

# Kolaborasi Pemerintah Daerah dan Desa untuk Percepatan Pemenuhan Layanan Administrasi Kependudukan

## Author:

Hadi Prayitno  
Ahmad Taufik

## The Reform Initiatives

## Phone

+62 811 99 5259

## Email

hadi.prayitno@tri.or.id  
ahmad.taufik@tri.or.id

## Website

www.tri.or.id

Jl. Ki Mangun Sarkoro No. 7  
Menteng, Jakarta Pusat

## A. Latar Belakang: Kewajiban Negara Untuk Menyediakan Dokumen Identitas Hukum Bagi Setiap Warga

Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia Pasal 28D menjamin setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil. Administrasi kependudukan merupakan hak dasar yang harus diberikan oleh negara kepada setiap individu warga negara. Bahkan pemenuhan hak ini oleh negara telah menjadi kesepakatan dan komitmen baik secara global, regional, maupun nasional. Di tingkat global, komitmen ini telah tertuang dalam dokumen Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Sustainable Development Goals, target 18.9, yang menetapkan bahwa setiap negara harus memberikan identitas hukum kepada semua warga negara, termasuk akta kelahiran pada tahun 2030. Di tingkat regional, pada bulan November 2014, negara-negara Asia Pasifik telah mendeklarasikan “Get everyone in the picture in Asia and the Pacific” serta “2015-2024 as the Asia Pacific Civil Registration and Vital Statistics Decade” dengan komitmen yang sama yaitu memastikan setiap individu mendapatkan identitas hukum.

Undang-Undang (UU) No. 23 tahun 2006 sebagaimana diubah menjadi UU No. 24 tahun 2013 tentang administrasi kependudukan telah menegaskan bahwa seluruh penduduk berhak memperoleh dokumen kependudukan melalui pelayanan yang sama, adil dan tidak diskriminatif secara menyeluruh. Pelaksanaan UU tersebut ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan 11 (sebelas) Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) untuk mendorong reformasi pelayanan administrasi kependudukan menuju pemenuhan hak setiap warga.

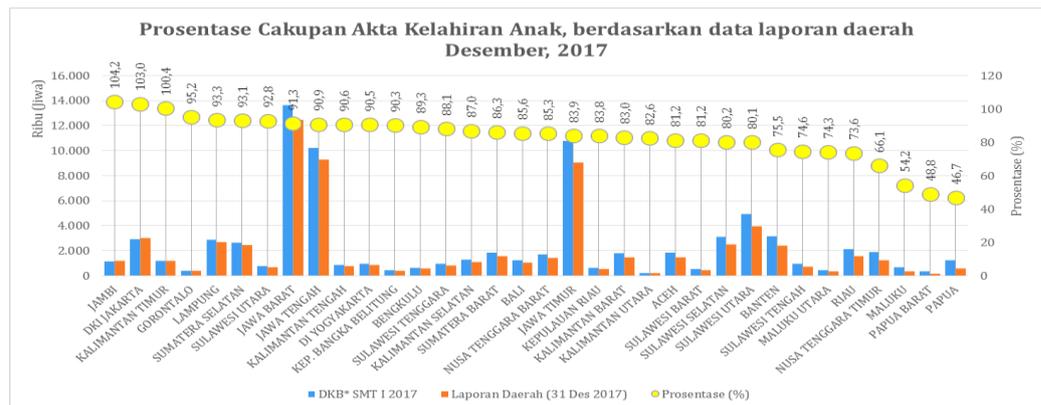
## B. Tantangan Pemenuhan Hak Setiap Warga Atas Identitas Hukum

Upaya percepatan dan perluasan cakupan layanan administrasi kependudukan yang dilakukan oleh pemerintah masih menghadapi berbagai tantangan sebagai berikut:

### I. Belum Tercapainya Pemenuhan Identitas Hukum Secara Universal

Kementerian Dalam Negeri melaporkan realisasi kepemilikan akta kelahiran anak usia 0-18 tahun sampai akhir tahun 2017 telah mencapai 68,4 juta jiwa atau sama dengan 85,2 persen. Capaian ini 0,2 persen lebih tinggi daripada 85 persen target kepemilikan akta kelahiran anak usia 0-18 tahun pada tahun 2019 yang ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 dari data dasar tahun 2014 sebesar 31,25 persen.

Namun demikian disparitas capaian tampaknya masih menjadi tantangan. Data capaian yang dirilis oleh Kemendagri menunjukkan terdapat 16 provinsi dengan realisasi kepemilikan akta kelahiran berada di bawah target RPJMN. Empat provinsi yang masuk dalam kategori tertinggal, terdepan, dan terluar (baca: daerah 3T) yang menjadi prioritas Presiden melalui Nawacita poin ketiga, cakupan akta kelahirannya masih berada di bawah 70 persen. Provinsi Nusa Tenggara Timur cakupannya sebesar 66,1 persen, Maluku 54,2 persen, Papua Barat 48,8 persen, dan Papua 46,7 persen:



Sumber: Ditjen Kependudukan dan Pencatatan Sipil – Kemendagri, 2018

## 2. Tantangan Pendataan Kelompok Rentan

Terlepas dari jumlah data angka capaian pemenuhan yang akta kelahiran di atas, akurasi data kepemilikan administrasi kependudukan termasuk akta kelahiran seringkali sulit dikonfirmasi. Menurut Pusat Kajian Perlindungan Anak (PUSKAPA) – Universitas Indonesia, hal ini mengingat sering tidak teridentifikasinya kelompok rentan yang belum terjangkau oleh layanan, seperti warga miskin, penyandang disabilitas dan minoritas. Padahal kelompok-kelompok tersebut memiliki potensi dua kali lebih besar untuk tidak mendapatkan layanan pencatatan sipil<sup>1</sup> yang menyebabkan sulitnya mereka masuk dalam pendataan. Pengalaman The Asia Foundation, PUSKAPA dan Lembaga Perlindungan Anak Nusa Tenggara Barat (LPA NTB) dalam pelaksanaan program Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK)<sup>2</sup> dalam mendorong perluasan jangkauan kepemilikan identitas hukum pada 16 kabupaten di Aceh, Jawa Tengah, Jawa Timur dan Sulawesi Selatan serta NTB juga menunjukkan hal yang sama. Banyak warga yang tidak tercatat dalam sistem pendataan administrasi kependudukan sehingga menyulitkan pemberi layanan untuk mengidentifikasi mereka. Di tingkat desa, pendataan ulang warga desa yang belum memiliki identitas hukum harus dilakukan sebelum dilakukan pelayanan, mengingat data warga yang belum memiliki identitas hukum tidak tersedia baik oleh pemerintah desa maupun kabupaten.

## 3. Hambatan Struktural Mengakses Layanan

Menurut Bappenas berdasarkan olahan data Susenas pada Maret 2017<sup>3</sup> ada berbagai bentuk hambatan struktural masyarakat untuk dapat mengakses akta kelahiran untuk penduduk usia 0-17 tahun. Biaya

<sup>1</sup> Tak Terlihat, Tak Terjangkau: Memutus Rantai Keterabaian CRVS dan Perlindungan Sosial. Catatan Kebijakan PUSKAPA UI, Juli 2016.

<sup>2</sup> Program ini dilaksanakan mulai Februari 2017 – April 2018 dengan melibatkan 10 organisasi masyarakat sipil yaitu Pusat Kajian Pendidikan dan Masyarakat (PKPM)-Aceh, Gerakan Anti Korupsi (GeRAK)-Aceh, Solidaritas Masyarakat Sipil (Somasi)-NTB, Perkumpulan Untuk Peningkatan Usaha Kecil (PUPUK)-Surabaya, Forum Masyarakat Sipil (Formasi)-Kebumen, Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Sumberdaya Pembangunan (LPPSP) -Semarang, Perkumpulan Inisiatif-Bandung, Yayasan Adil Sejahtera (YAS)-Makassar dan Yayasan Swadaya Mitra Bangsa (YASMIB)-Sulawesi dan Perhimpunan Pengembangan Media Nusantara (PPMN)-Jakarta,

<sup>3</sup> “Mewujudkan Kehadiran Negara” Presentasi, Maliki, ST, MSIE, Ph.D, Direktur Perencanaan Kependudukan dan Perlindungan Sosial Kementerian PPN/Bappenas dalam Deklarasi Kelompok Kerja Masyarakat Sipil Untuk Identitas Hukum (Pokja Identitas Hukum) Sulawesi Selatan, Makassar, 10 April 2018

merupakan utama yang bagi 33,87 persen warga yang tidak memiliki akta kelahiran di luar 19 persen dari mereka yang akta kelahirannya belum terbit. Ketidaktahuan warga terhadap mekanisme pengurusan mencapai 7,87 persen, serta pengakuan atas tempat pengurusan yang jauh sebesar 7,87 persen. Kesadaran warga juga merupakan faktor struktural yang signifikan menghambat cakupan layanan baik karena warga merasa tidak memerlukan kata kelahiran (6,91 persen) maupun faktor tidak mau direpotkan dengan proses pengurusan (5,53 persen).

Data tersebut mengindikasikan bahwa biaya, akses dan jarak terhadap layanan, serta pengetahuan warga tentang prosedur maupun pentingnya dokumen kependudukan menjadi persoalan struktural yang perlu diselesaikan dengan solusi yang lebih tepat.



#### 4. Mekanisme penjangkauan di tingkat masyarakat paling bawah belum maksimal

Salah satu mekanisme yang sangat potensial untuk menjangkau layanan secara lebih luas adalah pembentukan petugas registrasi di tingkat desa/kelurahan sebagaimana diatur secara teknis dalam Permendagri No. 119 tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Serta Tugas Pokok Pejabat Pencatatan Sipil dan Petugas Registrasi. Kebijakan ini jika dilaksanakan sangat potensial untuk mengefektifkan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) dalam melakukan pendataan warga di tingkat desa secara lebih akurat serta mengurangi hambatan struktural terkait dengan biaya dan jarak dalam mengakses layanan administrasi kependudukan. Petugas registrasi juga berpotensi menjadi “agen” (mitra strategis) pemerintah untuk mensosialisasikan pentingnya kepemilikan dokumen administrasi kependudukan oleh warga, yaitu sebagai bagian dari upaya mendorong kesadaran masyarakat.

Hanya saja, dalam prakteknya peraturan ini tidak berjalan sesuai dengan harapan. Misalnya, dari 12 daerah lokasi program TAF dan PUSKAPA di atas, hanya satu kabupaten, Pemalang, yang telah menetapkan Petugas Registrasi, dengan nama LAMPID (lahir, mati, dan pindah), di seluruh desa dan kelurahan dengan dukungan biaya dari APBD sebesar Rp 50 ribu per bulan untuk setiap orang. Penyebab daerah-daerah lain belum membentuk petugas registrasi adalah keterbatasan anggaran dan kurangnya sumberdaya manusia yang dapat disediakan oleh pemerintah kabupaten.

## B. Peluang Kolaborasi Pemerintah Daerah dan Desa dalam mengoptimalkan peran Petugas Registrasi di tingkat Desa

UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menetapkan salah satu urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar adalah administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, sebagaimana tercantum dalam pasal 12 ayat (2) huruf f. Sementara UU No. 24 tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan, dalam pasal 7 ayat (1) huruf f, menjelaskan bahwa salah satu kewenangan kabupaten/kota dalam menyelenggarakan urusan administrasi kependudukan adalah melalui penugasan kepada desa berdasarkan asas tugas pembantuan, termasuk melalui pembentukan petugas registrasi untuk membantu kepala desa dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil (pasal 12).

Di sisi lain, UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa pada dasarnya memberikan peluang ruang bagi desa untuk terlibat aktif dalam pelayanan administrasi kependudukan, setidaknya berdasarkan dua kewenangan yang dimilikinya, yaitu kewenangan lokal berskala desa dan kewenangan yang ditugaskan oleh dan pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota.

Sayangnya dalam konteks UU Desa, berbagai aturan turunnya tidak konsisten mengatur kewenangan desa dalam memfasilitasi administrasi kependudukan. Permendagri No. 44 tahun 2016 tentang Kewenangan Desa tidak mencantumkan secara eksplisit peran pemerintah desa dalam pengurusan administrasi desa. Demikian juga Permendes No. 1 tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa yang walaupun menetapkan data dan informasi merupakan bagian kewenangan desa, pengadministrasian data kependudukan tidak termasuk dalam jenis data yang menjadi kewenangan desa. Padahal Permendagri No. 2 tahun 2017 tentang Standar Pelayanan Minimum (SPM) yang juga merupakan turunan UU Desa menjelaskan peran tersebut secara jelas. Pada pasal 5 disebutkan bahwa salah satu dari lima ruang lingkup SPM Desa adalah penyediaan data dan informasi kependudukan. Hal itu ditegaskan melalui pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) bahwa penyediaan data dan informasi kependudukan dalam buku administrasi kependudukan harus akurat setiap saat dengan menyediakan data dasar dan data perubahan.

Lepas dari masih belum konsistennya Permendagri No 44 tahun 2016 dan permendagri No 2 tahun 2017, di sejumlah daerah, peluang yang diberikan melalui UU pemda, UU Administrasi Kependudukan dan UU Desa di atas melahirkan berbagai bentuk inovasi kolaborasi pemerintah kabupaten dan pemerintah desa dalam menyelesaikan persoalan hambatan pelaksanaan Permendagri No. 119 tahun 2017 terkait dengan pembentukan petugas registrasi di atas. Pengalaman di 12 kabupaten yang didampingi oleh The Asia Foundation dan PUSKAPA atas dukungan program KOMPAK, misalnya, menunjukkan setidaknya ada tiga model praktik yang dijalankan dan telah berhasil memicu peningkatan cakupan layanan, yaitu:

- Pemerintah daerah kabupaten memberikan panduan kepada pemerintah desa agar mengalokasikan anggaran pendapatan dan belanja desa (APB Desa) untuk percepatan layanan administrasi kependudukan. Penerbitan panduan ini telah dipraktikkan di Kabupaten Aceh Barat, Bireuen, Bener Meriah, Brebes, Pekalongan, Pemalang, Bondowoso, Lumajang, Pacitan, Pangkajene dan Kepulauan (Pangkep), dan Bantaeng. Adapun bentuk panduan tersebut bervariasi, baik melalui peraturan bupati mengenai kewenangan desa, maupun pengaturan mengenai penggunaan Dana Desa (DD) dan/atau Alokasi Dana Desa (ADD), maupun mengenai proses perencanaan pembangunan desa.
- Pemerintah daerah kabupaten menerbitkan peraturan yang mendorong pemerintah desa membentuk fasilitator adminduk, dan mengalokasikan anggaran dalam APB Desa untuk percepatan layanan adminduk. Praktik ini telah berjalan secara efektif di Kabupaten Brebes dan telah ditindaklanjuti oleh 285 desa.
- Desa berinisiatif menetapkan fasilitator adminduk melalui Surat Keputusan Kepala Desa dan mengalokasikan anggaran melalui APB Desa. Model ini mulai banyak direplikasi oleh pemerintah desa di berbagai wilayah. Di 10 dari 12 wilayah pendampingan program The Asia Foundation dan PUSKAPA di atas, misalnya, setidaknya terdapat 310 desa yang melaksanakan inisiatif ini. Secara umum fasilitator adminduk yang dibentuk dan dibiayai langsung oleh desa dengan dua mekanisme kelembagaan: (1) fasilitator adminduk merupakan aparat desa dengan tugas khusus; (2) dan fasilitator adminduk merupakan gabungan antara aparat desa dan perwakilan warga yang ditunjuk. Praktek lain yang muncul sebagaimana terjadi di Lombok Utara, Lombok Timur, Sumbawa dan Bima di mana fasilitator adminduk merupakan kelompok kerja masyarakat yang bekerja dengan tujuan mendukung program desa.
- Secara umum peran fasilitator adminduk di desa berorientasi untuk memastikan semua warga terlayani dengan lebih murah dan mudah, dengan cara mendata mereka yang belum punya (atau bermasalah adminduk), memberikan penyadaran, membantu menyiapkan dokumen prasyarat dan formulir permohonan, mengintegrasikan ke dalam data desa, membantu pengurusan ke tempat layanan yang disediakan oleh Disdukcapil setempat, serta menyerahkan dokumen yang telah terbit langsung kepada warga. Selain itu, mereka juga bertugas memperbaharui secara langsung kejadian terkait dengan adminduk (lahir, meninggal, dan pindah).

### C. Rekomendasi

Peran penting desa dalam mendorong percepatan layanan adminduk melalui pembentukan fasilitator adminduk perlu mendapatkan dukungan kebijakan yang lebih progresif yang dapat diuraikan sebagai berikut:

1. **Memperjelas dan memperkuat kewenangan desa terkait dengan layanan administrasi kependudukan.**

Pemerintah perlu melakukan penyesuaian Permendagri No. 44 tahun 2016 tentang Kewenangan Desa dan Permendesa No. 1 tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa dengan Permendagri No. 2 tahun 2017 tentang Standar Pelayanan Minimum (SPM) Desa. Penyesuaian tersebut diharapkan dapat memperjelas kewenangan desa dalam memfasilitasi pengurusan adminduk bagi warga desa.

2. **Melakukan revisi Permendagri No. 119 tahun 2017 sehingga memungkinkan Petugas Registrasi dapat dibentuk, diangkat, dan dibiayai langsung oleh pemerintah desa.**

Hal ini pada dasarnya adalah bagian dari tindak lanjut dari UU No. 24 tahun 2013 sebagai upaya mendorong percepatan layanan administrasi kependudukan. Sumberdaya yang dimiliki desa terbukti lebih potensial untuk menyelenggarakan urusan tersebut. Selain itu, pemerintah desa juga mendapatkan insentif dengan dapat lebih baik melayani masyarakat, karena dapat membantu layanan adminduk secara langsung.