
	Anak dari perkawinan campur	Anak-anak yang orang tuanya tidak memiliki dokumen perkawinan akan tercatat anak ibu dalam akta lahirannya Perkawinan campur dengan orang tanpa kewarganegaraan belum memiliki mekanisme layanan adminduk	Kerentanan akibat layanan dan sistem yang tidak responsif
4.	Pasangan dari keluarga miskin dan rentan yang telah menikah/bercerai tetapi belum memiliki bukti perkawinan/perceraian	Sulit untuk menerbitkan akta kelahiran untuk anak	Kerentanan akibat layanan dan sistem yang tidak responsif
		Anak-anak yang orang tuanya tidak memiliki dokumen perkawinan akan tercatat anak ibu dalam akta lahirannya Perkawinan dan perceraian tidak tercatat harus dibuktikan atau disahkan oleh pengadilan, baru bisa dicatatkan oleh adminduk	Kerentanan akibat layanan dan sistem yang tidak responsif

No.	Kelompok Rentan	Bentuk Kerentanan adminduk	Lapis Kerentanan
5.	Komunitas marginal yang hidup di jalan dan anak serta orang dewasa yang hidup di luar pengasuhan keluarga	Sulit diterbitkan dokumen kependudukannya karena tidak ada tempat tinggal tetap Perubahan status juga tidak bisa segera dicatatkan jika perpindahan dilakukan tidak tercatat	Kerentanan akibat layanan dan sistem yang tidak responsif
		Kesulitan akses terhadap layanan dasar karena layanan yang dibutuhkan anak mensyaratkan anak tinggal bersama keluarga	Kerentanan akibat layanan dan sistem yang tidak responsif
6.	Masyarakat tanpa domisili	Sulit diterbitkan dokumen kependudukannya karena tidak ada tempat tinggal tetap Perubahan status juga tidak bisa segera dicatatkan jika perpindahan dilakukan tidak tercatat	Kerentanan akibat layanan dan sistem yang tidak responsif
7.	Masyarakat adat	Harus tercatat dengan 6 agama besar (kolom agama belum bisa diisi sesuai kepercayaan ataupun dikosongkan) Perkawinan adat tidak dapat dicatatkan karena tidak ada lembaga formal yang menerbitkan dokumen	Kerentanan akibat identitas sosial
8.	Perempuan dalam perkawinan poligami	Perempuan dalam perkawinan poligami tidak dapat mencatatkan perkawinan yang sah dan tidak mendapatkan akta perkawinan. Surat nikah gereja hanya melayani perkawinan pertama	Kerentanan akibat identitas sosial
9.	Anak yang dikawinkan	Gereja tidak melayani pemberkatan perkawinan anak sehingga perkawinan tidak bisa dicatatkan dan tidak mendapatkan akta perkawinan. Anak yang dikawinkan rentan menjadi korban eksploitasi dan kekerasan, serta semakin terhambat mengakses layanan dasar. Apabila sudah terlanjur dikawinkan, Anak akan semakin rentan apabila akses mendapatkan dokumen akta perkawinan terhambat.	Kerentanan akibat layanan dan sistem yang tidak responsif
10.	Kelompok maupun orang dengan disabilitas	Terhambat aksesnya untuk mencapai kantor layanan dan perlu didampingi petugas yang peka terhadap disabilitas Jauhnya jarak layanan dan rumitnya prosedur. Banyak kelompok disabilitas belum memiliki NIK	Kerentanan akibat akses layanan
		Kelompok disabilitas tidak dicatatkan dengan baik sehingga pelayanan publik juga belum tepat sasaran, masih terdapat elemen data yang tidak dapat terekam karena kondisi disabilitasnya	Kerentanan akibat layanan dan sistem yang tidak responsif

No.	Kelompok Rentan	Bentuk Kerentanan adminduk	Lapis Kerentanan
		Orang dengan disabilitas intelektual dan gangguan jiwa tidak dicatatkan situasi kependudukan dan perubahan statusnya karena stigma dari masyarakat dan keluarga	Kerentanan akibat identitas sosial
11.	Kelompok pendatang dan kelompok agama minoritas	Sering tidak memiliki surat pindah dari tempat asal yang diperlukan untuk mengurus dokumen kependudukan di tempat baru Penganut agama Islam perlu mengurus ke KUA, sementara sumber daya dan layanannya masih terbatas	Kerentanan akibat layanan dan sistem yang tidak responsif
12.	Masyarakat adat, anak dari perkawinan campur	Harus tercatat dengan 6 agama besar (kolom agama belum bisa diisi sesuai kepercayaan ataupun dikosongkan) Perkawinan tidak dapat dicatatkan karena tidak ada lembaga formal yang menerbitkan dokumen;	Kerentanan akibat identitas sosial
13.	Masyarakat dari suku nomaden, komunitas marjinal yang hidup di jalan	Belum ada mekanisme khusus untuk mencatatkan mereka yang domisilinya berpindah-pindah	Kerentanan akibat layanan dan sistem yang tidak responsif
14.	Penduduk pindah tanpa dokumen	Perubahan status juga tidak bisa segera dicatatkan jika perpindahan dilakukan tidak tercatat	Kerentanan akibat layanan dan sistem yang tidak responsif
15.	Kepala rumah tangga perempuan	Kesulitan membuat KK	Kerentanan akibat layanan dan sistem yang tidak responsif
16.	Anak yang dikawinkan	Kesulitan mengakses KK, kesulitan pengesahan perkawinan	Kerentanan akibat layanan dan sistem yang tidak responsif
17.	Lansia	Kesulitan mengakses layanan secara umum karena aksesibilitas	Kerentanan akibat terhambatnya akses
18.	Waria/transgender/trans-seksual	Kesulitan mengakses layanan dokumen kependudukan karena stigma dan perlakuan diskriminatif	Kerentanan akibat identitas sosial
19.	Anak dari keluarga pengungsi atau pencari suaka yang lahir di Indonesia dan anak hasil perkawinan antara pengungsi atau pencari suaka dan WNI	Kesulitan mencatatkan dokumen kependudukan dan mendapatkan layanan	Kerentanan akibat identitas sosial
20.	Kelompok Miskin	Pelayanan sulit menjangkau masyarakat miskin	Kerentanan akibat terhambatnya akses

No.	Kelompok Rentan	Bentuk Kerentanan adminduk	Lapis Kerentanan
21.	Anak Hadiah/Hasil hubungan TKI dengan WNA tanpa perkawinan yang sah	Stigma yang tinggi mengakibatkan orang tua/saudara sering kali memalsukan dokumen kependudukan	Kerentanan akibat identitas sosial
22.	Perkawinan Beda Agama	Belum diakuinya perkawinan beda agama, status anak menjadi bermasalah saat pencatatan	Kerentanan akibat identitas sosial
23.	Penduduk yang sama sekali belum pernah tercatat	Masih ditemukannya penduduk yang belum pernah dicatat sama sekali di dalam sistem adminduk. Belum ada peraturan khusus yang mengatur mekanisme pencatatan dan pembuktian untuk penerbitan NIK dan dokumen kependudukannya	Kerentanan akibat layanan dan sistem yang tidak responsif
24.	Penduduk yang memiliki masalah kewarganegaraan	Belum terhubungnya Kemendagri dan kementerian hukum dan ham dalam mekanisme pendataan WNI yang mengubah kewarganegaraan menjadi WNA. Data WNI yang menjadi WNA tidak terhapus dari data SIAK. Hal Ini mengakibatkan sulitnya proses bagi WNA yang ingin kembali menjadi WNI Di Indonesia, anak hasil perkawinan campur antar negara memutuskan kewarganegaraannya setelah usia 21 tahun, sedangkan saat usia 17 tahun mereka mendapatkan KTP dari Pemerintah Indonesia. Ketika mereka memutuskan untuk memilih menjadi WNA, belum ada proses sinkronisasi antara Kemenkumham dan Kemendagri untuk menghapus NIK/KTPnya	Kerentanan akibat layanan dan sistem yang tidak responsif

Berdasarkan temuan tersebut, masih terdapat beberapa kelompok yang belum diatur dalam kebijakan terkait administrasi kependudukan. Permendagri Nomor 11 Tahun 2010, baru mengatur mengenai korban bencana alam, bencana sosial, pengungsi, orang terlantar dan komunitas terpencil sebagai kelompok rentan adminduk. Bencana alam dalam Permendagri Nomor 11 Tahun 2010 diartikan sebagai bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau

serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan dan tanah longsor. Kemudian, bencana sosial diartikan sebagai bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial, antar kelompok atau antar komunitas masyarakat dan teror.

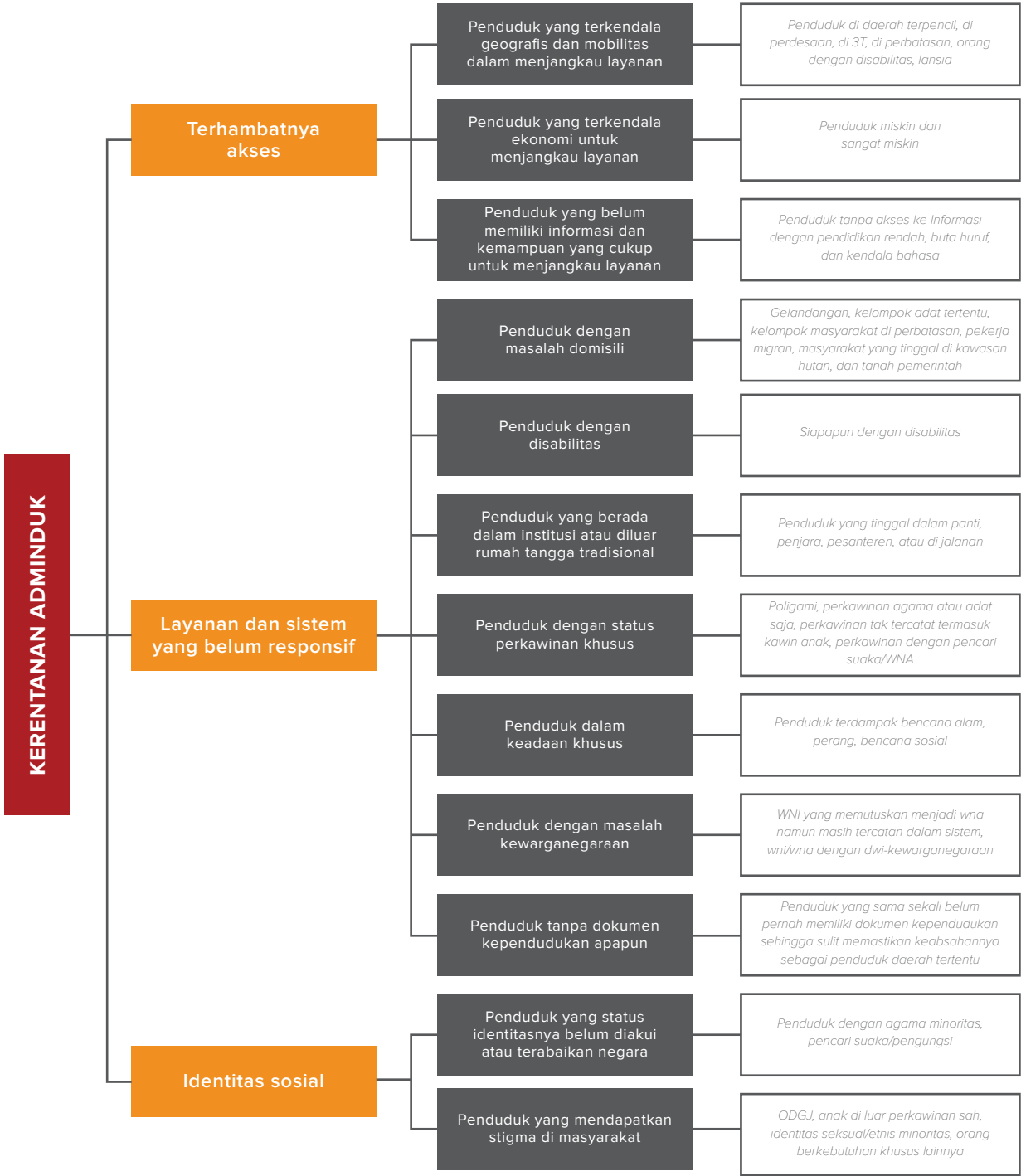
Permendagri Nomor 96 Tahun 2019 yang menggantikan Permendagri Nomor 11 Tahun 2010 sudah memperluas cakupan kerentanan adminduk. Selain dari penduduk korban bencana alam, penduduk korban bencana sosial, orang terlantar dan komunitas terpencil, aturan ini mengikutsertakan penduduk yang menempati kawasan hutan, tanah negara dan/atau tanah dalam kasus pertanahan serta memperluas pengertian orang terlantar yang meliputi: panti asuhan, panti jompo, panti sosial, rumah sakit jiwa, lembaga pemasyarakatan dan tempat penampungan lainnya.

Berdasarkan literatur dan kebijakan sektor lain yang ada, kelompok rentan adminduk lebih luas daripada pengertian yang sementara ini ada dalam Permendagri Nomor 96 Tahun 2019. Permendagri Nomor 96 Tahun 2019 belum mencakup kelompok rentan seperti masyarakat adat pemeluk agama lokal dan penghayat kepercayaan, kelompok masyarakat miskin, anak yang lahir dari perkawinan tidak resmi antara WNI dengan WNA, para pencari suaka atau pengungsi, anak lahir dari perkawinan campur, perempuan isteri kedua, perempuan kepala keluarga, anak-anak dari perkawinan poligami, anak yang dikawinkan, pasangan perkawinan campur, kelompok adat terpencil, kelompok dengan masalah domisili, orang dengan disabilitas, kelompok minoritas dengan identitas agama, seksual, dan etnis tertentu.

Kurang lengkapnya definisi kerentanan adminduk tersebut menyebabkan belum terdapatnya peraturan yang mengakomodasi mekanisme khusus untuk mereka. Misalnya tentang pencatatan perkawinan bagi kelompok agama kepercayaan tertentu yang belum terdaftar, pencatatan akta kelahiran anak dari perkawinan campur antara penduduk dengan pencari suaka, pencatatan dokumen kependudukan bagi mereka yang sama sekali belum pernah memiliki dokumen kependudukan, dan sebagainya sebagaimana dijelaskan dalam tabel 3.

Studi ini memetakan kerentanan adminduk dengan total 12 kelompok rentan adminduk (Gambar 5). Pemetaan ini mengacu pada penelurusan definisi kelompok rentan di atas, baik dalam dokumen kebijakan maupun literatur.

Gambar 5. Pemetaan Kerentanan adminduk



Dari 12 kelompok rentan di atas, beberapa sudah secara baik diatur sebagai kelompok rentan adminduk di dalam Permendagri Nomor 96 Tahun 2019, beberapa belum. Masih ada kelompok yang belum tercakup ini tersisih dari layanan adminduk. 68 mitra OMS di Program Peduli (The Asia Foundation, 2016) menemukan 103 kasus yang berhubungan dengan

2. Kebijakan Kementerian dan Lembaga (K/L) dalam Menjangkau Kelompok Rentan

Agar inklusif, sektor adminduk tidak bisa bekerja sendirian melainkan harus berkoordinasi dengan sektor layanan dasar lainnya. Kelompok rentan adminduk biasanya banyak berhubungan dengan sektor lain, seperti bidang sosial melalui penanggulangan kemiskinan, dan program kesejahteraan atau perlindungan sosial lainnya.

Upaya koordinasi ini bisa dimulai dari aspek di mana sektor adminduk sering beririsan dengan sektor lain. Ada setidaknya tiga aspek yang kami amati, yaitu:

halangan mengakses hak sipil (identitas hukum) yang berdampak pada kelompok anak dan kaum muda rentan, masyarakat adat di tempat terpencil yang bergantung pada sumber daya alam, kelompok agama minoritas yang terdiskriminasi, korban pelanggaran hak asasi manusia (HAM) berat, waria, dan kelompok orang dengan disabilitas.

1) penggunaan data adminduk sebagai dasar perencanaan layanan sektor lain, 2) penggunaan dokumen kependudukan atau identitas hukum sebagai syarat mengakses layanan lain, dan 3) sektor lain memberikan manfaat berupa layanan adminduk di dalam masing-masing programnya.

Berdasarkan tiga aspek tersebut, penelusuran kebijakan, regulasi, dan aturan teknis dalam studi ini menemukan pengaturan terkait untuk menjangkau kelompok rentan di sektor lain sebagai berikut (Tabel 4):

Tabel 4.
Pengaturan untuk Menjangkau Kelompok Rentan di Sektor Selain adminduk

Kebijakan	Definisi	Sistem dan Prosedur	Pengelolaan Data dan Informasi
UU Nomor 8 tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas	Penyandang Disabilitas adalah setiap orang yang mengalami keterbatasan fisik, intelektual, mental, dan/atau sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dapat mengalami hambatan dan kesulitan untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan warga negara lainnya berdasarkan kesamaan hak	Penyelenggaraan pendataan terhadap Penyandang Disabilitas dilakukan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang sosial secara mandiri atau bersama dengan lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang statistik berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan	Data yang telah diverifikasi dan divalidasi harus berbasis teknologi informasi dan dijadikan sebagai data nasional Penyandang Disabilitas. Data menjadi tanggung jawab Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang sosial

Kebijakan	Definisi	Sistem dan Prosedur	Pengelolaan Data dan Informasi
		Pendataan terhadap Penyandang Disabilitas dilakukan untuk memperoleh data akurat tentang karakteristik pokok dan rinci Penyandang Disabilitas Data akurat tentang Penyandang Disabilitas digunakan untuk mengidentifikasi dan mengatasi hambatan yang dihadapi oleh Penyandang Disabilitas dalam mendapatkan hak Penyandang Disabilitas; dan membantu perumusan dan implementasi kebijakan Penghormatan, Pelindungan, dan Pemenuhan hak Penyandang Disabilitas	Data nasional Penyandang Disabilitas dipergunakan oleh kementerian/lembaga dan/atau Pemerintah Daerah dalam Pemenuhan hak Penyandang Disabilitas dan dapat diakses oleh masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kementerian/lembaga dan/atau Pemerintah Daerah yang menggunakan data nasional Penyandang Disabilitas menyampaikan hasil pelaksanaannya kepada Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang sosial
Permensos Nomor 15 Tahun 2018 tentang Sistem Layanan Rujukan Terpadu (SLRT)	Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) perseorangan, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan, atau gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmani, rohani maupun sosial secara memadai dan wajar	Melalui SLRT, Fasilitator SLRT di tingkat desa mengidentifikasi kebutuhan dan menerima pengaduan dari masyarakat miskin dan rentan untuk mendapatkan bantuan sosial	Fasilitator SLRT di desa/kelurahan mengunjungi warga miskin untuk memeriksa apakah mereka menerima program atau tidak. Jika tidak, fasilitator mendata profil mereka dan mengusulkannya ke dalam pre-list (DT- PPFM) melalui Sistem Informasi Kesejahteraan Sosial Next Generation (SIKS-NG) di Kemensos. Supervisor kecamatan dan manajer kabupaten meninjau data yang diinput oleh fasilitator. Sekretariat SLRT kabupaten memantau tindak lanjut usulan dan rujukan serta menginformasikan perkembangannya kepada warga.
Permensos Nomor 8 tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial	Terdapat 26 kategori PMKS yang dijangkau dengan 7 kategori masalah kesejahteraan sosial	Penjangkauan dilakukan dengan melibatkan TSKS terlatih. Tahapan yang dilakukan mulai dari pendataan, listing, survei, sweeping, entri data, pengelolaan data dan analisis data. Pendataan dilakukan dengan mewawancarai langsung rumah tangga dan individu	Data dikelola oleh Pusdatin Kemensos

Kebijakan	Definisi	Sistem dan Prosedur	Pengelolaan Data dan Informasi
Permendikbud Nomor 12 tahun 2015 tentang Program Indonesia Pintar (PIP)	Terdapat enam kriteria penerima PIP yaitu; siswa dari keluarga pemegang KPS, siswa keluarga PKH, siswa yang berstatus yatim piatu dari panti sosial, siswa yang tidak bersekolah, siswa yang terkena dampak ekonomi akibat bencana alam, siswa dari keluarga miskin/rentan miskin	Siswa penerima KIP harus terdaftar sebagai peserta didik dan terdaftar di Data Pokok Pendidikan (Dapodik) Syarat masuk sekolah dengan membuktikan usia yang dibuktikan dengan akta kelahiran atau surat keterangan lahir yang dikeluarkan oleh pihak yang berwenang. Akta kelahiran tersebut menjadi acuan untuk melengkapi data dapodik	Tidak tercantum dalam peraturan
Perpres Nomor 125 tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri	Pengungsi dari Luar Negeri/pengungsi adalah orang asing yang berada di wilayah NKRI disebabkan karena ketakutan yang beralasan akan persekusi dengan alasan ras, suku, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu, dan pendapat politik yang berbeda serta tidak menginginkan perlindungan dari negara asalnya dan/atau telah mendapatkan status pencari suaka atau status pengungsi dari Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia	Rumah Detensi Imigrasi melakukan pendataan dan pemeriksaan melalui; a) dokumen perjalanan b) status keimigrasian; c) identitas Pengawasan keimigrasian terhadap pengungsi dilakukan dengan; memeriksa ulang identitas dan dokumen pengungsi, meminta keterangan dan memberikan surat pendataan atau kartu identitas pengungsi Belum ada mekanisme pelayanan akta kelahiran bagi anak pengungsi luar negeri yang lahir di Indonesia	Tidak tercantum dalam peraturan
Surat Edaran Kementerian Pendidikan dan kebudayaan Nomor 75253/A.A4/HK /2019 tentang Pendidikan bagi Anak Pengungsi	(Tidak diatur secara khusus)	Penerimaan peserta didik yang berasal dari pengungsi anak usia sekolah harus memenuhi persyaratan : a. memiliki kartu pengungsi yang dikeluarkan oleh United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR); b. mendapatkan rekomendasi dari rumah detensi imigrasi setempat berkoordinasi dengan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia; c. mendapatkan surat jaminan dan komitmen dukungan biaya pendidikan dari lembaga yang mensponsori keberadaan pengungsi; dan d. surat rekomendasi dari lembaga yang mensponsori bagi setiap anak pengungsi yang akan bersekolah	Tidak tercantum dalam peraturan
Permen PPPA Nomor 4 tahun 2017 tentang Perlindungan Khusus Bagi Anak Penyandang Disabilitas	Hak Pendataan untuk Penyandang Disabilitas meliputi hal: didata sebagai penduduk dengan disabilitas dalam kegiatan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, mendapatkan dokumen kependudukan dan mendapatkan kartu penyandang disabilitas	Penyediaan data anak penyandang disabilitas Masih banyak anak penyandang disabilitas yang belum mendapatkan layanan di bidang kesehatan, pendidikan, agama, kesejahteraan sosial, layanan di daerah bencana, habilitasi dan rehabilitasi, identitas anak, pelatihan dan pendampingan. Memfasilitasi kartu identitas anak dan akta kelahiran bagi anak penyandang disabilitas secara gratis.	Tidak tercantum dalam peraturan

Dari beberapa upaya pendataan tersebut sudah ada praktik baik yang terjadi. Pemerintah hanya perlu lebih memanfaatkan peluang-peluang kerja sama antar K/L atau Dinas yang berpotensi mempermudah alur penjangkauan bagi kelompok rentan adminduk. Di sektor sosial, misalnya, sudah ada kerjasama antara Kemendagri dan Kemensos khususnya dalam proses pemadanan data antara SIAK dan Pemadanan Basis Data Terpadu (PBDT) meski baru terbatas pada proses verifikasi data saja. Ketika individu belum memiliki NIK dan KK, Kemensos memberikan nomor induk kepesertaan program sembari menunggu NIK. Sesungguhnya, di sini ada peluang kerja sama antara sektor adminduk dalam memberikan dokumen kependudukan dan sektor Sosial dalam memberikan layanan dasar khususnya kesejahteraan dan perlindungan sosial.

Upaya-upaya baik pemerintah terhadap kelompok rentan perlu diimbangi dengan sinkronisasi antar peraturan. Misalnya, pada terobosan hukum terkini seperti Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XIV/2016 tentang Penghayat Kepercayaan sudah baik, namun belum cukup menjamin tercatatnya peristiwa penting dan kependudukan semua penghayat. Keputusan MK ini mengatur bahwa kolom agama pada KTP dan KK dapat menyantumkan “penghayat kepercayaan”. Namun, penghayat kepercayaan yang bisa dicatatkan hanyalah yang sudah diakui oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemdikbud) sebagaimana diatur dalam Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dan Pariwisata Nomor 41/43 tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Peraturan ini secara tidak langsung juga

mengharuskan para penghayat untuk membentuk organisasi masyarakat sipil yang formal melalui proses di Kementerian Hukum dan HAM.

Masih terdapat regulasi sektor di luar adminduk yang juga mengatur tentang kelompok rentan yang berkelindan dengan peraturan adminduk untuk kelompok rentan. Permensos Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data PMKS dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial, misalnya, secara teknis mengatur detil mekanisme penjangkauan kelompok rentan yang tercakup dalam Permendagri No 11 Tahun 2010 dan sebagian dari Permendagri Nomor 96 Tahun 2019. Permensos ini mengatur mulai dari pendataan, pengelolaan data, analisa data, dan penyajian data.

Langkah selanjutnya dari kebijakan pemerintah untuk kelompok rentan perlu diikuti oleh peraturan yang mengatur teknis pelaksanaan secara menyeluruh. Keputusan MK mengenai perkawinan penghayat kepercayaan tadi misalnya, belum diikuti dengan kemudahan penerbitan KTP baru bagi para penghayat yang ingin mengubah kolom agamanya. Juga, belum diikuti dengan kemudahan pengurusan pencatatan perkawinan antar penghayat. Meski Pasal 39 PP Nomor 40 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan Sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2012 tentang Administrasi Kependudukan sudah mengatur tata cara pencatatan perkawinan bagi penghayat kepercayaan terhadap Tuhan YME, penduduk penghayat masih sulit mendapatkan akta perkawinan. Keputusan MK ini berimplikasi pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang

Perkawinan yang memungkinkan penghayat kepercayaan untuk mencatatkan perkawinannya berdasarkan kepercayaan yang mereka anut. Namun, rumitnya mendaftarkan kepercayaan agar diakui negara masih menyulitkan banyak penghayat.

Selain regulasi, terdapat sejumlah dokumen kebijakan sektor di luar adminduk yang mencakup kelompok rentan yang juga beririsan dengan kelompok rentan adminduk. Pada Rencana Strategis Kemendikbud 2015-2019, misalnya, kelompok rentan termasuk siswa miskin dari keluarga tidak mampu, orang dengan disabilitas, anak yang berada di daerah pasca konflik dan anak di wilayah terdepan, terluar, dan tertinggal.

Di samping berbagai potensi dari kebijakan yang sudah ada di atas, masih banyak kekosongan aturan untuk beberapa kelompok rentan adminduk. Di antaranya anak pengungsi atau anak yang lahir dari pengungsi selama berada di Indonesia. Meski perkawinan campur antara pengungsi dan warga negara Indonesia dapat diakui secara agama, negara tidak pernah mencatatnya secara resmi dalam sistem pencatatan sipil di Indonesia. Masalah muncul ketika anak hasil perkawinan campur tidak bisa mendapatkan dokumen kependudukan yang dapat membuktikan identitasnya secara lengkap. Padahal, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan khususnya pasal 43 menyebutkan bahwa

“anak yang lahir di luar perkawinan resmi mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya serta dengan laki-laki sebagai ayahnya yang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan/atau alat bukti lain yang menurut hukum mempunyai hubungan darah, termasuk hubungan perdata dengan keluarga ayahnya.”

Terakhir, terdapat kebijakan yang bermaksud memudahkan kelompok rentan untuk bisa mengakses layanan dasar tanpa dokumen adminduk, tetapi belum responsif. Di sektor pendidikan terdapat Surat Edaran Kementerian Pendidikan dan kebudayaan Nomor 75253/A.A4/HK/2019 tentang Pendidikan bagi Anak Pengungsi. Surat Edaran tersebut menghimbau kepada pemerintah daerah untuk dapat menerima anak pengungsi bersekolah di satuan pendidikan tanpa dokumen kependudukan. Namun, yang dapat mengakses pendidikan adalah anak pengungsi yang memenuhi persyaratan: a) memiliki kartu pengungsi yang dikeluarkan UNHCR; b) mendapatkan rekomendasi dari rumah detensi; c) mendapatkan surat jaminan dan dukungan biaya dari lembaga sponsor; dan d) mendapatkan surat rekomendasi dari lembaga yang mensponsori. Syarat-syarat ini tetap sulit dipenuhi.

3. Praktik Baik Layanan Khusus yang Menjangkau Kelompok Rentan

Selain kebijakan, regulasi, maupun aturan teknis, Pemerintah Daerah maupun OMS sudah mempraktikkan sejumlah intervensi untuk meningkatkan cakupan kepemilikan dokumen kependudukan bagi kelompok rentan. Ketersediaan praktik baik yang terdokumentasi dan ditemukan dalam penelusuran literatur serta hasil FGD dapat dilihat di Tabel 5 yang dipetakan berdasarkan jenis kerentanan.

Tabel 5. Pemetaan Tersedianya Praktik Baik Berdasarkan Jenis Kerentanan

Penyebab kerentanan adminduk		Praktik baik yang ditemukan	Pihak yang terlibat	Lingkup praktik
Terhambat akses	Penduduk yang terkendala geografis dan mobilitas dalam menjangkau layanan	Model Koordukcapil di Pangkep dan Petugas Registrasi Gampong di Aceh Barat. Penjangkauan langsung ke daerah terpencil dilakukan oleh Dukcapil Kab Nunukan	Pemerintah Daerah Pangkep; Pemerintah daerah Aceh Barat; Dinas Dukcapil Nunukan	Upaya pendekatan layanan kepada kelompok rentan
	Penduduk yang terkendala ekonomi untuk menjangkau layanan	Peraturan Bupati Sumbawa Nomor 51 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturatan Bupati Sumbawa Nomor 24 Tahun 2018 tentang Percepatan Kepemilikan Akta Kelahiran Melalui Jalur Pendidikan, Kesehatan, Sistem Layanan Rujukan Terpadu Dan Desa/Kelurahan	Pemerintah daerah Kabupaten Sumbawa; Disdukcapil;Dinas Pendidikan; dinas kesehatan; pemerintah desa	Upaya pendekatan layanan kepada kelompok rentan
	Penduduk yang belum memiliki informasi dan kemampuan yang cukup untuk menjangkau layanan	Pemanfaatan Data Sistem Informasi Pembangunan Berbasis Masyarakat (SIPBM) oleh Polsek Mamuju/Bhabinkamtibmas dalam pengurusan akta kelahiran putus sekolah	Disdukcapil Mamuju; Polsek Mamuju	Upaya pemanfaatan data kelompok rentan untuk perencanaan
Layanan dan sistem yang belum responsif	Penduduk dengan masalah domisili	Pendataan dan penerbitan dokumen kependudukan bagi penduduk yang tinggal dikolong jembatan	Institut Kewarganegaraan Indonesia dan Disdukcapil	Upaya pendataan kelompok rentan
	Penduduk dengan disabilitas	Inovasi pendataan kelompok orang dengan disabilitas	SIGAB, SAPDA, Karina KAS, PATTIRO, YASMIB dan KLIK PEKKA	Upaya pendataan kelompok rentan

Penyebab kerentanan adminduk		Praktik baik yang ditemukan	Pihak yang terlibat	Lingkup praktik
	Penduduk yang berada dalam institusi atau di luar rumah tangga tradisional	Pendataan dan penerbitan dokumen kependudukan bagi penduduk tinggal di panti sosial dan panti jompo	Perhimpunan Jiwa Sehat dan Dinas Dukcapil	Upaya pendataan kelompok rentan
	Penduduk yang berada dalam institusi atau di luar rumah tangga tradisional	Pendataan dan penerbitan dokumen kependudukan bagi penduduk tinggal di panti sosial dan panti jompo	Perhimpunan Jiwa Sehat dan Dinas Dukcapil	Upaya pendataan kelompok rentan
	Penduduk dengan status perkawinan khusus	Penerbitan Kartu Keluarga dan pencatatan terhadap anak yang lahir dari perkawinan kedua yang dilakukan oleh Disdukcapil Manokwari Selatan	Disdukcapil Manokwari Selatan	Upaya pendekatan layanan kepada kelompok rentan
	Penduduk dengan masalah masalah kewarganegeraan	Belum ditemukan		
	Penduduk tanpa dokumen kependudukan apapun	Menerbitkan dokumen kependudukan dengan persyaratan harus ada jaminan dari penduduk setempat	Disdukcapil Nunukan	Upaya pendekatan layanan kepada kelompok rentan
Diskriminasi karena identitas sosial	Penduduk yang status identitasnya belum diakui atau terabaikan negara	belum ditemukan		
	Penduduk yang mendapatkan stigma di masyarakat	Pencatatan kelahiran bagi anak yang lahir di luar perkawinan yang dilakukan oleh Disdukcapil kabupaten Sorong; Kabua Ncore	Disdukcapil Sorong; Disdukcapil, Dinkes, Dinas Pendidikan dan Dinsos kabupaten Bima	Upaya pendekatan layanan kepada kelompok rentan

Dari hasil pemetaan berdasarkan kelompok rentan di atas, praktik-praktik baik tersebut secara umum bisa dikelompokkan menjadi tiga kelompok utama, yaitu:

1) upaya pendataan kelompok rentan,

2) upaya pendekatan layanan adminduk ke kelompok rentan, dan 3) upaya pemanfaatan data kelompok rentan untuk merencanakan program sektor.

a. Upaya pendataan kelompok rentan

Kelompok rentan, termasuk rentan adminduk, umumnya sulit ditemukan melalui pangkalan data yang tersedia atau dimiliki program Pemerintah. Oleh karenanya, terdapat sejumlah inisiatif mencari dan menemukan kelompok rentan secara khusus melalui kegiatan pendataan purposif terhadap kelompok rentan.

Pendataan kelompok rentan bisa dilakukan dengan melibatkan masyarakat. Sebagai contoh, Sentra Advokasi Perempuan, Difabel dan Anak (SAPDA), salah satu mitra program Peduli, mencoba mengimplementasikan pendataan orang dengan disabilitas di enam provinsi, salah satunya di Kota Banjarmasin. SAPDA adalah sebuah lembaga non pemerintah yang bergerak di bidang advokasi daerah, pendampingan dan pemberdayaan perempuan, disabilitas dan anak, khususnya di bidang kesehatan dan pendidikan. Tahun 2015, SAPDA melakukan inovasi pendataan disabilitas melibatkan *disabled people organization* (DPO) atau organisasi penyandang disabilitas (OPD) yang tidak hanya mendata kondisi kedisabilitan tetapi juga pendataan kepemilikan jaminan sosial dan dokumen kependudukan. Pendataan disabilitas tersebut menghasilkan pangkalan data terbaru yang mengandung data 368 orang orang dengan disabilitas di Kota Banjarmasin,

beserta status kepemilikan jaminan sosial dan data kependudukannya masing-masing. Data tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh Pemerintah Daerah dengan memberikan KIS/Jamkesda bagi yang belum memiliki, pengikutsertaan disabilitas sebagai target pada program penyaluran modal kerja dan keterampilan khusus, dan pelayanan adminduk khusus bagi orang dengan disabilitas yang belum memiliki dokumen kependudukan. Pada tahun 2018, Pemerintah Daerah merencanakan untuk mereplikasi pendataan penyandang disabilitas ini di 52 kelurahan di Kota Banjarmasin (Sudarno dan Utomo, 2018).

Pendataan kelompok rentan juga bisa dilakukan dengan kerjasama antar dinas dan OMS. Contohnya, di Kabupaten Sukoharjo mulai tahun 2002, pendataan orang dengan disabilitas dikembangkan oleh Pemerintah Kabupaten Sukoharjo di seluruh desa Sukoharjo menggunakan kuesioner pendataan yang diadopsi dari pertanyaan *Washington Group Disability Statistic*. Pendataan orang dengan disabilitas yang dilakukan di Kabupaten Sukoharjo melibatkan kerjasama antar OPD di antaranya Dinas Kesehatan sebagai penerbit jaminan kesehatan difabel dan Dinas Sosial sebagai penanggungjawab pendataan dengan membentuk Tim Rehabilitasi Bersumberdaya Masyarakat (RBM). Kerjasama lintas sektor ini juga mengalokasikan anggaran untuk pendataan tersebut.

Selain melakukan pendataan bagi kelompok disabilitas, praktik baik juga ditemukan dalam mendata penduduk yang tidak memiliki domisili.

Misalnya saja, Institut Kewarganegaraan Indonesia (IKI) melakukan pendataan bagi penduduk yang tidak memiliki tempat tinggal dan penduduk yang tinggal di kolong jembatan. Setelah dilakukan pendataan, IKI bekerjasama dengan Dinas Dukcapil daerah memberikan dokumen kependudukan. Inisiatif yang sama juga dilakukan oleh RT/RW di wilayah intervensi IKI khususnya daerah Tanah Abang, Jakarta Pusat dalam mendata penduduk yang tinggal di pinggir – pinggir jalan kereta yang secara pencatatan, penduduk tersebut diakui oleh RT/RW setempat sebagai warganya.

b. Upaya pendekatan layanan adminduk ke masyarakat rentan

Inisiatif mendekatkan layanan adminduk ke kelompok rentan dan menyederhanakan proses pengurusan dokumen membuat hambatan akses berkurang. Hambatan akses bagi kelompok rentan dalam mendapatkan dokumen adminduk terkait dengan jarak yang jauh dari tempat tinggal ke pusat layanan, prosedur yang rumit, dan beban biaya yang muncul meski layanannya itu sendiri bersifat cuma-cuma. Oleh karenanya, terdapat sejumlah inisiatif untuk mendekatkan layanan adminduk ke kelompok rentan dan menyederhanakan proses pengurusan dokumen.

Upaya mendekatkan layanan dengan mendatangi penduduk secara langsung dengan memanfaatkan Fasilitator PASH (Penguatan adminduk dan Statistik Hayati) di tingkat desa. Sebagai contoh, beberapa wilayah dukungan KOMPAK (Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan) menjalankan program menjangkau kelompok rentan adminduk.

Pendataan kelompok rentan juga dilakukan oleh Dinas Dukcapil Kab. Bogor khususnya penduduk yang berada dalam institusi.

Pendataan meliputi penduduk yang berada di Yayasan Pendidikan, Pondok Pesantren, Yayasan Yatim dan Dhuafa. Setelah dilakukan pendataan maka Dinas Dukcapil akan menerbitkan dokumen kependudukannya. Selain itu, Dinas Dukcapil Kab. Bogor juga sekaligus melakukan sosialisasi tentang pentingnya dokumen kependudukan kepada pengurus dan penduduk yang berada dalam institusi.

Salah satunya melalui pembentukan Fasilitator Penguatan adminduk dan Statistik Hayati (PASH) di tingkat desa. Fasilitator PASH berperan membantu penduduk, terutama yang rentan, mengurus dokumen kependudukan dan pencatatan sipil mereka. Selain itu, Fasilitator PASH juga melakukan sosialisasi layanan adminduk serta melakukan pendataan berkala untuk mengidentifikasi kebutuhan dokumen dan memutakhirkan data penduduk berskala desa.

Fasilitator PASH sudah terbentuk di tingkat kabupaten di lima provinsi wilayah intervensi KOMPAK di antaranya Aceh, Sulawesi Selatan, Nusa Tenggara Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur. Namun, penamaan di setiap daerah berbeda-beda. Di Kabupaten Aceh Barat, Fasilitator PASH disebut dengan nama Petugas Registrasi Gampong (PRG). Sedangkan, di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan (Pangkep) disebut Koordinator Kependudukan dan

Pencatatan Sipil atau Koordukcapil. Fasilitator PASH bekerja atas penunjukan oleh Kepala Desa melalui Surat Keputusan (SK) dan dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa). Upaya ini sudah didukung oleh pemerintah kabupaten setempat yang diwujudkan dalam bentuk pelembagaan. Di Aceh Barat, Fasilitator PASH diatur dalam Peraturan Bupati Aceh Barat Nomor 11 Tahun 2017 tentang Standar Biaya Umum Bagi Gampong Dalam Aceh Barat. Di Pangkep, diatur dalam Peraturan Bupati Nomor 4 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pembagian dan Penetapan Rincian Alokasi Dana Desa Tahun Anggaran 2019.

Fasilitator PASH tidak dapat bekerja sendirian karena cakupan desa cukup beragam. Kerja sama dengan inisiatif lain yang melakukan mobilisasi kebutuhan di tingkat masyarakat, contohnya KLIK PEKKA, akan membuat layanan PASH di desa menjadi lebih efektif. Perempuan Kepala Keluarga (PEKKA) melalui program Klinik Layanan Informasi dan Konsultasi (KLIK PEKKA) juga mendorong kemudahan akses layanan adminduk bagi masyarakat miskin di perdesaan. KLIK PEKKA merupakan klinik layanan konsultasi dan informasi untuk membantu meningkatkan akses perempuan miskin dan keluarga mereka ke berbagai layanan dasar. KLIK PEKKA dikoordinir oleh kader-kader desa yang sudah dilatih. Melalui KLIK PEKKA, penduduk dapat mengadu atau berkonsultasi terkait dokumen adminduk. Dalam beberapa kesempatan, aduan terkait adminduk ditindaklanjuti PEKKA dengan memfasilitasi pengurusan dokumen yang relevan, atau dengan mengadakan layanan kolektif terpadu bersama Dukcapil, Pengadilan, dan KUA, contohnya dalam melayani pengesahan perkawinan yang baru dicatat secara agama, pencatatan perkawinan secara

negara, dan pencatatan kelahiran anak-anak dari perkawinan tersebut. Ke depannya, proses ini dapat dibantu oleh Fasilitator PASH.

Selain penjangkauan, layanan kolektif terpadu juga mempermudah akses masyarakat terhadap layanan adminduk. Praktik baik yang dilakukan oleh PEKKA juga dilakukan oleh KOMPAK di daerah intervensinya. Sebagai contoh, di Kabupaten Lombok Utara tahun 2016, KOMPAK bekerjasama dengan Lembaga Perlindungan Anak (LPA) NTB melakukan layanan kolektif terpadu itsbat nikah yang juga melibatkan Dukcapil, Pengadilan dan KUA. Layanan tersebut mencatatkan perkawinan, pembuatan akta kelahiran, akta kematian serta perekaman e-KTP. Karena manfaatnya dirasakan langsung oleh masyarakat maka praktik baik ini ditindaklanjuti oleh Kepala Desa dengan mengalokasikan APBDesa untuk itsbat nikah. Sama halnya dengan yang dilakukan di Kabupaten Pangkajene Kepulauan, melalui kerjasama antara pemerintah daerah, KOMPAK dan YASMIB menjangkau masyarakat yang tinggal di daerah terpencil, khususnya wilayah kepulauan juga memberikan Pelayanan Terpadu. Layanan ini juga merupakan wujud dari program pemerintah daerah yaitu Gerakan Bebas Tuntas Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil (GERTAS).

Selain mendekatkan layanan hingga ke tingkat desa, praktik baik juga dilakukan oleh OMS dan pemerintah daerah dengan menyasar institusi. Berdasarkan hasil FGD dengan OMS ditemukan sejumlah praktik baik yang dilakukan OMS dalam penjangkauan terhadap penduduk yang berada dalam institusi seperti: penduduk yang berada di Panti Asuhan, Panti Sosial dan Panti Jompo. Inisiatif penjangkauan ini dilakukan oleh IKI dan Perhimpunan Jiwa Sehat bekerjasama

dengan Dinas Dukcapil setempat dengan mendatangi institusi tersebut sekaligus menerbitkan dokumen kependudukannya. Praktik baik ini juga mengalami sejumlah tantangan antaranya: status legalitas panti dan kesadaran pengurus akan pentingnya dokumen kependudukan bagi anggota panti.

Beberapa daerah bahkan sudah melakukan terobosan kebijakan daerah untuk menyasar kelompok rentan. Sebagai contohnya, bagi anak yang lahir dari orang tua pengungsi khususnya bagi pengungsi yang berada di Kota Makassar dan Kota Langsa sudah dapat diterbitkan akta kelahirannya. Salah satu persyaratan yang harus dipenuhi adalah orang tua memiliki Kartu Pengungsi yang diterbitkan oleh UNHCR. Meskipun perkawinan orang tuanya belum dicatatkan tetap bisa diterbitkan akta kelahiran dengan disertakan klausul “anak dari seorang ayah dan ibu dari perkawinan yang belum dicatatkan”. Kartu Pengungsi sekaligus dapat digunakan oleh anak-anak pengungsi untuk mengakses layanan pendidikan khususnya di sekolah negeri. Terobosan kebijakan daerah ini juga dilakukan oleh Dinas Dukcapil Kab. Nunukan dalam melayani penduduk yang tidak memiliki dokumen kependudukan sama sekali. Meskipun secara peraturan dan kebijakan belum diatur secara khusus, tapi sebagai bentuk pelayanan maka Dinas Dukcapil Kab. Nunukan tetap memberikan pelayanan dengan persyaratan harus ada jaminan dari penduduk setempat untuk penduduk tersebut agar membuktikan bahwa ia merupakan WNI dan sudah lama menetap di wilayah Kabupaten Nunukan.

Upaya baik juga ditemukan di salah satu pemerintah daerah yang hadir untuk membantu kelompok minoritas yang dijaui masyarakat untuk mendapatkan haknya untuk dicatatkan. Dinas Dukcapil Kab. Sleman melayani komunitas waria yang ditolak oleh masyarakat lokal. Kebijakan yang dilakukan oleh Dinas adalah memberikan rekomendasi ke komunitas waria tersebut untuk memiliki akta notaris organisasi dan keanggotaannya. Setelah mendapatkan akta notaris maka Dinas Dukcapil memfasilitasi pembuatan dokumen kependudukannya dengan menerbitkan KTP dan KK. Meskipun, pada akhirnya kebijakan ini dicabut karena dianggap melanggar etika masyarakat oleh masyarakat. Dinas Dukcapil juga memfasilitasi penerbitan dokumen kependudukan bagi warga eks Gerakan Fajar Nusantara (Gafatar). Warga eks Gafatar diterima sementara di Kab. Sleman dengan menetap di Youth Center dan Balai Besar Latihan Ketransmigrasian Yogyakarta. Praktik baik lainnya yang dilakukan oleh Dinas Dukcapil Kab. Sleman adalah memberikan dokumen kependudukan kepada penduduk asli Sleman yang tidak memiliki dokumen kependudukan. Hal ini dilakukan dengan cara mengisi formulir biodata penduduk (F1.01) dan surat pernyataan yang diketahui oleh Dukuh/Dusun.

c. Upaya pemanfaatan data kelompok rentan dalam perencanaan

Pendataan khusus dan pemberian layanan bisa menjadi sumber informasi utama dalam menguatkan data penduduk yang menjangkau kelompok rentan. Ketika pangkalan data penduduk semakin lengkap, perencanaan bisa menjadi semakin inklusif dan kebutuhan kelompok rentan bisa teratasi. Oleh karenanya, terdapat sejumlah inisiatif menguatkan data penduduk berskala desa untuk perencanaan yang lebih baik.

Beberapa OPD sudah menggunakan data disabilitas sebagai data dasar dalam memberikan layanan. Sebagai contoh, di Lombok Barat, hasil pendataan orang dengan disabilitas yang dilakukan oleh PATTIRO digunakan oleh masing-masing sektor untuk menjangkau orang dengan disabilitas. Melalui data disabilitas Dinas Dukcapil dapat menyasar orang dengan disabilitas yang belum memiliki dokumen kependudukan dan menerbitkannya. Dinas Sosial menggunakan data disabilitas sebagai dasar memberikan bantuan sosial dan Dinas Kesehatan menggunakan data untuk menerbitkan kartu jaminan kesehatan bagi orang dengan disabilitas.

Data yang dikumpulkan memiliki elemen data yang lengkap dan terhubung dengan data lain sehingga dapat dimanfaatkan dengan baik. Di Kulon Progo, data orang dengan disabilitas sudah dapat memperlihatkan usia, pendidikan terakhir, jenis disabilitas, dan kesulitan terkait disabilitasnya. Data-data ini kemudian dimasukkan dalam Sistem Informasi Desa (SID) di desa-desa Rintisan Desa Inklusi (RINDI). SID kemudian bisa dimanfaatkan untuk perencanaan yang lebih inklusif.

Hal yang sama juga terjadi di Sumba Barat yang mengintegrasikan pendataan orang dengan disabilitas ke Sistem Administrasi dan Informasi Desa (SAID). SAID dapat mengidentifikasi kepemilikan dokumen kependudukan dan pencatatan sipil orang dengan disabilitas di desa terkait. Pemerintah Desa menggunakan data ini untuk berkoordinasi dengan Dukcapil untuk menerbitkan dokumen yang dibutuhkan. Berbagai praktik baik yang berhasil diidentifikasi di atas menunjukkan adanya hasil yang baik pada saat terjadinya kerjasama lintas sektor, pelibatan kelompok rentan dalam kegiatan, dan pelembagaan di tingkat desa maupun kabupaten. Praktik baik di atas sebagian sudah diatur dengan landasan hukum seperti pembentukan Fasilitator PASH di Desa, tetapi masih banyak juga praktik baik yang belum memiliki landasan hukum.

Beberapa praktik baik yang ditemukan dalam studi ini adalah inisiatif OMS dan pemerintah daerah sehingga keberlanjutannya perlu didukung oleh Pemerintah Pusat. Praktik baik yang ditemukan dalam studi ini masih terbatas lingkupnya di beberapa daerah tertentu saja, sehingga ke depan perlu upaya khusus sehingga praktik ini bisa dilaksanakan secara nasional.

F

Diskusi



Foto: Untung Bekt Nugroho - Unsplash

Kerentanan adminduk masih didorong oleh hambatan mengakses yang terkait dengan jarak yang jauh untuk penduduk mencapai layanan adminduk, biaya yang timbul memberatkan penduduk terutama yang miskin, dan proses yang rumit ditambah kurangnya informasi yang ramah dan jelas.

Penduduk yang tinggal jauh dengan pusat layanan masih mengalami hambatan akses saat menjangkau layanan dokumen kependudukan (Kusumaningrum, et. al., 2016). Berdasarkan data Susenas 2016, masih terdapat wilayah yang cakupan akta kelahirannya rendah diakibatkan oleh jarak yang jauh dengan pusat layanan, salah satunya yang paling besar ada di Kabupaten Enrekang dan Kabupaten Lombok Utara . Di Kabupaten Enrekang dari 33.3% penduduk usia 0-17 tahun yang belum memiliki akta kelahiran, 34.2% di antaranya menjadikan jauhnya jarak dengan pusat

layanan akta kelahiran sebagai alasan tidak memiliki akta. Kemudian di Kabupaten Lombok Utara dari 38% penduduk usia 0-17 tahun yang belum memiliki akta kelahiran 17.9% di antaranya karena jarak yang jauh dengan pusat layanan adminduk. Masih berdasarkan Susenas 2016, dari rata-rata nasional penduduk yang tidak memiliki akta kelahiran pada usia 0-17 tahun sebesar 33.7%, 6.9% di antaranya tidak memiliki akta kelahiran karena tempat layanan adminduk yang jauh dari lokasi mereka tinggal.

Meskipun gratis, penduduk masih mengalami kesulitan mengakses layanan adminduk akibat ekonomi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, pelayanan administrasi kependudukan gratis, namun untuk menjangkau layanan tersebut penduduk harus mengeluarkan biaya seperti ongkos ke tempat layanan adminduk atau harus merelakan waktu bekerjanya yang mengakibatkan mereka kehilangan pendapatan ekonomi pada hari itu. Hal ini dapat terlihat dari data Susenas 2016, di Kabupaten Pemalang dari 36% penduduk usia 0-17 tahun yang belum memiliki akta kelahiran 52.1% di antaranya menyatakan bahwa ketidakmampuan mereka mengeluarkan biaya untuk mencatatkan akta kelahiran sebagai alasan tidak memiliki akta kelahiran. Kemudian, di Kabupaten Lombok Utara, dari 38% penduduk usia 0-17 tahun yang tidak memiliki akta kelahiran 43.5% menyatakan tidak memiliki akta kelahiran karena ketidakmampuan mereka untuk mengeluarkan biaya untuk mencatatkan akta kelahiran.

Kurangnya informasi tentang adminduk juga berhubungan dengan kerentanan adminduk. Susenas 2016 mencatat bahwa secara rata-rata nasional dari 33.7% penduduk usia 0-17 tahun yang belum memiliki akta kelahiran, 21.3% di antaranya tidak memiliki akta kelahiran karena kurangnya informasi (1.2% tidak tahu bahwa kelahiran harus dicatatkan, 7.5% tidak tahu bagaimana cara membuat akta kelahiran, 6.5% merasa tidak butuh akta kelahiran, 6.1% merasa malas membuat akta kelahiran). Selain alasan yang tercatat di Susenas 2016, masih ada kelompok masyarakat yang menolak mencatatkan dokumen kependudukannya karena alasan agama dan adat, misalnya pada kelompok agama ekstrim yang merasa negara Indonesia adalah negara thaghut karena tidak menerapkan hukum Allah sehingga menolak menjadi bagian dari Indonesia dan kelompok adat terpencil seperti baduy yang merasa tidak membutuhkan dokumen kependudukan karena mereka tidak memerlukan sekolah atau layanan lainnya yang bersifat modern (Antaranews.com, 2016)

Kerentanan adminduk juga terkait dengan sistem dan layanan adminduk yang cenderung pasif dan belum semua unit layanan memiliki standar minimum yang sesuai dengan konteks dan kebutuhan penduduk yang dilayaninya.

Penduduk dengan masalah domisili kesulitan mendapatkan Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga karena tidak memiliki domisili tetap (Background Study RPJMN PKPS). Berdasarkan UU adminduk No 24 tahun 2013, pelaksanaan pencatatan dokumen kependudukan didasarkan pada asas domisili, padahal di Indonesia masih terdapat kelompok masyarakat yang tinggal berpindah atau tanpa domisili, seperti gelandangan, masyarakat adat yang tinggal berpindah baik di hutan atau di laut (Perpres Nomor 62 Tahun 2019). Belum ada skema khusus bagaimana menetapkan domisili penduduk yang tinggal berpindah dan siapa yang berkewajiban mencatat mereka sebagai warganya dan memberikan mereka dokumen kependudukan.

Penduduk yang memiliki kesulitan mengakses layanan adminduk karena disabilitas masih ditemui di lapangan (A. Nururrochman Hidayatullah dan Pranowo, 2018). Walaupun sudah ada kemudahan yang diberikan UU adminduk No 23 tahun 2006 pasal 26 yang menyatakan bahwa Penduduk yang tidak mampu melaksanakan sendiri pelaporan terhadap Peristiwa Kependudukan yang menyangkut dirinya sendiri dapat dibantu oleh Instansi Pelaksana atau meminta bantuan kepada orang lain, masih terdapat

orang dengan disabilitas yang belum mendapatkan layanan adminduk. Berdasarkan hasil survei dasar yang PATTIRO lakukan pada September 2015 di Kabupaten Lombok Barat, Provinsi Nusa Tenggara Barat, dari 120 responden dengan disabilitas, hanya 53% yang memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP). Selain itu, baru 36% di antaranya yang memiliki Kartu Keluarga (KK) (Ega Rosalinah & Nurjanah, 2016). Namun demikian, berbagai upaya baik telah dilakukan baik oleh Lembaga non pemerintahan maupun pemerintahan daerah. (Anggraeni, Novita & Sad Dian Utomo, 2018). Sayangnya belum ada SOP khusus yang dibuat untuk melayani disabilitas dan menjangkau orang dengan disabilitas di tingkat Nasional.

Penduduk yang tinggal di lingkungan yang bukan rumah tangga tradisional masih belum semuanya terlayani oleh sistem administrasi kependudukan. Tidak semua penduduk berada dalam lingkungan keluarga atau rumah tangga. Di antara mereka ada yang hidup di dalam institusi seperti panti, penjara, rumah tahanan, atau pesantren. Lebih dari 2,15 juta anak di bawah 15 tahun di Indonesia tidak tinggal bersama orang tua biologisnya (Save the Children, Depsos, dan UNICEF, 2007). Bisa jadi ini berdampak pada pencatatan sipil dan kependudukan mereka.

Terlebih, masih terdapat anak-anak yang tak diketahui keberadaan orang tuanya dan tinggal di panti asuhan dan rumah singgah, sehingga masih kesulitan mendapatkan dokumen kependudukan (IKI, hukumonline.com, 2018).

Penduduk dengan status perkawinan khusus umumnya memiliki permasalahan perkawinan yang menyebabkan mereka sulit mengakses layanan adminduk. Sebagai contoh, penduduk yang melakukan perkawinan siri, poligami, perkawinan beda agama, perkawinan dengan WNA tanpa pencatatan yang sah, perkawinan adat, perkawinan yang tidak dicatatkan, perempuan kepala keluarga korban perceraian, dan perkawinan campuran dengan WNA pengungsi atau pencari suaka. Penduduk dengan status perkawinan khusus tersebut terkendala dengan beberapa syarat pencatatan dokumen kependudukan, misalnya pada kasus perkawinan adat. Di Indonesia, perkawinan dianggap sah apabila dilakukan berdasarkan agama sementara masih ada suku/kelompok masyarakat tertentu yang menikah secara adat saja. Akibatnya perkawinan tersebut tidak bisa dicatatkan dan diberikan buku nikah, sehingga anaknya pun akan kesulitan memiliki akta kelahiran bernama ayah ibu. Contoh lain adalah istri hasil poligami. Di Indonesia, Kartu Keluarga hanya bisa menyantumkan satu istri saja, akibatnya istri kedua harus tetap didaftarkan di KK orang tuanya atau dicatatkan pada KK bersama istri pertama tapi bukan sebagai istri.

Penduduk dalam situasi bencana alam, bencana sosial, atau dalam kondisi perang menjadi penduduk rentan adminduk karena kondisi yang mereka alami. Kelompok ini rentan untuk mendapatkan layanan adminduk karena hilangnya dokumen akibat bencana,

hancurnya pusat layanan adminduk, jatuhnya korban dari petugas adminduk, atau hilangnya database saat bencana. Sebagai contoh, pada saat bencana gempa pada 2018 lalu di NTB, 3,818 kantor/fasilitas umum rusak dan 445,343 jiwa menjadi pengungsi (BNPB, per 1 Oktober 2018). Sementara, untuk proses verifikasi bantuan, diperlukan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK) untuk membuat rekening bank bagi penyaluran biaya bangun rumah yang terdampak gempa. Penduduk yang terdampak bencana ini kesulitan memenuhi persyaratan tersebut.

Penduduk dengan masalah kewarganegaraan memiliki masalah khusus terkait layanan adminduk. Dari proses FGD didapatkan informasi bahwa Sistem adminduk belum menghapus kewarganegaraan WNI yang sudah pindah kewarganegaraan, walaupun paspor sudah berubah. Belum ada peraturan teknis turunan dari UU Kewarganegaraan Nomor 12 tahun 2006 yang menghubungkan proses pemindahan kewarganegaraan dengan penghapusan data di SIAK. Ketidadaan proses ini mengakibatkan sulitnya proses pewarganegaraan kembali penduduk tersebut ketika dia sudah tidak memiliki passport Indonesia namun NIKnya masih tercatat di data SIAK. Kasus lain juga terjadi ketika seorang penduduk hasil perkawinan campur ketika usia 17 tahun sudah mendapatkan KTP Indonesia namun ketika usia 18-21 tahun (sesuai mandat undang-undang) memilih kewarganegaraan asing, proses penghapusan NIK tidak diatur secara khusus untuk bersinergi dengan sistem data yang ada di Kemenkumham sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 2 tahun 2007.

Penduduk tanpa dokumen kependudukan apapun juga masih dijumpai di beberapa daerah.

Berdasarkan paparan dari Dinas Dukcapil Kabupaten Nunukan misalnya, masih menjumpai masyarakat yang karena lokasinya terpencil, belum pernah didata dan belum memiliki dokumen kependudukan apapun.

Upaya cepat dilakukan dengan memberikan diskresi melalui kebijakan daerah untuk menerbitkan NIK bagi mereka. Sayangnya upaya ini belum diatur secara khusus ditingkat nasional.

Kerentanan adminduk juga terkait dengan praktik diskriminasi terhadap penduduk yang memiliki identitas sosial tertentu.

Penduduk yang status identitasnya belum diakui negara juga termasuk ke dalam bagian kelompok rentan adminduk. Salah satu yang status identitasnya belum diakui negara adalah pencari suaka dan penganut agama di luar yang diakui pemerintah Indonesia. Untuk pencari suaka, contohnya adalah pencari suaka dari Rohingya. Berdasarkan hasil penelitian SUAKA, data populasi pengungsi Rohingya di Indonesia pada tahun 2015 mencapai 1,791 orang. Meskipun hak mencari suaka telah dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, namun berdasarkan temuan di lapangan, jaminan normatif tersebut tidak dibarengi dengan peraturan yang lebih operasional yang dapat menjadi pedoman dalam penanganan pengungsi Rohingya (SUAKA, 2016). SUAKA juga masih menemukan kasus di mana perkawinan campur antara WNI dengan pencari suaka tidak dapat dicatatkan perkawinan nya. Jika keluarga tersebut ingin memproses KK, maka status perkawinannya harus dibuat “cerai”. Anak dari hasil perkawinan campur juga tidak bisa mendapatkan akta

kelahiran karena status kewarganegaraan orang tua sebagai pencari suaka (SUAKA, 2016).

Penduduk yang mendapat stigma di masyarakat juga mengalami hambatan dalam mengakses layanan adminduk. Penduduk yang termasuk dalam kelompok ini misalnya adalah anak berkebutuhan khusus, orang dengan gangguan jiwa, orang dengan identitas seksual minoritas, orang dengan disabilitas, dan anak hasil perkawinan di luar nikah. Penelitian yang dilakukan pada 2016 menemukan bahwa pekerja migran dan anak-anak yang mereka miliki pada saat mereka bekerja atau merantau mengalami stigma dari masyarakat. Ini mengakibatkan orang tua atau saudara mereka sering memalsukan identitas anak, termasuk bila mereka dilahirkan dari perkawinan yang tidak tercatat maupun bila ibu mereka adalah korban pemerkosaan (Leaslie, B., et. al, 2016). Penelitian dari PATTIRO juga menemukan stigma dialami oleh anak berkebutuhan khusus yang sering dianggap aib dan kutukan sehingga disembunyikan oleh keluarganya yang merasa malu dan menutup diri dari lingkungan sekitarnya (PATTIRO, 2018).

G

Rekomendasi



Foto: Avel Chuklanov - Unsplash

Berdasarkan kesimpulan di atas, terdapat beberapa rekomendasi sebagai berikut:

1. Pada tingkat nasional, Kementerian Dalam Negeri perlu memperluas Permendagri Nomor 96 Tahun 2019 dalam jangka pendek dan merevisi UU adminduk dan peraturan terkait dalam jangka panjang. Perluasan aturan bertujuan untuk menyertakan jenis kelompok rentan yang belum terakomodasi. Kementerian Dalam Negeri juga perlu melengkapi kebijakan dengan penguatan aturan teknis tentang mekanisme yang lengkap untuk mengatasi kerentanan mereka.

Secara khusus, studi ini merekomendasikan hal-hal berikut berdasarkan 12 kelompok rentan adminduk yang diidentifikasi:

- a. Untuk mengatasi hambatan akses, pemerintah harus mendekatkan dan mempermudah akses layanan. Praktik baik penjangkauan dan upaya dukungan terhadap percepatan pencatatan yang ditemukan dalam studi ini, dapat dilembagakan dalam aturan yang berlaku secara nasional. Pemerintah perlu juga membuat pedoman pelaksanaan untuk mendekatkan dan mempermudah akses layanan sebagai acuan teknis pelaksana di daerah.
- b. Untuk mengatasi layanan dan sistem yang belum responsif, Revisi UU adminduk dan revisi Permendagri Nomor 96 Tahun 2019 perlu menyertakan definisi penduduk rentan alih-alih membatasi rinciannya. Batasan penduduk rentan sebagaimana diatur dalam Pasal 25 UU adminduk serta Permendagri Nomor 96 Tahun 2019 membuat aturan teknis tidak dapat segera menyesuaikan layanan untuk kelompok rentan belum masuk dalam ketentuan tersebut. Dengan memuat definisi dan memperbolehkan aturan teknis mengatur mengenai jenis kelompok rentan, penambahan, dan pengurangan kelompok rentan adminduk lebih fleksibel, dan responsif terhadap kerentanan yang ada.
- c. Revisi Permendagri Nomor 96 Tahun 2019 atau pembentukan aturan teknis perlu untuk menyediakan tafsiran yang lebih luas mengenai domisili. Pasal 15 dan Pasal 25 Permendagri Nomor 11 Tahun 2010 membatasi penerbitan KK dan KTP bagi penduduk rentan hanya pada penduduk yang memiliki domisili tetap. Perluasan domisili pada kabupaten/kota atau provinsi tinggal (tidak perlu hingga memasukkan alamat lengkap) akan bisa mengakomodasi pencatatan penduduk rentan yang tidak memiliki domisili tetap. Peraturan lainnya juga perlu menyesuaikan pemberian akses layanan bagi penduduk tanpa domisili karena banyak layanan yang diberikan dengan basis domisili penduduk.
- d. Untuk mengatasi diskriminasi berbasis identitas sosial, upaya penghapusan stigma harus dilakukan dalam upaya meniadakan diskriminasi dan eksklusi sosial. Pemberi layanan perlu mengatasi stigma terhadap penduduk rentan supaya bisa memberikan layanan secara responsif. Pemerintah di setiap tingkatan pemerintahan perlu mengarusutamakan penghilangan stigma terhadap kelompok rentan adminduk melalui berbagai cara. Penghapusan stigma bisa dimulai melalui upaya penyusunan aturan teknis yang mengatur mengenai tata cara melayani kelompok rentan, pengaturan pemberian sanksi bagi petugas yang bersifat diskriminatif, serta memasukkan materi kepekaan atau etika ketika berhadapan dengan kelompok rentan dalam salah satu modul bimbingan teknis kepada pelaksana layanan di lapangan.
- e. Pengambil kebijakan juga perlu merevisi UU Perkawinan untuk mengakomodasi perkawinan sipil serta menyesuaikan aturan teknis pencatatan perkawinan. Basis syarat sahnya perkawinan berdasarkan ketentuan agama dan kepercayaan penduduk perlu dihilangkan atau dikecualikan untuk penduduk rentan adminduk tertentu agar hambatan pencatatan perkawinan karena ketentuan agama atau sulitnya pendaftaran penghayat kepercayaan bisa diatasi.

- 2. Program perlu memasukkan pertanyaan tentang kepemilikan dokumen adminduk di dalam formulir pendataan program-program yang berhubungan langsung dengan kelompok rentan. Dengan demikian, program dapat segera mengidentifikasi kebutuhan terkait adminduk untuk kelompok rentan yang mereka bantu. Pertanyaan yang digunakan juga sebaiknya terstandar sehingga memungkinkan adanya penggabungan data untuk melakukan analisis lebih dalam antar program dan untuk melihat keterkaitan antara kerentanan dengan kepemilikan dokumen serta hambatan yang mereka alami.
- 3. Pemerintah daerah dan masyarakat sipil perlu mengoptimalkan peran layanan dasar untuk mengidentifikasi kebutuhan dokumen kelompok rentan dan penghubung kelompok rentan dengan layanan adminduk yang dibutuhkan dengan berbagai bentuk inovasi pelayanan, seperti pelayanan terpadu atau pelayanan kolektif.
 - a. Di tingkat Desa, Kepala Desa menunjuk Fasilitator Desa yang dibiayai oleh APBDesa dengan tugas melakukan pendataan, mengidentifikasi kelompok rentan di Desa, mengidentifikasi kepemilikan dokumen kependudukan serta membantu memfasilitasi pengurusan dokumen kependudukan. Hal ini juga dapat mendukung pemerintah desa dalam memperbaharui profil kependudukan desa. Hasil pendataan yang dilakukan oleh Fasilitator Desa dapat diperbaharui dan dintegrasikan dengan SID agar dapat dijadikan basis perencanaan dan pembangunan di desa. Serta, pelibatan kelompok rentan dalam musyawarah desa (Musdes) agar perencanaan dan penganggaran di desa sesuai dengan yang dibutuhkan oleh kelompok rentan.
 - b. Di tingkat Kecamatan, pemerintah kecamatan membina dan mengawasi penyelenggaraan kegiatan di tingkat desa/kelurahan khususnya pengawasan terhadap pendataan dan pelayanan penduduk yang dilakukan oleh pemerintah desa. Serta memastikan penyedia layanan di tingkat kabupaten memberikan pelayanan yang berkualitas bagi kelompok rentan. Pemerintah kecamatan memperkuat forum koordinasi lintas sektor serta penguatan akuntabilitas sosial. Memastikan pemerintah kecamatan juga memiliki data penduduk yang sudah mencakup informasi kepemilikan dokumen kependudukan.
 - c. Di tingkat Kabupaten, Dinas Dukcapil melakukan penjangkauan dengan melakukan layanan jemput bola dan layanan keliling ke tingkat desa dan kecamatan. Pemerintah kabupaten memperbaharui pengaturan teknis penyelenggaraan adminduk untuk kelompok rentan.
- 4. Kerjasama lintas sektor termasuk kerja sama antara Pemerintah dengan inisiatif organisasi masyarakat sipil, terutama kelompok rentan perlu didorong. Pelibatan kelompok rentan dalam upaya pendataan dan penjangkauan terbukti mampu meningkatkan akses layanan adminduk pada kelompok rentan yang selama ini belum terdata dan belum terlayani. Upaya seperti ini perlu direplikasi di tempat lain/kelompok rentan lain.

5. Pelembagaan di tingkat desa maupun kabupaten perlu terus didorong. Pelembagaan menjadi salah satu kunci keberlanjutan praktik yang sudah baik di daerah. Tetapi, pelembagaan di satu tingkatan saja tidak cukup tanpa tindak lanjut di bidang penganggaran dan pelaksanaan rutin secara menyeluruh sampai manfaatnya dirasakan oleh kelompok rentan secara langsung.
6. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah perlu terus mendorong adanya mekanisme pengaduan untuk memperkuat akuntabilitas sosial. Di tingkat desa, mekanisme pengaduan melalui BPD bisa menjadi pilihan untuk diterapkan.
7. Di tingkat pusat, perlunya kerjasama kementerian dan lembaga (K/L) untuk menjangkau kelompok rentan adminduk. Bentuk kerjasama K/L dalam hal membangun sistem rujukan antar K/L untuk percepatan pencatatan adminduk pada kelompok rentan adminduk dan pemanfaatan data kelompok rentan adminduk, terutama:
 - a. Sektor sosial, perlunya perluasan kerjasama antara Kemendagri dengan Kemensos yang tidak hanya terbatas pada proses verifikasi data saja tetapi lebih luas ke tahapan pelayanan sehingga penjangkauan kelompok rentan bisa dilakukan dengan lebih efisien.
 - b. Sektor pendidikan, Kemendagri dengan Kemendikbud dapat menjangkau anak dari kelompok rentan adminduk dan memfasilitasi kepemilikan dokumen kependudukan. Penjangkauan dapat dilakukan dengan mengidentifikasi kepemilikan NIK siswa yang terdapat dalam Data Pokok Pendidikan (Dapodik). Melalui Dapodik, Kemendikbud dapat secara mudah menemukan siapa saja anak yang tidak memiliki NIK. Kemendikbud juga dapat mengidentifikasi anak usia sekolah yang tidak bersekolah dan anak yang belum mendapatkan Kartu Indonesia Pintar (KIP). Sedangkan Kemendagri bisa melakukan pemetaan wilayah mana saja yang cakupan NIK rendah sehingga dapat dilakukan penjangkauan.



Foto: Zinko Hein - Unsplash

Daftar Pustaka

Akatiga, RTI International dan KOMPAK. (2017). Catatan Kebijakan: Memperkuat Kecamatan dalam Meningkatkan Akses dan Kualitas Pelayanan Dasar.

Anggraeni, Novita & Sad Dian Utomo. (2018). Pelayanan Publik Bagi Disabilitas.

A. Nururrochman Hidayatullah dan Pranowo. (2018) Membuka Ruang Asa dan Kesejahteraan Bagi Penyandang Disabilitas.

Beazley, Citizenship Studies (2016). False Papers And Family Fictions: Household Responses To ‘Gift Children’ Born To Indonesian Women During Transnational Migration.

Bappenas. (2018). Background Study RPJMN 2020-2024 PKPS.

Bappenas. (2019). Strategi Nasional Percepatan Administrasi Kependudukan dan Pengembangan Statistik Hayati

Jane Marlen Makalew. (2013) Akibat Hukum Dari Perkawinan Beda Agama Di Indonesia.

KOMPAK. Membangun Desa Inklusif Berkeadilan. Available from:
<http://kompak.or.id/id/highlights/read/membangun-desa-inklusif-berkeadilan>

Kusumaningrum, S., et. al. 2016 Back to what counts.

PNPM Support Facility. (2013). Peduli Phase II Design. World Bank

PUSKAPA. (2018). Laporan Kajian Cepat PASH di Papua Barat.

PUSKAPA. (2018). Masukan untuk RUU adminduk.

PUSKAPA UI, UNICEF and DFAT. (2014). Memahami Kerentanan: Sebuah Penelitian Mengenai Keadaan Yang Berdampak Pada Pemisahaan Keluarga dan Kehidupan Anak di dalam Maupun Di Luar

Silver, H. (2007). The Process Of Social Exclusion: The Dynamics Of An Evolving Concept. Working Paper 95. Manchester: Chronic Poverty Research Centre.

Silver, H. (2013). Framing Social Inclusion Policies (Background paper draft). Washington, DC, USA: World Bank.

Sudarno dan Utomo. (2018). Pengasuhan Keluarga Inovasi Pendataan Disabilitas: Inovasi dan Praktik Baik Mitra Program Peduli Disabilitas Fase 1 di Enam Provinsi. PATTIRO.

SUAKA. (2016). Hidup Yang Terabaikan; Laporan Penelitian Nasib Pengungsi Rohingya di Indonesia.

The Asia Foundation. (2016). Understanding Social Exclusion in Indonesia: A Meta-analysis of Program Peduli’s Theory of Change Documents.

UN CRC June. (2014). UN Concluding Observations on the Combined Third and Fourth Periodic Reports of Indonesia.

Daftar Kebijakan, Regulasi, dan Aturan Teknis

Pemerintah Indonesia. Peraturan Menteri dalam Negeri nomor 9 tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran. Pemerintah Indonesia.

Pemerintah Indonesia. Peraturan Menteri dalam Negeri nomor 7 tahun 2019 tentang Pelayanan Administrasi Kependudukan secara Daring. Pemerintah Indonesia.

Pemerintah Indonesia. Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 11 tahun 2010 tentang Pedoman Pendataan dan Penerbitan Dokumen Kependudukan bagi Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan. Pemerintah Indonesia.

Pemerintah Indonesia. Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Penjelasan Pasal 5 Ayat 3). Pemerintah Indonesia.

Pemerintah Indonesia. Undang - Undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Pasal 5 Ayat 2). Pemerintah Indonesia.

Pemerintah Indonesia. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pendataan Dan Penerbitan Dokumen Kependudukan Bagi Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan (Pasal 1 poin 2). Pemerintah Indonesia.

Pemerintah Indonesia. Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 27 Tahun 2018 Tentang Penghargaan Pelayanan Publik Berbasis Hak Asasi Manusia (Pasal 1 poin 5). Pemerintah Indonesia.

Pemerintah Indonesia. Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI nomor 4 tahun 2017 tentang Perlindungan Khusus Bagi Anak Penyandang Disabilitas (Pasal 1 poin 2). Pemerintah Indonesia.

Pemerintah Indonesia. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 72 tahun 2013 (Pasal 1 poin 1). Pemerintah Indonesia.

Pemerintah Indonesia. Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 02 Tahun 2012 Tentang Pedoman Umum Pengkajian Risiko Bencana (Bagian 1.4 No 10). Pemerintah Indonesia.

Pemerintah Indonesia. Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Perempuan Kelompok Rentan (Pasal 13). Pemerintah Indonesia.

Pemerintah Indonesia. Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 166 Tahun 2012 Tentang Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Bagi Penduduk Rentan (Pasal 1 Poin 9). Pemerintah Indonesia.

Pemerintah Indonesia. Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No.2 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan Terintegrasi Bagi Warga Binaan Sosial Di Panti Sosial (Pasal 1 Poin 21). Pemerintah Indonesia.

Pemerintah Indonesia. Peraturan Menteri Sosial No. 15 Tahun 2018 tentang Sistem Layanan Rujukan Terpadu (SLRT). Pemerintah Indonesia.

Pemerintah Indonesia. Peraturan Menteri Sosial Nomor 8 tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial. Pemerintah Indonesia.

Pemerintah Indonesia. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 12 tahun 2015 tentang Program Indonesia Pintar (PIP). Pemerintah Indonesia.

Pemerintah Indonesia. Perpres No 125 tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri. Pemerintah Indonesia.

Pemerintah Indonesia. Surat Edaran Kementerian Pendidikan dan kebudayaan Nomor 75253/A.A4/HK/2019 tentang Pendidikan bagi Anak Pengungsi. Pemerintah Indonesia.

Pemerintah Indonesia. Peraturan Kementerian PPPA No 4 tahun 2017 tentang Perlindungan Khusus Bagi Anak Penyandang Disabilitas. Pemerintah Indonesia.

Pemerintah Indonesia. Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XIV/2016 tentang Penghayat Kepercayaan. Pemerintah Indonesia.

Pemerintah Indonesia. Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dan Pariwisata Nomor 41/43 tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Pemerintah Indonesia.

Pemerintah Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 pasal 43 tentang Perkawinan. Pemerintah Indonesia.

Pemerintah Indonesia. Undang-undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan. Pemerintah Indonesia.

Pemerintah Indonesia. Surat Edaran Kementerian Pendidikan dan kebudayaan Nomor 75253/A.A4/HK/2019 tentang Pendidikan bagi Anak Pengungsi. Pemerintah Indonesia.

Pemerintah Indonesia. Peraturan Bupati No. 04 tahun 2019 tentang Tata Cara Pembagian dan Penetapan Rincian Alokasi Dana Desa Tahun Anggaran 2019. Pemerintah Indonesia.

Pemerintah Indonesia. Peraturan Bupati Aceh Barat No. 11 Tahun 2017 tentang Standar Biaya Umum bagi Gampong dalam Kabupaten Aceh Barat. Pemerintah Indonesia.

Pemerintah Indonesia. Peraturan Bupati Lombok Timur Nomor 7 tahun 2018 tentang Percepatan Kepemilikan Akta Kelahiran Melalui Jalur Pendidikan, Kesehatan, dan Desa atau Kelurahan. Pemerintah Indonesia.

Daftar Partisipan dalam Proses Pengumpulan Data

Daftar Organisasi Masyarakat Sipil yang hadir pada FGD, 13 Februari 2020

1. Pusat Telaah dan Infromasi Regional (PATTIRO)
2. Perkumpulan Masyarakat Perkawinan Campuran Indonesia
3. Perkumpulan SUAKA
4. Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK)
5. Komisi Keluarga Keuskupan Agung Jakarta
6. Istana Komunitas Sehat Jiwa
7. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)
8. Dompok Dhuafa
9. Perkumpulan Penyandang Disabilitas Indonesia (PPDI)
10. DFAT
11. Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga (PEKKA)
12. Lembaga Kajian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (LAKPESDAM NU)
13. Perhimpunan Jiwa Sehat
14. Lembaga Bantuan Hukum Jakarta (LBH Jakarta)
15. Gerakan untuk Kesejahteraan Tuna Rungu Indonesia (GERKATIN)
16. Institut Kewarganegaraan Indonesia (IKI)
17. Asosiasi Lembaga Bantuan Hukum APIK Indonesia
18. Program PEDULI

Daftar Kementerian dan Lembaga yang hadir pada FGD, 24 Februari 2020

1. Direktorat Perencanaan Kependudukan dan Perlindungan Sosial Bappenas
2. Direktorat Keluarga, Perempuan, Anak, Pemuda dan Olahraga Bappenas
3. Direktorat Pendaftaran Penduduk Kemendagri
4. Direktorat Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil
5. Direktorat Perencanaan dan Identifikasi Daerah Tertinggal Kementerian Desa
6. Kemeterian Pendidikan dan Kebudayaan
7. Pusat Krisis Kesehatan Kementerian Kesehatan
8. Direktorat Pengawasan dan Penindakan ke ImigrasianKementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
9. Direktorat Urusan Agama Kementerian Agama
10. Direktorat Urusan Agama Hindu Kementerian Agama
11. Direktorat Kependudukandan Ketenagakerjaan Badan Pusat Statistik
12. Direktorat Perencanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Badan Nasional Penanggulangan Bencana
13. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bogor
14. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Nunukan
15. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sleman



Jalan Diponegoro No. 72,
Jakarta 10320 Indonesia

T +62 21 8067 5000
F +62 21 3190 3090
E info@kompak.or.id

www.kompak.or.id



PUSKAPA
CENTER ON CHILD PROTECTION & WELLBEING
Fair Chance For All Children

Gedung Nusantara II (Ex PAU Ekonomi) FISIP,
Lantai 1, Kampus UI, Depok, 16424

T +62 21 78849181
F +62 21 78849182
E puskapa@puskapa.org

www.puskapa.org