



Pengambilan keputusan keluarga dalam pencatatan kelahiran di kalangan pekerja migran transnasional di Indonesia:

Implikasi bagi kebijakan dan praktik pelaksanaannya

Leslie Butt, Jessica Ball & Harriot Beazley¹

Sinopsis: Hasil penelitian tentang keluarga migran transnasional di Indonesia ini telah mengungkapkan bahwa ada berbagai faktor yang mempengaruhi pengambilan keputusan atas perlu tidaknya pencatatan kelahiran bagi anak-anak yang kemungkinan akan kehilangan status kewarganegaraannya. Studi ini mendapati keterkaitan akar masalah yang jelas antara migrasi buruh gelap transnasional, tingkat pencatatan kelahiran yang rendah, dan kesulitan akses terhadap layanan pencatatan. Penemuan hasil riset juga menunjukkan pentingnya mendengar persepsi keluarga tentang berbagai hambatan yang mereka alami dalam pencatatan kelahiran. Keluarga membutuhkan kebijakan pemerintah untuk dapat mengatasi berbagai masalah aksesibilitas bagi penduduk yang berpindah-pindah, dan menawarkan dukungan yang efektif untuk pengasuhan anak sehingga dampak merugikan jangka panjang dari hilangnya kewarganegaraan pada keluarga migran transnasional dapat dihindari. Keluarga juga membutuhkan akses terhadap inisiatif dari pemerintah untuk mendapat nafkah supaya bisa mengurangi ketergantungan terhadap kegiatan migrasi bagi generasi di masa mendatang.

Skandal ketidak-nampakan

Sepertiga hingga setengah dari jumlah anak-anak di dunia saat ini tidak memiliki catatan kelahiran², yang disebut dengan istilah "skandal ketidak-nampakan"³. Kurangnya investasi di bidang sistem pencatatan sipil yang dapat menjamin terselenggaranya pencatatan kelahiran dianggap sebagai "kegagalan utama pembangunan yang paling parah dalam kurun waktu 30 tahun terakhir ini"⁴. Masalah yang sama pentingnya untuk diungkapkan adalah perspektif orangtua dalam pengambilan keputusan untuk pencatatan kelahiran. Sarana yang dimiliki orangtua, kebutuhan, dan tujuan pencatatan kelahiran bagi anak-anak mereka adalah hal yang sangat menentukan keputusan mereka untuk memilih apakah mereka perlu mencatatkan anak-anak mereka atau tidak, meskipun peraturan mengharuskannya. Meskipun perspektif dunia internasional dan pemerintah telah mendorong munculnya strategi untuk meningkatkan pencatatan, kesenjangan infrastruktur tetap ada, khususnya yang terkait dengan upaya

¹ Penelitian ini dibiayai oleh the Social Sciences and Humanities Council of Canada (Grant #430-2013-001079). Telaah etika penelitian untuk studi yang dilaporkan ini disediakan oleh University of Victoria, Kanada. Izin untuk penelitian itu diberikan oleh Badan Lingkungan Hidup dan Penelitian, Provinsi Nusa Tenggara Barat, Indonesia. Para peneliti disponsori oleh Pusat Penelitian dan Kebudayaan dan Pusat Studi Wanita Universitas Mataram, Lombok, Indonesia. Atas bantuannya dalam penelitian ini, penulis mengucapkan terima kasih kepada Dr. Untung Waluyo dari Universitas Mataram, dan Pak Roma Hidayat dan Pak Habibie dari Advokat untuk Migran Indonesia (ADBMI).

² World Health Organization Media Fact Sheets (n.d.). <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs324/en/>; UNICEF (2012) "Every Child's Birth Right" Geneva:UNICEF.

³ Setel, P.W., Macfarlane, S.B., Szreter, S., Mikkelsen, L., Jha, P., Stout, S., AbouZahr, C. (2007). The scandal of invisibility: Making everyone count by counting everyone. *The Lancet*, 370, (9598), 1569-1577.

⁴ Setel, et al. (2007).



pemerintah dalam membantu keluarga memperoleh pengakuan atas hak-hak anak-anak mereka sebagai warga negara. Upaya mempersempit kesenjangan ini merupakan isu yang sangat mendesak bagi anak-anak dari keluarga migrasi transnasional. Anak-anak migran cenderung hidup dalam keluarga yang bercerai berai, dengan sedikit dukungan infrastruktur, kondisi ekonomi yang sulit dan tanpa dokumentasi resmi tentang keberadaan mereka.

Apa masalahnya?

Tanpa pencatatan kelahiran, anak-anak beresiko akan kehilangan kewarganegaraan mereka (*de facto stateless*)⁵. Pencatatan kelahiran dapat dilihat sebagai langkah awal yang penting untuk mencegah terjadinya status '*de facto statelessness*', sehingga hak-hak seseorang untuk memperoleh perlindungan dan pelayanan hukum dapat dijamin. Terlepas dari masing-masing hukum negara dan kebijakan sosial, status tanpa kewarganegaraan (*statelessness*) umumnya dapat menyebabkan kesulitan seumur hidup, termasuk terjadinya migrasi tanpa dokumen, jaminan sosial yang buruk, dan kurangnya akses terhadap layanan kesehatan, perhukuman, sekolah, pekerjaan, dan pencatatan kelahiran bagi keturunan mereka. Keadaan tanpa kewarganegaraan ini bisa menjadi warisan kehilangan hak turun temurun. Keadaan tanpa kewarganegaraan bisa mencegah kebebasan seseorang untuk bergerak secara resmi melintasi perbatasan internasional; menjadi kendala permanen untuk melakukan migrasi resmi; dan menjadi hambatan untuk memperoleh perlindungan hukum saat mereka bekerja di luar negeri. Anak-anak yang lahir di luar negeri dari orang tua migran sangat beresiko kehilangan kewarganegaraan mereka di negara kelahiran mereka atau ketika mereka pulang ke negara ibu mereka.

Meskipun beberapa studi telah difokuskan kepada pencatatan kelahiran untuk keluarga yang terlibat dalam migrasi tenaga kerja transnasional, tampaknya masih ada korelasi yang kuat antara kerentanan ekonomi, migrasi tenaga kerja, dan tingkat pencatatan kelahiran yang rendah. Upaya pemerintah untuk meningkatkan pencatatan kelahiran didasarkan pada kondisi ideal keluarga yang stabil, menikah, keluarga utuh yang tinggal di lokasi tetap, namun layanan yang diberikan oleh pemerintah masih jauh dari harapan keluarga transnasional yang terus berpindah-pindah. Apabila cara pandang, tindakan, kemampuan, dan prioritas keluarga itu sendiri tidak menjadi bagian dari inisiatif rancangan persamaan hak dalam pencatatan kelahiran, maka upaya untuk mengurangi status 'tak-berkewarganegaraan' anak akan cenderung gagal.

Penelitian ini dilaksanakan di Lombok Timur, Indonesia, oleh para peneliti pada tahun 2014. Diantara negara-negara lain, Indonesia termasuk negara yang paling menonjol dengan tingkat migrasi tenaga kerja transnasional yang tinggi dan pencatatan kelahiran yang rendah. Sekitar 700.000 orang Indonesia ikut serta dalam migrasi resmi setiap tahunnya, dan diperkirakan ada pekerja migran lain dengan jumlah yang sama bepergian tanpa dokumen resmi ke luar negeri, terutama ke Malaysia. Rata-rata keluarga di Indonesia hidup dengan biaya hidup \$USD1.50 per hari, dan kabupaten yang berpenghasilan rendah cenderung memiliki tingkat migrasi ke luar negeri yang tinggi sebagai upaya untuk memberantas kemiskinan⁶. Indonesia memiliki tingkat pencatatan kelahiran terendah di Asia Tenggara, dan juga menduduki peringkat yang buruk di tingkat global⁷. Pada tahun 2008, Pemerintah Indonesia menerapkan Strategi Nasional terhadap Pendaftaran Kelahiran Universal yang bertujuan

⁵ Massey, H. (2010). UNHCR and de facto statelessness. Legal and protection policy research series. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, Division of International Protection. <http://www.unhcr.org/protect>

⁶ International Organisation for Migration (IOM) (2010) *Labour Migration from Indonesia: An Overview of Indonesian Migration to Selected Destinations in Asia and the Middle East*. Jakarta: IOM; <http://www.migrationpolicy.org/article/indonesias-labor-looks-abroad/>

⁷ Dunning, C., Gelb, A., and Raghavan, S. Birth Registration, Legal Identity, and the post-2015 agenda. Center for Global Development Policy Paper 046. Washington, DC: Center for Global Development.

untuk menyediakan akte kelahiran bagi setiap anak pada tahun 2011. Strategi ini sangat menyimpang jauh dari tujuannya: pada tahun 2010, pemerintah mengakui bahwa sekitar 76% dari anak-anak masih tidak tercatat⁸, dan pada tahun 2014, meskipun terjadi dorongan yang kuat, 71% anak-anak dari keluarga termiskin Indonesia masih tetap tidak tercatat⁹. Di Indonesia, semakin rendah pendapatan, biasanya semakin rendah jumlah kelahiran yang tercatat.

Laporan ini disampaikan berdasarkan studi kualitatif pada warga masyarakat pedesaan di Lombok Timur dengan pola migrasi tenaga kerja transnasional yang sudah berlangsung dari generasi ke generasi. Lokasi penelitian mencerminkan pola migrasi transnasional global yang berkembang, dan memberikan gambaran tentang wawasan keluarga dalam pengambilan keputusan terkait dengan pencatatan kelahiran dalam konteks tingkat kerawanan pangan yang tinggi, tata kelola hidup yang tidak stabil, dan adanya perpecahan dalam keluarga.

Bagaimana penelitian ini dilakukan?

Wawancara dengan keluarga. Selama bulan Oktober dan November 2014, peneliti yang berbasis di empat desa di Lombok Timur melakukan wawancara semi-terstruktur dengan 42 anggota keluarga yang sedikitnya memiliki satu anak di rumah dan ibu dan /atau ayah yang pernah bermigrasi ke luar negeri paling tidak dalam lima tahun terakhir. Tidak sulit untuk menemukan anggota keluarga yang memenuhi kriteria perekrutan kami karena hampir semua rumah tangga di pedesaan Lombok Timur terlibat dalam migrasi transnasional. Selama wawancara dengan anggota keluarga berlangsung peneliti membahas pencatatan anak-anak yang lahir dan pembuatan dokumen identitas lainnya, pengaturan pengasuhan anak, masalah makanan dan tempat tinggal, prioritas budaya dan sosial, akses terhadap berbagai layanan, dan harapan bagi masa depan anak-anak.

Diskusi kelompok terfokus. Diskusi kelompok terfokus dilaksanakan selama satu jam dengan 54 penduduk desa yang dibagi menjadi tujuh kelompok, diantaranya termasuk: dua kelompok remaja; dua kelompok dewasa; guru; kepala dusun dan pemimpin laki-laki; dan dua kelompok laki-laki pekerja migran. Anggota kelompok diskusi terfokus membahas langkah-langkah yang diambil untuk mendapatkan dokumentasi identitas, pengalaman migrasi, strategi untuk mengatasi tidak adanya anggota keluarga, dan bagaimana perkiraan mereka tingkat minat migrasi di masa mendatang.

Observasi dan wawancara dengan para ahli di tingkat wilayah. Wawancara dilakukan dengan empat bidan desa dan dua bidan pemerintah. Kami juga mewawancarai petugas pencatat sipil, calo, pihak advokasi pekerja migran, pejabat kantor agama, dan petugas kesehatan. Kami melakukan observasi partisipatif dan wawancara informal dengan beberapa anggota rumah tangga keluarga migran, dua catatan sipil, klinik ibu bersalin dan kesehatan anak di desa, puskesmas untuk bapak-bapak pekerja migran, dan di kantor layanan jasa pengiriman uang.

Pelajaran apa yang diperoleh dari keluarga tentang pencatatan kelahiran dan migrasi?

Hanya 12% dari anggota keluarga yang diwawancarai melakukan pencatatan kelahiran untuk diri sendiri atau untuk anak, yang dibuktikan dengan kemampuan mereka menunjukkan akte kelahiran ketika diminta oleh para peneliti. Semua peserta menyatakan bahwa mereka memiliki kesadaran untuk melakukan pencatatan kelahiran, dan untuk memperlihatkan efektivitas kampanye "sosialisasi" pemerintah Indonesia didalam mendidik masyarakat pedesaan terkait dengan kebijakan negara. Peserta

⁸ Government of Indonesia (2010). Ministry of Home Affairs, based on Population Administration Information System.

⁹ Australia Indonesia Partnership for Justice (2014). *Indonesia's missing millions: AIPJ baseline study on legal identity*. Jakarta: DFAT, PEKKA and PUSKAPA UI.



melihat pencatatan kelahiran sebagai suatu hal yang "tidak diatur untuk kami" tetapi sebagai sesuatu yang lebih bermanfaat bagi negara, terutama untuk administrasi dan pengawasan. Para anggota keluarga yang diwawancarai merasa bahwa pencatatan kelahiran hanya berguna untuk tujuan tertentu: untuk menjamin terlaksananya pendaftaran sekolah jika sekolah meminta persyaratan itu pada waktu anak masuk sekolah; untuk melengkapi persyaratan dokumen migrasi resmi; dan untuk mengesahkan status sosial seorang anak yang lahir dalam keadaan yang tidak sah atau tidak lazim.

Sebagian besar partisipan penelitian mengatakan mereka lebih khawatir tentang kebutuhan mendesak mereka dan mereka berencana menunda pencatatan kelahiran tanpa batas waktu. Alasan paling umum yang mereka berikan mengenai keputusan ini adalah:

- Anggapan mereka tentang kerumitan proses pencatatan kelahiran
- uang untuk mendanai migrasi anggota keluarga dibutuhkan untuk melunasi biaya calo
- ketidak-mampuan orangtua untuk membayar denda siluman dari pencatatan kelahiran, termasuk pembayaran kepada aparat desa atau calo resmi yang memproses dokumen
- kesulitan mendapatkan dokumen dan tanda tangan yang diperlukan ketika salah satu atau kedua orang tua berada di luar negeri pada saat kelahiran anak, atau ketika anak masih bayi
- kebutuhan akan adanya anggota keluarga yang tidak buta huruf dan nyaman untuk berinteraksi dengan para pejabat
- kesulitan memperoleh dokumen pendukung jika anak diadopsi jauh dari tempat kelahiran mereka, jika orang tua bercerai, atau jika anak lahir di luar nikah
- persepsi bahwa orang tua yang belum menikah secara hukum tidak dapat mendaftarkan kelahiran
- keinginan umum untuk menghindari sistem pengawasan pemerintah
- ketidak-mampuan orangtua sendiri untuk menyediakan dokumentasi identitas dan kewarganegaraan.

"Perempuan melahirkan. Pria yang mendaftarkan kelahiran." Meskipun pendidikan tentang pentingnya pencatatan kelahiran paling banyak diarahkan untuk wanita, pendaftaran itu sendiri biasanya dilakukan oleh laki-laki, tetapi laki-laki sering bekerja di luar negeri. Kampanye pencatatan kelahiran tidak terlalu berpengaruh kepada para ibu, yang biasanya bukan pembuat keputusan dalam keluarga, yang wewenangnya sering hanya terbatas pada lingkungan rumah, seringkali buta huruf, atau tidak mahir dalam berbahasa Indonesia, dan tidak dapat menyelesaikan pengajuan permohonan karena mereka tidak memiliki kontrol terhadap keuangan.

"Kepemilikan sosial lebih berarti daripada kepemilikan pemerintah." Keluarga dapat melakukan tugas pencatatan kelahiran jika mereka merasa bahwa tindakan tersebut dapat memecahkan masalah keluarga yang terkait dengan migrasi, seperti persoalan anak yang lahir di luar nikah, orang tua yang bercerai, atau anak yang dikandung ketika ibu mereka bekerja di luar negeri. Ketika pencatatan kelahiran dapat digunakan untuk mencapai tujuan keluarga dan mempertahankan status sosial, secara kolektif keluarga akan menetapkan bahwa pencatatan kelahiran itu perlu dilakukan.

"Jika sistem ada pada tempatnya; pencatatan kelahiran bisa mudah." Sebagian besar keluarga melaporkan bahwa mereka menggunakan puskesmas ketika melahirkan, dan menghadiri Posyandu untuk melakukan imunisasi dan perawatan bayi. Program-program nasional bisa dengan mudah memadukan pencatatan kelahiran ke dalam sistem yang berlaku di tingkat desa mereka.

Apakah yang kita peroleh dari temuan-temuandi penelitian ini terkait dengan kebutuhan keluarga migran dalam sistem nasional? Indonesia memiliki sistem pencatatan kelahiran nasional yang



tidak berkembang dengan baik dan tantangan akses yang berkelanjutan. Akses universal terhadap perlindungan dan pelayanan sosial tanpa diperlukannya pencatatan kelahiran harus menjadi prioritas pemerintah hingga sistem pencatatan sipil yang benar-benar adil bagi semua individu dapat berfungsi sepenuhnya. Berbagai kebutuhan yang dikenali oleh peserta penelitian mengarah kepada sepuluh rekomendasi yang diperkirakan dapat mengurangi potensi status tak-berkewarganegaraan di antara keluarga pekerja migran:

1. Memastikan **akses yang mudah terhadap catatan sipil bagi keluarga pekerja migran dengan cara menghubungkan pendaftaran melalui klinik kesehatan setempat dan klinik bersalin**. Memberikan informasi pendaftaran kelahiran, formulir aplikasi dan bantuan pada pertemuan bulanan di Pos Layanan Terpadu (Posyandu) untuk kesehatan ibu dan anak dan di klinik bersalin.
2. **Mengurangi persyaratan lampiran dokumen** untuk menyederhanakan proses pencatatan.
3. **Menghapuskan semua denda** terkait dengan pencatatan kelahiran yang terlambat.
4. **Memantau peraturan** yang melarang pejabat catatan sipil, kader desa, atau calo untuk memungut biaya pada setiap tahap dari proses pencatatan kelahiran.
5. **Meningkatkan pengurusan dokumen saat kelahiran**. Membuat catatan kelahiran di Buku Kesehatan ibu dan anak menjadi lebih mudah dikenali, dan memantau penyelesaian formulir pendaftaran kelahiran yang diisi oleh bidan.
6. **Menargetkan upaya peningkatan kesadaran laki-laki**. Kaum laki-laki biasanya memiliki pengaruh lebih besar terhadap pengambilan keputusan dan memiliki lebih banyak kebebasan untuk bergerak, modal sosial, dan sumber daya keuangan.
7. **Membolehkan formulir pengajuan pendaftaran kelahiran ditandatangani oleh salah satu orangtua**, atau oleh orang yang diberi kewenangan mewakili. Di wilayah dengan tingkat migrasi tinggi, salah satu atau kedua orangtua sering tidak ada selama tahun-tahun awal kehidupan anak mereka.
8. **Memberi hak kepada orang tua tunggal** (ibu yang tidak menikah, bercerai, atau menjanda) yang ingin mendaftarkan kelahiran anak mereka tanpa nama suami, termasuk anak-anak yang ayahnya telah bermigrasi dalam jangka waktu yang panjang atau yang tidak mampu untuk kembali ke rumah, dan untuk anak-anak yang dikandung atau lahir di luar nikah, termasuk anak-anak yang lahir akibat kekerasan seksual selama migrasi
9. **Menghapuskan kesalahpahaman tentang tempat akte pernikahan yang sah dalam pengajuan pencatatan kelahiran**. Meskipun kantor-kantor pemerintah tidak menuntut adanya akte nikah, para penolong persalinan pemerintah terus mengharuskan mereka untuk menunjukkan surat nikah sebelum membantu proses kelahiran.
10. **Menginvestasikan sektor ekonomi dalam pembangunan pedesaan terpadu** untuk meningkatkan lapangan pekerjaan sehingga berkurang kebutuhan migrasi bagi tenaga kerja transnasional, meningkatkan upah minimum, mengurangi kerawanan pangan, dan dengan demikian mengurangi hambatan pencatatan kelahiran bagi generasi mendatang.

Singkatnya, proses pencatatan kelahiran perlu disederhanakan dan dirampingkan sehingga memungkinkan keluarga yang berpindah-pindah, bercerai berai, dan yang sedang berjuang untuk dapat menyediakan kebutuhan dasar bagi anak-anak mereka, mendapatkan jaminan atas hak-hak mereka sebagai warga negara melalui pencatatan kelahiran, dan mencegah status 'tak-berkewarganegaraan' pada generasi sekarang dan yang akan datang.