

**Kartu Tanda Penduduk:
Penantian Panjang Transpuan atas Akses Keadilan dan Kesetaraan**
Identity Card: Transwomen's Long Wait for Access to Justice and Equality

Theresia Iswarini

Anggota Dewan Pengawas Perkumpulan Suara Kita
Jalan Kenikir No. 82, RT 02 RW 09, Kel. Beji, Depok, 16423

rini.kapal@gmail.com

Kronologi Naskah: diterima 14 September 2021, direvisi 16 Oktober 2021, diputuskan diterima 30 November 2021

Abstract

The Population Administration Law (UU Adminduk) regulates that the Identity Card (Kartu Tanda Penduduk/KTP) is the states' obligation facilitated by the Government and carried out by citizens. KTP is a tool to ensure that citizens are registered and their rights on civil, political and social economic are guaranteed. The absence of KTP causes multiple layers of vulnerability of stigmatized and discriminated groups, namely transwomen. They are marginalised from access to justice and basic rights, before and in a time of COVID-19 pandemic. Various stigma, violence and discrimination are experienced by transwomen who do not have access to KTP, which unfortunately does not anticipated by the Adminduk Law. This paper analyzes the implementation of the Adminduk Law related to KTP mechanism for transwomen, particularly in a time of pandemic. Using the women human rights framework, this paper shows substantive problems that potentially threaten access to justice and equality of transwomen.

Keywords: access to justice, women human rights framework, transwomen

Abstrak

UU Administrasi Kependudukan (UU Adminduk) menyatakan bahwa Kartu Tanda Penduduk (KTP) merupakan kewajiban administrasi kependudukan yang harus difasilitasi pemerintah dan dilakukan oleh warga negara. KTP menjadi alat untuk memastikan bahwa warga negara terdata dan terjamin hak-hak sipil, politik, dan ekonomi sosialnya. Ketiadaan KTP menyebabkan berbagai kerentanan berlapis pada kelompok yang distigma dan didiskriminasi yaitu transpuan. Mereka terjauhkan dari akses keadilan dan hak-hak dasar, baik sebelum maupun saat pandemi COVID-19. Berbagai stigma, kekerasan, bahkan diskriminasi dialami transpuan yang tidak memiliki akses pengurusan KTP, yang sayangnya tidak diantisipasi UU Adminduk. Tulisan ini menganalisis implementasi UU Adminduk terkait mekanisme layanan KTP bagi transpuan terutama pada masa pandemi. Dengan menggunakan kerangka HAM, tulisan ini menemukan permasalahan substantif yang potensial mengancam akses keadilan dan kesetaraan para transpuan.

Kata kunci: akses keadilan, kerangka HAM Perempuan, transpuan

Pendahuluan

Dalam tiga bulan terakhir, ada beberapa pemberitaan media daring terkait dibukanya akses layanan pengurusan Kartu Tanda Penduduk (KTP) untuk transpuan. Tercatat media daring seperti *nasional.tempo.co* (13/07/2021), *republika.id* (25/08/21), *kabarbanten.com* (25/08/21), dan *yogya.suara.com* (01/09/21) serta satu media luring, *Warta Kota* (20/08/21) melansir berita-berita tentang transpuan yang akhirnya memiliki KTP dengan liku-likunya. Media tersebut juga menarasikan tentang perjalanan transpuan yang melakukan perekaman data diri di Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukcapil) setempat setelah bertahun-tahun tidak memiliki kartu identitas diri. Diberitakan juga bahwa perekaman KTP elektronik kepada para transpuan merupakan amanat Direktorat

Jenderal Kependudukan dan Catatan Sipil Kementerian Dalam Negeri kepada seluruh instansi pelaksana.

Sesungguhnya berita tentang kepemilikan KTP adalah isu yang umum. Namun, menjadi menarik ketika yang dapat mengaksesnya adalah kelompok transpuan yang lekat dengan stigma dan diskriminasi. Sejak diaturnya layanan KTP dalam UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (UU Adminduk) yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013, akses terhadap kelompok marginal seperti transpuan baru betul-betul direalisasikan di masa pandemi¹. Tampaknya salah satu pemicunya adalah protes dari banyak pihak, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan para transpuan sendiri. Protes ini muncul dari situasi transpuan yang sulit mengakses bantuan sosial semasa pandemi karena ketiadaan KTP.

Meski para transpuan tidak tercatat sebagai 'waria/transpuan' di kolom jenis kelamin, namun layanan KTP elektronik ini merupakan sebuah catatan kemajuan bagi upaya pemenuhan hak sipil transpuan sebagai warga negara. Hal penting lain dari adanya KTP bagi transpuan adalah adanya pengakuan Negara terhadap keberadaan transpuan, yang bahkan dalam UU Adminduk pun tidak dikenali. Adanya KTP bagi transpuan adalah salah satu bentuk inisiatif keadilan bagi kelompok marginal—transpuan.

Di luar isu KTP, transpuan telah menghadapi kesulitan berlapis, mereka mengalami ketidakadilan dari aspek sosial, ekonomi, politik, dan budaya. Ketiadaan KTP membuat mereka mengalami kerentanan berlapis dengan tidak jelasnya posisi mereka sebagai warga negara Indonesia. Implikasi lebih lanjut dari tidak adanya pengakuan secara administratif adalah tidak ada regulasi yang mengatur secara jelas layanan bagi para transpuan yang berkebutuhan khusus. Sehingga mereka tidak dapat mengakses sejumlah layanan yang mereka butuhkan. Dalam konteks Indonesia, transpuan tersingkirkan secara sistematis dari akses adminduk. Hal ini dibuktikan dengan sulitnya akses KTP bagi mereka. Padahal transpuan adalah kelompok rentan.

Direktorat Jenderal Kependudukan dan Catatan Sipil Kementerian Dalam Negeri telah memberikan angin segar berupa perekaman KTP elektronik kepada para transpuan. Namun, apakah langkah kecil ini dapat menjadi langkah besar dan substantif? Pertanyaan ini menjadi penting untuk memastikan bahwa layanan terhadap kelompok marginal tidak sekadar alat untuk mencapai target adminduk dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024, sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2019 tentang Strategi Nasional Percepatan Administrasi Kependudukan dan Pengembangan Statistik Hayati (Stranas AKPSH).

Tulisan ini hendak menjawab pertanyaan utama di atas dengan menggunakan kerangka HAM Perempuan melalui tiga prinsip CEDAW² yaitu (1) non-diskriminasi; (2) kesetaraan substantif; dan (3) tanggung jawab negara. Prinsip non-diskriminasi dan kesetaraan substantif merupakan persyaratan hadirnya keadilan yang kemudian akan dicermati melalui pemenuhan kewajiban/tanggung jawab Negara yaitu (1) kewajiban pengakuan (*to respect*), (2) kewajiban perlindungan (*to protect*), dan (3) kewajiban pemenuhan (*to fulfill*). Ketiga kewajiban ini merupakan mandat dari Konstitusi Pasal 28I ayat 4 yang menegaskan bahwa "Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi

manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah."

Metode yang digunakan dalam tulisan ini adalah studi kebijakan berbasis pada berita media serta wawancara mendalam kepada narasumber yang dipilih secara *purposive*. Seluruh data dan pengalaman transpuan dalam mengakses KTP menjadi basis analisis gender dan HAM. Meski sesungguhnya akses layanan e-KTP diberikan pada semua kelompok transgender namun tulisan ini akan fokus pada transpuan/waria.³ Fokus ini dipilih sebab komunitas transpuan/warialah yang banyak terdata mengakses layanan segera setelah pemerintah membuka peluang memiliki KTP.

Kondisi Transpuan Tanpa KTP: Sebelum dan Selama Pandemi COVID-19

Transpuan adalah salah satu kelompok dari bentangan besar komunitas dengan keragaman seksual dan gender. Kementerian Kesehatan memperkirakan jumlah waria⁴ tahun 2020 secara nasional adalah 34,695 orang. Jumlah ini berasal dari jumlah waria yang dijangkau oleh program pencegahan dan *testing* HIV. Mereka terkonsentrasi di kabupaten/kota di pulau Jawa dan kota-kota besar di Sumatra, Kalimantan, dan Sulawesi (Kementerian Kesehatan 2020, hh. 33-34).

Tapi sesungguhnya mereka bisa berasal dari mana saja dengan beragam profesi dan keahlian, juga tingkat pendidikan dan ekonomi. Dari banyak temuan, mayoritas transpuan berasal dari kelas ekonomi bawah dengan pendidikan rendah, implikasinya kesempatan kerja yang terbuka dan dapat diakses oleh mereka sangat terbatas. Banyak dari mereka berprofesi sebagai pekerja salon, pengamen, pekerja hiburan, atau pekerja seks. Kerja-karya informal ini berkarakter upah rendah di bawah Upah Minimum Regional (UMR), berjam kerja panjang, tanpa perlindungan hukum dan sosial (Sen & Bolsoy 2017; Badgett 2019). Faktor lain yang memperkuat kerentanan mereka adalah stigma dan diskriminasi. Stigma terhadap transpuan/waria ini misalnya terimplikasi dari Fatwa MUI (Majelis Ulama Indonesia) tahun 1997, yang mengharamkan mereka karena dianggap menyalahi kodrat⁵. Fatwa ini tidak berubah hingga saat ini bahkan diperkuat melalui Fatwa No. 03/MUNAS-VIII/2010 tentang pengharaman melakukan perubahan alat kelamin dari laki-laki menjadi perempuan⁶. Stigma melanggengkan diskriminasi yang bersifat sistematis dan menguatkan *homophobic* terhadap kelompok LGBT termasuk transpuan/waria yang puncaknya terjadi pada 2015 atau awal 2016. Laporan Human Rights Watch (2016) mencatat

rangkaian pernyataan publik anti-LGBT yang dilontarkan oleh pejabat pemerintah, kaum Islamis militan, dan organisasi keagamaan arus utama. Pernyataan kebencian ini kemudian mendorong pengusulan Rancangan Undang-Undang yang akan menjadi ancaman jangka panjang serius untuk pemenuhan hak dan keselamatan LGBT Indonesia.

Stigma dan diskriminasi terhadap LGBT khususnya transpuan semakin menjauhkan transpuan dari akses terhadap KTP dan dari jaminan sosial lainnya. Sebuah studi pada kelompok transpuan/transgender yang dilakukan di Jakarta menemukan bahwa pemenuhan hak kepemilikan dokumen kependudukan masih rendah seperti kepemilikan Akta Kelahiran (54%), Kartu Keluarga (63%) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang masih berlaku sebesar 71% (Praptoharjo et al. 2017). Survei Jaringan Gaya Warna Lentera Indonesia (GWL Ina) pada 2017 di Bandar Lampung, Jakarta, Bandung, dan Manado juga memperlihatkan bahwa 34.1% dari 989 responden transpuan tidak memiliki KTP. Pusat Penelitian HIV dan AIDS Unika Atma Jaya Jakarta melalui Survei Kualitas Hidup Waria di Jakarta pada 2015 menemukan 29% dari 100 responden waria yang diwawancarai tidak memiliki KTP (Abdi 2021) Rendahnya kepemilikan dokumen dasar tersebut kemudian mengakibatkan hambatan dalam melanjutkan pendidikan ke tingkat yang lebih tinggi. Mayoritas waria adalah lulusan SMP dan SMA.

Problem ketiadaan KTP membawa konsekuensi beragam. Sebelum pandemi COVID-19, individu maupun kelompok transpuan yang tidak memiliki KTP banyak menghadapi masalah terkait dengan operasi yustisia, untuk ketertiban dan keamanan (ILO 2020, h. 7). Pandemi COVID-19 memberikan kerentanan berlipat pada kelompok transpuan. Di tengah hadirnya sejumlah kebijakan pencegahan dan penekanan laju virus berupa protokol hidup sehat dan pembatasan interaksi secara fisik. Biaya konsumsi bertambah, ada pengeluaran untuk kesehatan, tetapi di sisi lain pekerjaan transpuan berkurang dan bahkan menghilang. Dalam situasi pandemi, sektor informal—bidang jasa adalah bisnis yang terpukul cukup parah. Transpuan yang mayoritas bekerja pada bidang tersebut otomatis menjadi salah satu kelompok yang paling terdampak dari adanya pandemi ini.

Hasil survei cepat yang dilakukan Sanggar Swara pada Maret 2020 tentang dampak COVID-19 terhadap waria di beberapa wilayah di Jakarta, Banten dan Jawa Barat (Jabodetabek) memperlihatkan bahwa sekitar 640 orang responden menggantungkan pendapatan mereka sebagai pekerja seks dan/atau pengamen jalanan. Banyak

dari mereka yang kehilangan sumber pendapatan akibat penerapan *physical distancing* dan tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar mereka seperti biaya sewa dan makanan (Jaringan Transgender Indonesia 2020, h. 4).

Kerentanan mereka juga bertambah karena hilangnya akses atas kebutuhan dasar seperti akses atas sembako, tempat tinggal, dan pekerjaan. Survei dampak COVID-19 terhadap 42 responden dari 12 provinsi dan merupakan kelompok LBQ (Lesbian, Biseksual, Queer) perempuan dan waria, memperlihatkan bahwa 37,8% LBQ dan waria tidak memiliki akses suplai pangan; 35,6% di antaranya tidak mampu membayar sewa; 20% tidak dapat membayar listrik; dan 6,7% tidak dapat melanjutkan usaha.

Laporan Kajian Dampak Kebijakan COVID-19 terhadap Perempuan, Komnas Perempuan (2020, h. 32) menunjukkan berbagai hambatan akses program jaminan sosial bagi transpuan akibat ketiadaan KTP karena nomenklatur identitas belum tersedia. Hal ini menjadi kendala dalam pengakuan hak transpuan sebagai warga negara termasuk untuk mengakses program jaminan sosial pada masa pandemi.

Temuan Komnas Perempuan ini diperkuat dengan pengalaman para transpuan. Banyak dari mereka yang kerap terlewat dari program-program pemerintah, termasuk ketika pembagian sembako atau bantuan tunai. Forum Waria Indonesia juga mencatat bahwa sekitar 50%-60% transpuan lansia tidak memiliki kartu identitas atau KTP yang menjadi prasyarat pemberian bantuan sosial pemerintah (Amindoni 2020). Di saat yang sama mereka mengalami kesulitan mencari penghasilan, apalagi yang bekerja sebagai pengamen. Akhirnya komunitas transpuan sendirilah yang harus bergerak secara mandiri menggalang bantuan guna meredakan dampak pandemi.

Ada beberapa penyebab transpuan tidak memiliki KTP. Di antaranya adalah mereka memilih pergi dari rumah atau diusir dari keluarga yang menolak keberadaan mereka di usia yang masih muda. Konsekuensi dari pengusiran adalah dicoretinya nama mereka dari Kartu Keluarga yang kemudian berimplikasi sulitnya mengurus KTP. Ataupun jika mereka pergi dari rumah, mereka enggan pulang untuk mengurus KTP karena adanya stigma atau diskriminasi yang dirasakan terus-menerus dari dalam keluarga. Luka batin dan trauma menjadi satu urusan yang sulit diselesaikan segera dan memengaruhi kemampuan mereka mengakses layanan. Ketidaktahuan mereka atas prosedur pengurusan KTP juga merupakan kendala lain yang muncul.

Seluruh temuan di atas juga mengonfirmasi data hasil olahan Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas 2018) yang menunjukkan bahwa masih terdapat kelompok rentan yang memiliki hambatan dalam mengakses layanan adminduk. Hal yang sama juga ditemukan oleh Rahmi et al. 2020 dalam laporan PUSKAPA yang berjudul *Menyambung Rantai Inklusi: Memahami Kerentanan dalam Sistem Administrasi Kependudukan di Indonesia*. Survei tersebut menunjukkan ada sejumlah kelompok rentan yang tidak terakomodasi dalam adminduk.⁷

Inisiatif Keadilan dari Masyarakat Sipil bagi Transpuan

Merespons situasi para transpuan terutama di masa pandemi, beberapa Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) yang fokus pada isu-isu terkait minoritas gender dan seksualitas kemudian melakukan gerakan kemanusiaan untuk membantu mereka sejak 2020.⁸ Sejumlah OMS, menjadikan advokasi KTP transpuan menjadi agenda utama untuk mendekati hak mereka atas keadilan. Ada LSM yang menjadikan advokasi isu KTP menjadi program (kerja) tersendiri seperti Perkumpulan Suara Kita. Ada pula OMS yang menjadikan isu KTP transpuan sebagai kegiatan berbasis kasus seperti GWL Ina, Sanggar Swara, Forum Komunikasi Waria Indonesia.

Perkumpulan Suara Kita, melalui Hartoyo yang saat itu menjabat direktur, kemudian melakukan pembicaraan intensif dengan Dirjen Dukcapil yaitu Prof. Zudan Arif Fakhrulloh. Pada bulan April 2021, Perkumpulan Suara Kita melakukan rapat virtual dengan Direktorat Jenderal Pencatatan Sipil (Ditjen Dukcapil) Kemendagri untuk mendapatkan respons dari Pemerintah terhadap situasi transpuan yang mengalami ketiadaan KTP. Ada dua poin krusial yang dihasilkan dari pertemuan tersebut sebagaimana disampaikan oleh Hartoyo selaku wakil dari Perkumpulan Suara Kita:

Rapat virtual tersebut memunculkan komitmen dari Ditjen Dukcapil untuk membantu penyediaan akses pengurusan KTP dan kesepakatan untuk membentuk tim antara wakil dari komunitas dan pemerintah (Hartoyo 2021, wawancara 12 September).

Pusat Penerangan Kemendagri kemudian mengeluarkan keterangan pers pada 24 April 2021 yang di dalamnya menegaskan bahwa dukcapil seluruh Indonesia akan membantu para transgender untuk mendapatkan dokumen kependudukan. Bagi yang sudah merekam data maka akan dilakukan verifikasi dengan nama asli terlebih dulu. Pendataannya tidak harus semua ke Jakarta. Di daerah masing-masing juga bisa dibantu

oleh dinas dukcapil setempat, termasuk untuk dibuatkan e-KTP yang sesuai dengan alamat asalnya (Prasetya 2021).

Pernyataan ini memberikan angin segar bagi banyak organisasi seperti Perkumpulan Suara Kita yang memiliki banyak anggota transpuan tersebar di berbagai kota di Indonesia. Angin segar itu makin berhembus kencang ketika Kemendagri melakukan peluncuran khusus untuk pendataan bagi kelompok transpuan/transgender ini pada 2 Juni 2021. Lebih jauh, Kemendagri mengeluarkan Surat Edaran No. 470/11320/Dukcapil tentang Pendataan dan Penerbitan Dokumen adminduk bagi Penduduk Transgender tertanggal 26 Agustus 2021⁹ yang ditujukan kepada Kepala Unit Kerja yang membidangi Kependudukan dan Kepala Dinas Dukcapil Kabupaten/Kota Dokumen adminduk bagi penduduk transgender di seluruh Indonesia.

Menyambut komitmen Kemendagri, Perkumpulan Suara Kita, dengan dukungan dari Yayasan Srikandi Sejati (YSS) dan Indonesia AIDS Coalition (IAC), membentuk tim berbasis komunitas untuk melakukan pendataan yang dimulai pada Juni 2021. Sistem yang digunakan adalah *focal-point*, artinya akan ada orang kunci yang akan mendampingi transpuan secara intensif. Hartoyo menginformasikan bahwa tim ini bekerja untuk menjangkau transpuan, mengantar ke kantor dukcapil dan membantu proses pembuatan KTP.

Tim berbasis komunitas ini bekerja sejak Juni 2021 untuk DKI Jakarta sedangkan wilayah lain dimulai sejak 3 bulan lalu. Di wilayah DKI kecuali Kepulauan Seribu, kami menurunkan 6 orang yang mendampingi secara intensif. Kemudian ada 1 orang bekerja untuk Serang dan Kab. Serang; 1 orang bekerja di Depok; Kota Cimahi didata oleh 2 orang dan Kota Bandung 1 orang. Sedangkan untuk Bogor dan Kab. Bogor ada 3 orang. 2 orang bekerja untuk Bekasi dan Kota Bekasi, Semarang dan Surabaya masing-masing dijangkau oleh 2 orang. 2 orang menjangkau transpuan di DIY dan 1 orang untuk Kab. Kuningan (Hartoyo 2021, wawancara 10 September).

Respons positif dari pemerintah untuk membantu transpuan telah menimbulkan semangat kerelawanan tim. Hartoyo menyatakan bahwa sejauh ini tim hanya diberi uang transportasi saja untuk turun lapangan dan tidak ada uang lainnya. Inisiatif keadilan ini lahir dari komunitas untuk mendekati akses layanan dan bantuan sosial bagi kelompok transpuan.

Keberadaan Surat Edaran tersebut ternyata memudahkan tim memproses pengurusan KTP di lapangan, sebagaimana dituturkan oleh Yanti, seorang transpuan anggota tim pendataan.

Dulu kalau mau minta stempel dari RT/RW setempat, kami harus advokasi dulu karena tidak langsung dikasih. Tapi kalau sekarang, kami sudah bisa langsung mendapatkan. Sekarang kan mengurusnya per wilayah, sudah ada konfirmasi dari Dukcapil. Saat mengurus kami sudah diberi tahu kontakannya dan tinggal menunjukkan surat edaran dari Dukcapil. Surat edaran memudahkan kami karena setiap RT/RW pasti menerima surat edaran tersebut (Yanti 2021, wawancara, 13 September).

Menurut Hartoyo, hingga September 2021, sebanyak 256 transpuan yang telah mendapatkan KTP dari 600 data yang masuk ke Perkumpulan Suara Kita dari seluruh Indonesia. Ke-256 orang yang telah mendapat KTP tersebut adalah transpuan dari Jabodetabek dan Serang (Banten). Yanti menyatakan kebahagiaannya saat mengurus dan berhasil membantu transpuan lain meski masih menghadapi berbagai kendala.

Saya sudah mengurus 15 transpuan yang berhasil mendapatkan KTP. Mereka senang sekali karena sudah punya identitas dan sekarang bisa mendaftar untuk vaksin, bikin tabungan di bank atau mengakses bantuan. Meski demikian, masih ada beberapa yang tidak bisa segera menggunakan KTP-nya karena NIK (Nomor Induk Kependudukan)-nya masih belum terdaftar. Katanya diminta menunggu selama 2 minggu (Yanti 2021, wawancara, 13 September).

Namun demikian, di tengah kemajuan tersebut masih ada hambatan di tingkat instansi layanan dan personal transpuan sendiri. Pada beberapa kasus, transpuan yang kehilangan KTP justru mengalami hambatan psikologis yang lebih besar karena mereka harus menyediakan surat laporan kehilangan dari kepolisian.

Kalau KTP hilang maka harus minta surat kehilangan. Sebenarnya kami maunya tidak pakai surat kehilangan karena transpuan takut kalau harus berhadapan dengan polisi. Mereka tidak mengerti soal pengurusan, tidak memahami dokumen pendudukan sehingga takut ditanyanya (Yanti 2021, wawancara, 13 September).

Survei yang dilakukan oleh Puzzle Indonesia (2020, h. 7) di 4 area di Kota Bandung, Kabupaten Cimahi, Kabupaten Bandung, dan Kabupaten Bandung Barat terhadap 113 transpuan yang menjadi subjek survei dalam mengurus KTP memperlihatkan hambatan psikologis tersebut.¹⁰

Saat ini Perkumpulan Suara Kita masih terus menjangkau, mendata, dan juga mendampingi para transpuan. Seluruh data terus diverifikasi dan dipastikan terdokumentasi dengan rapi. Suara Kita menargetkan agar transpuan di seluruh Indonesia dapat memiliki KTP. Dengan adanya KTP ini mereka diharapkan akan

dapat mengakses lebih jauh seluruh layanan termasuk layanan bantuan sosial atau perlindungan sosial BPJS (Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan). Bambang Prayudi, Direktur Perkumpulan Suara Kita menyampaikan bahwa banyak transpuan yang menderita karena tidak memiliki perlindungan saat sakit atau kehilangan pekerjaan. Perlindungan menjadi hal penting terutama di masa tua.

Saya berharap agar teman-teman transpuan, termasuk yang sudah tua, mendapat pengakuan yang sama dari sisi legalitas sebagai warga negara dan bisa mengakses hak-hak dasar yang mensyaratkan adanya KTP misalnya BPJS, akses kesehatan, pendidikan dan perlindungan sosial lainnya (Prayudi 2021, wawancara 10 September).

Terkait dengan harapan atas perlindungan sosial ini sesungguhnya Rekomendasi ILO No. 202 mengenai Landasan Nasional untuk Perlindungan Sosial telah memandatkan kepada setiap negara anggota untuk terus berupaya memperluas jaminan sosial bagi sebanyak mungkin orang dengan mempertimbangkan beberapa prinsip-prinsip pemandu, di antaranya: universalitas, non-diskriminasi, dan inklusi sosial (terutama bagi mereka yang melakukan pekerjaan di sektor informal).

Problem Substantif dalam Pemenuhan Akses Keadilan bagi Transpuan Melalui KTP: Kerangka HAM Perempuan

Dalam perjanjian HAM, negara memiliki tiga kewajiban utama yaitu kewajiban untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfill*) hak-hak asasi setiap warga negaranya. Kewajiban untuk menghormati (*to respect*) berarti negara wajib menahan diri untuk tidak mencampuri atau melakukan intervensi terhadap pemenuhan hak individu dan kelompok, kecuali atas dasar hukum yang sah. Sedangkan kewajiban untuk melindungi (*to protect*), mensyaratkan negara untuk melindungi hak, baik terhadap pelanggaran yang dilakukan aparat negara maupun pelanggaran atau tindakan yang dilakukan oleh entitas atau pihak non-negara, termasuk individu. Sementara, kewajiban untuk memenuhi (*to fulfill*) berarti negara berkewajiban untuk mengambil langkah-langkah legislatif, administratif, yudisial, dan praktis yang perlu termasuk penyediaan fasilitas yang memadai untuk menjamin pelaksanaan HAM. Secara hukum, kewajiban ini diatur dalam Konstitusi Pasal 28I ayat 4 dan Pasal 71 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM yang menegaskan tanggung jawab pemenuhan HAM ada di tangan negara, khususnya pemerintah.¹¹

Sementara dalam pemenuhan HAM perempuan, CEDAW yang telah ditetapkan ratifikasinya melalui UU No. 7 Tahun 1984 menyatakan dalam Pasal 2 bahwa sebagai Negara Pihak, Indonesia memiliki beberapa kewajiban untuk melakukan langkah-langkah kebijakan untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan.¹²

Definisi perempuan sendiri telah diperluas oleh Komnas Perempuan dalam Pasal 3 dari perjanjian ECOSOC untuk memasukkan tidak hanya perempuan secara biologis, tetapi juga mereka yang secara sosiologis dan psikologis menganggap diri mereka sebagai perempuan. Dengan cara ini pemahaman tentang “menjamin persamaan hak antara laki-laki dan perempuan” termasuk—tetapi tidak terbatas pada—orang transgender (Komnas Perempuan 2019, h. 10).

Perluasan ini tentu akan semakin memperkuat kewajiban negara dalam melakukan pemenuhan hak sipil warga negara untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum sebagaimana dijamin dalam Kovenan Hak Sipil dan Politik yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui UU No. 12 Tahun 2005, Pasal 16 tentang kovenan Sipil. Selain itu, tidak mengalami diskriminasi karena identitas gendernya sebagaimana mandat Pasal 28G Konstitusi RI yang mengatur hak bebas dari ancaman, diskriminasi, dan kekerasan. Sementara CEDAW menjamin prinsip anti diskriminasi itu terutama dalam Pasal 2 butir b yang memandatkan negara pihak untuk membuat peraturan perundang-undangan yang tepat dan peraturan-peraturan lainnya termasuk sanksi-sanksinya di mana perlu, melarang semua diskriminasi terhadap perempuan. Lebih jauh, Pasal 4 CEDAW dan Rekomendasi Umum CEDAW No. 25 tentang perlakuan khusus sementara memandatkan kepada negara pihak untuk memfasilitasi upaya-upaya afirmasi dalam rangka meningkatkan posisi perempuan secara *de facto* maupun *de jure*.

Pemenuhan hak sipil dan bebas dari diskriminasi ini menjadi penting karena menjadi syarat bagi pemenuhan hak lain seperti hak atas pekerjaan, pendidikan, kesehatan, memilih dan dipilih, dan seterusnya. Hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum memiliki ciri hak yang positif yaitu penghormatan terhadapnya terjadi apabila negara secara aktif memberikan pemenuhan. Ciri hak positif ini dikenal dengan konsep interdependensi hak asasi manusia. Konsep interdependensi hak asasi manusia muncul dari sifat universalitas yang menyatakan bahwa pemenuhan dan penikmatan hak asasi manusia berlaku untuk setiap orang tanpa terkecuali. Bentuk dari pengakuan hak warga negara salah satunya adalah melalui penyediaan KTP yang merupakan bagian dari layanan adminduk.

Adminduk dalam Pasal 1 angka 1 UU 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. Prinsip yang diatur dalam berbagai regulasi mengenai administrasi kependudukan adalah bahwa pelayanan dilakukan secara profesional dan tanpa diskriminasi.

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.

Kedua bidang layanan ini dilaksanakan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) melalui Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil). Tulisan ini akan menelaah dua problem utama yang muncul pada isu layanan KTP dan transpuan baik yang terkait dengan regulasi itu sendiri maupun dengan layanan yang dilakukan Instansi Pelaksana.

Problem Substantif

Problem substantif merujuk pada muatan berbagai regulasi terkait administrasi kependudukan yang masih dianggap potensial bermasalah secara prinsip. Ada beberapa regulasi terkait adminduk yang telah diterbitkan Pemerintah. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan diterbitkan sebagai petunjuk teknis pelaksanaan UU Adminduk. Lalu Permendagri No.96 Tahun 2019 tentang Pendataan dan Penerbitan Dokumen Kependudukan Bagi Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan.

Secara khusus, problem substantif diarahkan pada pengaturan kelompok rentan dalam Permendagri No. 96/2019 yang terbagi dalam lima kelompok yaitu¹³: 1) Penduduk korban bencana alam; 2) Penduduk korban bencana sosial; 3) Orang terlantar yang di: (a) Panti Asuhan; (b) Panti Jompo; (c) Panti Sosial; (d) Rumah Sakit Jiwa; (e.) Lembaga Pemasarakatan; dan (f) Tempat Penampungan Lainnya; 4) Komunitas terpencil yaitu: (a) Komunitas terpencil yang tempat tinggalnya menetap; (b) Komunitas terpencil yang memiliki pola hidup berpindah pindah; dan 5) Penduduk yang menempati Kawasan hutan, tanah negara dan/atau tanah dalam kasus pertanahan.

Sayangnya, pengaturan tentang individu/kelompok yang mengalami stigma atau diskriminasi tidak diatur lebih jauh dalam Permendagri ini padahal mereka yang tersisih, terdiskriminasi, dan terstigma biasanya mengalami kerentanan berlapis yang berujung pada diskriminasi berlapis. Transpuan kerap mengalami berbagai hambatan dalam hal akses, layanan dan sistem yang kurang responsif, dan perlakuan yang diskriminatif akibat identitas gender dan sosial mereka.

Ketiadaan pengaturan tentang kelompok terdiskriminasi inilah yang menjadi akar dari terpinggirkannya transpuan dari layanan adminduk secara sistematis ditambah dengan stigma masyarakat dan sosial yang melihat mereka sebagai kelompok yang melawan nilai budaya dan agama.

Jika mengacu pada prinsip non-diskriminasi yang diatur dalam CEDAW maka bentuk diskriminasi yang dialami transpuan pada isu adminduk/KTP adalah diskriminasi berlapis. Diskriminasi berlapis tersebut terkait dengan interseksionalitas kerentanan mereka yaitu kemiskinan, minoritas seksual, rendahnya pendidikan, dan terpinggirkannya mereka dari ruang pengambilan keputusan. Pada prinsip kesetaraan, mereka kehilangan kesetaraan atas akses, partisipasi, dan manfaat.

Berkaca pada problem substansi di atas, pemerintah penting meninjau ulang Permendagri No. 96 Tahun 2019 dengan memperluas definisi penduduk rentan. Perluasan ini akan memberikan kepastian hukum bagi transpuan, menyamakan cara pandang petugas layanan, mendorong sistem menjadi lebih inklusif dan substantif. Selain itu juga pemerintah perlu melengkapi kebijakan dengan penguatan aturan teknis yang lengkap untuk mengatasi kerentanan transpuan. Pada kerentanan akibat identitas sosial terdapat dua kategori kerentanan, yaitu: a) penduduk yang status identitasnya belum diakui atau terabaikan negara; dan b) penduduk yang mendapatkan stigma di masyarakat (Puskapa 2020).

Tampaknya Kemendagri belum memiliki sebuah konsep layanan untuk mereka yang berkebutuhan khusus seperti transpuan yang mungkin tidak bisa didekati dengan pendekatan normatif atau sekadar berbasiskan pada keberadaan surat-surat pendukung.

Selain itu, keterlibatan masyarakat/OMS semacam Perkumpulan Suara Kita pada konteks adminduk ini belum sepenuhnya diatur. Menurut Pasal 20 Permendagri No. 11 Tahun 2010 tentang Pedoman Pendataan dan Penerbitan Dokumen Kependudukan Bagi Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan, yang kemudian direvisi oleh Permendagri No. 96 Tahun 2019, keterlibatan tersebut hanya sebatas koordinasi masih terlalu sumir bila dibanding apa yang diatur dalam Pasal 20.

Secara rinci Pasal 20 mengatur bahwa "Tim Pendataan Orang Terlantar dan Komunitas Terpencil Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 mempunyai tugas: a) mengkoordinasikan pelaksanaan pendataan orang terlantar dan komunitas terpencil dengan Camat/Lurah/Kepala Desa, Kepala Badan Perwakilan Desa, tokoh masyarakat, dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang bergerak di bidang kemasyarakatan setempat; b) melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan pendataan orang terlantar dan komunitas terpencil; c) melaksanakan bimbingan teknis pengisian formulir dan surat pernyataan.

Sementara Pasal 19 UU Permendagri No. 11 Tahun 2010 yang mengatur tentang anggota dan struktur Tim Pendataan sama sekali tidak menyinggung keterlibatan LSM sebagai bagian dari tim.

Terkait dengan pembiayaan, Pasal 30 UU No. 25 Tahun 2009 hanya menyebutkan sumber-sumber pendanaan. Pasal 30 UU No. 25 Tahun 2009 menyatakan bahwa biaya pelaksanaan pendataan dan penerbitan dokumen kependudukan bagi penduduk rentan administrasi kependudukan bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Provinsi dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten/Kota.

Tidak ada pengaturan dalam regulasi bahwa partisipasi dari masyarakat sipil ini juga penting mendapatkan dukungan dana dari pemerintah. Hal ini mengingat banyak OMS, terutama yang fokus pada isu keragaman gender dan seksual, tidak banyak dilirik donor/penyumbang dana karena sensitivitas isunya yang tinggi.

Pada konteks pelaporan, dalam Pasal 26 ayat (1) UU Adminduk mengatur apabila penduduk tidak mampu melaksanakan sendiri pelaporan terhadap Peristiwa

Kependudukan yang menyangkut dirinya sendiri dapat dibantu oleh instansi pelaksana atau meminta bantuan kepada orang lain. Namun, di bagian penjelasan pasal itu yang dimaksud dengan penduduk yang tidak mampu melaksanakan sendiri adalah disebabkan pertimbangan umur, sakit keras, cacat fisik, dan cacat mental. Ketentuan serupa diatur dalam Pasal 66 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

Tidak ada pengaturan bahwa kondisi stigmatisasi dapat menjadi alasan secara hukum untuk meminta instansi pelaksana menjangkau langsung ke para transpuan. Hal ini juga penting untuk ditimbang ulang mengingat CEDAW sebenarnya juga memandatkan agar Negara Pihak membuat tindakan afirmasi bagi kelompok rentan.

Problem Layanan

Problem ini terkait dengan layanan yang diberikan oleh instansi pelaksana. Problem bisa terkait dengan perspektif yang memengaruhi akses layanan maupun kapasitas dan kualitas layanan.

Instansi pelaksana dalam Pasal 8 (1) UU Adminduk bertugas untuk melaksanakan urusan administrasi kependudukan dengan kewajiban untuk mendaftar, melayani, menerbitkan dokumen, mendokumentasikan hingga melakukan verifikasi dan validasi data, dan informasi yang disampaikan oleh penduduk dalam pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

Sedangkan Permendagri No. 96 Tahun 2019 mengatur tentang upaya layanan 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. Pelaksanaan tugas ini dilakukan baik sebelum maupun pada masa pandemi COVID-19.

Tahun 2019, Kemendagri mengeluarkan Permendagri Nomor 7 Tahun 2019 tentang Pelayanan Administrasi Kependudukan secara daring. Lalu dalam rangka merespons pandemi, pada Maret 2020, Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan Surat Edaran (SE) No. 443.1/2978/DUKCAPIL. Di dalam SE ini dinyatakan bahwa layanan administrasi kependudukan dilakukan melalui daring (*online*) sampai dengan pandemi berakhir. Dinyatakan juga bahwa layanan secara daring ini berlaku bagi semua kantor urusan Kependudukan dan Catatan Sipil di 467 kabupaten/kota di seluruh Indonesia. Pengecualian diberikan dalam pengurusan e-KTP pada situasi mendesak seperti untuk keperluan sekolah, BPJS,

dan akses terhadap layanan rumah sakit. Pengecualian ini diberikan karena adanya kontak fisik, seperti perekaman sidik jari.

Pada Agustus 2021, Kemendagri mengeluarkan Surat Edaran No. 470/11320/Dukcapil tentang Pendataan dan Penerbitan Dokumen Adminduk bagi Penduduk Transgender. Isinya memberikan perintah agar Dukcapil di setiap wilayah melakukan pendataan kepada para transgender. Tidak ada syarat-syarat khusus yang dibebankan kepada transpuan dalam pengurusan KTP elektronik. Dokumen persyaratan tidak berbeda dengan dokumen persyaratan yang dimintakan kepada warga negara lainnya. Hanya jika ingin mengubah nama dan jenis kelamin di KTP maka perlu membawa dokumen penetapan dari pengadilan.

Meski terjadi perubahan metode layanan menjadi daring dan terbit Surat Edaran No. 470/11320/Dukcapil untuk memberikan layanan KTP kepada transgender/transpuan namun tidak serta merta menunjukkan bahwa kualitas layanan juga berbeda karena masih dipengaruhi oleh cara pandang terhadap sosok transpuan. Cara pandang ini tentu saja dipengaruhi oleh nilai-nilai agama atau keyakinan tertentu yang terus berkontestasi dengan semangat layanan publik bagi semua orang. Kasus-kasus yang dialami tim pendata Perkumpulan Suara Kita memberikan indikasi masih kuatnya stigma dari instansi pelaksana maupun di tingkat komunitas sendiri.

Ada persoalan lain, masih ada beberapa kasus RT/RW yang tidak mau memberikan surat penandatanganan di mana teman-teman trans itu tinggal. Akibatnya menjadi hambatan bagi kawan-kawan yang tidak punya KTP karena RT tidak mau tanda tangan. Atau si ibu kos tidak mau tanda tangan. Jadi persoalan lain yang muncul adalah persyaratan yang sifatnya normatif ini menjadi penghalang (Hartoyo 2021, wawancara 12 September).

Hambatan di tingkat birokrasi ini, yang berbalut dengan cara pandang instansi pelaksana terhadap transpuan, telah menyebabkan layanan menjadi tidak maksimal. Termasuk jika petugas mensyaratkan mereka harus pulang untuk pengurusan surat-surat lain seperti akta kelahiran. Yanti menyatakan bahwa berdasarkan pengalaman pendampingannya banyak transpuan yang tidak mau pulang ke kampung, karena takut distigma dan dilecehkan. Cemoohan warga biasanya mempertanyakan bahwa identitas transpuan berubah, yang sebelumnya laki-laki sekarang menjadi perempuan.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 470 Tahun 2014 tentang Perubahan Kebijakan dalam Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan terkait perekaman data kependudukan secara aktif (keliling)

dapat menjadi salah satu peluang lainnya dalam mendorong inklusivitas layanan bagi transpuan. Namun, peraturan ini sering kali dimaknai oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di daerah sebagai penempatan petugas di titik tertentu dan penduduk mendatanginya. Artinya, perekaman tetap membutuhkan keaktifan dari masyarakat.

Kondisi ini dapat berbenturan dengan aksesibilitas dari kelompok transpuan karena hambatan psikologis dan ketiadaan biaya untuk datang dan berharap para petugas yang mengunjunginya. Namun, dalam situasi pandemi petugas juga enggan untuk melakukan penjangkauan karena takut terpapar virus Covid-19 di tempat umum. Masalah lain adalah transpuan juga tidak dapat meminta bantuan orang lain karena kondisinya berada di luar pengaturan regulasi.

Sesungguhnya UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik telah mengatur bahwa standar layanan tersebut penting disusun dengan melibatkan masyarakat terkait. Secara rinci dalam Pasal 25 dinyatakan bahwa pengikutsertaan masyarakat dan pihak terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan prinsip tidak diskriminatif, terkait langsung dengan jenis pelayanan, memiliki kompetensi, dan mengutamakan musyawarah, serta memperhatikan keberagaman. Namun demikian, pelibatan masyarakat ini tampaknya masih terus mengalami tantangan meski transpuan telah menjadi tim yang menjangkau transpuan lainnya secara aktif.

Soal layanan ini merupakan pekerjaan yang harus terus dipantau. Hal ini mengingat masih banyak Dukcapil yang masih belum mandiri dan memiliki kesadaran pelayanan publik padahal inisiatif dan kemampuan untuk membuat berbagai terobosan menjadi modalitas para pelayan publik. Mereka bekerja karena ada masyarakat sipil yang bergerak. Bahkan inisiatif dari tiap-tiap Dukcapil untuk berkolaborasi dengan transgender juga nyaris kecil sekali. Dari semua wilayah Jawa, sejauh ini saya melihat hanya Dukcapil Kabupaten Kuningan dan Kota Tangerang yang secara spontan melakukan proses mandiri tanpa perlu didorong oleh masyarakat sipil (Hartoyo 2021, wawancara 13 September).

Sesungguhnya, pemenuhan hak transpuan atas adminduk beririsan erat dengan upaya menjamin keadilan bagi mereka. Sebab adminduk beririsan dengan sektor lainnya; pertama penggunaan data adminduk sebagai dasar perencanaan layanan sektor lain. Kedua, sebaliknya pendataan khusus kelompok rentan dapat melengkapi data adminduk. Ketiga, penerapan dokumen kependudukan atau identitas hukum sebagai syarat mengakses layanan dasar atau sektor

lain. Keempat sektor lain memberikan manfaat berupa layanan adminduk di dalam masing-masing programnya. Kewajiban pemerintah terhadap hak transpuan atas adminduk ini harus dilihat dari kacamata kewajiban HAM demi melindungi rakyatnya dan oleh karena itu upaya mewujudkan layanan publik ini harus dalam konsep kerja sama dengan sektor atau pihak lain.

Bentuk kerja sama yang dapat dilakukan diantaranya: (1) melakukan pendataan kelompok rentan untuk mengidentifikasi kebutuhannya; (2) melakukan pendataan menggunakan formulir yang mengakomodasi kebutuhan kelompok rentan; (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 kementerian/lembaga untuk percepatan pencatatan adminduk pada kelompok rentan serta pemanfaatan datanya.

Problem lain terkait layanan yang dihadapi dalam proses pendataan adminduk ini juga terkait kendala geografis dan mobilitas dalam menjangkau layanan antara lain bagi mereka yang tinggal di wilayah 3T (Tertinggal, Terluar, Terjauh), para transpuan lansia, atau transpuan penyandang disabilitas. Kendala lain adalah biaya tinggi untuk menjangkau layanan, belum memiliki informasi dan kemampuan yang cukup untuk menjangkau layanan. Sementara, Kemendagri di tingkat pusat dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) di tingkat kabupaten/kota tampaknya masih berada dalam ruang sektoral dengan pola berbeda dalam melakukan kerja-kerja layanannya. Jika tidak diatasi segera, kerja-kerja sektoral ini akan menjadi penghambat utama dalam pemenuhan HAM warga negara.

Penutup

Layanan administrasi kependudukan seperti KTP merupakan bagian dari pemenuhan HAM perempuan, sekaligus juga merupakan bagian dari pemenuhan hak sipil. Pertama, adanya KTP merupakan bentuk pengakuan bahwa seseorang sebagai pribadi yang memiliki legalitas sebagai warga negara. Kedua, pengakuan berimplikasi pada dilibatkannya komunitas tersebut dalam kehidupan bernegara secara utuh. Diakui artinya dipandang dan diperlakukan secara setara, diizinkan dan diberdayakan untuk terlibat membuat keputusan yang terkait kepentingan dan kesejahteraannya. KTP bagi kelompok

transpuan adalah pintu masuk bagi inisiatif-inisiatif keadilan yang lebih besar dan konkret bagi kelompok marginal.

Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan dan menerapkan berbagai kebijakan adminduk sehingga secara umum cakupan kepemilikan beberapa dokumen identitas hukum mengalami peningkatan. Namun demikian, sistem adminduk masih menghadapi tantangan substantif dan sistem pencatatan dan penjangkauan pada kelompok rentan seperti transpuan.

Meski pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan terkait kependudukan namun regulasi belum mengakui transpuan sebagai salah satu kelompok rentan. Meski demikian, akibat adanya pandemi, transpuan telah mendapat perhatian melalui Surat Edaran No. 470/11320/ DUKCAPIL tentang Pendataan dan Penerbitan Dokumen adminduk bagi Penduduk Transgender. Hal ini dapat dicatat sebagai sebuah perubahan baik bagi kelompok transpuan di tengah menguatnya semangat *homophobic* yang terus berkontestasi dengan mandat layanan publik bagi semua dan tanpa diskriminasi.

Pemerintah penting memastikan bahwa surat edaran ini tidak mengalami hambatan di tingkat pelaksana mengingat aturan pelaksana semacam surat edaran sangat tergantung pada kehendak politik aktor tertentu dan dinamika politik yang mewarnainya. Oleh karena itu pemerintah perlu melakukan perluasan definisi kelompok rentan agar mereka yang distigma dan didiskriminasi diakui dan diakomodasi dalam hukum. Pemerintah perlu memberi ruang bagi berbagai karakteristik kelompok rentan adminduk yang belum tertangkap oleh hukum dan sistem selama ini.

Berbagai problem dalam layanan yang dipengaruhi cara pandang para instansi pelaksana perlu direspons secara serius demi mengatasi diskriminasi berbasis identitas sosial dan gender. Oleh karena itu, penting agar pemerintah menerapkan upaya penghapusan stigma di setiap tingkatan pemerintahan dan memperkuat pemahaman instansi pelaksana agar memiliki keberpihakan kepada kelompok rentan termasuk transpuan. Kesadaran bahwa ada kelompok rentan yang memiliki kebutuhan khusus perlu dirumuskan secara tepat, agar dalam kebijakan dan implementasinya, pelayanan dan pemenuhan hak mereka sekadar normatif dan berorientasi pada keberadaan surat-surat pendukung. Keadilan bagi transpuan dalam negara, hanya dapat diwujudkan jika kendala-kendala dan situasi konkret mereka dikenali, diakui, dan diakomodasi secara menyeluruh. Dalam hal ini kerja-kerja

pemerintah—bagaimana upaya mereka menghasilkan dan memperbaiki kebijakan yang inklusif dan sungguh mengakomodasi pengalaman transpuan perlu bersinergi dengan OMS.

Penelitian ini menemukan bahwa di tengah besarnya tantangan yang dialami transpuan karena ketiadaan pengakuan negara, OMS adalah pihak-pihak yang paling awal melakukan inisiatif keadilan bagi kelompok rentan. OMS Suara Perempuan misalnya, memiliki peran krusialnya sebagai ‘kelompok penghubung’ bagi mereka yang membutuhkan KTP dengan pemerintah. Mereka melakukan penjangkauan, pendataan, pendampingan terhadap korban, pendekatan dengan pemerintah, dan memastikan kebutuhan korban diakomodasi oleh pemerintah. OMS dalam hal ini juga mengambil fungsi-fungsi pengawasan dan memastikan bahwa bantuan sosial harus diberikan secara inklusif bagi seluruh warga negara. Meski inisiatif ini dilakukan oleh OMS, namun kedepan penting bagi pemerintah untuk melanjutkan inisiatif keadilan ini dengan cara membuka akses layanan adminduk bagi transpuan secara lebih mudah dan sederhana. Riset ini melihat adanya potensi besar menghadirkan keadilan bagi kelompok rentan, khususnya transpuan dengan memastikan adanya sinergi antara kementerian/lembaga, Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dan OMS dalam menjangkau kelompok rentan adminduk menjadi penting diperkuat.

Akses pada administrasi kependudukan terutama KTP adalah akses yang harus dibuka untuk semua orang dan tidak tergantung pada kondisi politik, sosial, dan lain sebagainya. Pandemi telah membuka akses keadilan bagi transpuan dalam KTP dan administrasi kependudukan lainnya. Namun, akses ini tidak bisa hanya berhenti di sini. Di masa yang akan datang, dalam situasi normal, bencana, dan lainnya, akses mereka terhadap layanan adminduk dengan cepat dan mudah harus terjamin, sama seperti warga negara lainnya. Sebagaimana yang dimandatkan oleh konstitusi, negara seharusnya menjamin keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Tanpa pengecualian jenis kelamin, gender, dan orientasi seksual, setiap warga negara harus memiliki kesempatan yang sama dalam mendapat layanan dan jaminan dari negaranya.

Daftar Pustaka

Abdi, Alfian Putra 2021, “Derita Transgender di Tengah Covid-19: Tak Ada KTP, Tak Ada Bantuan”, *Tirto.id*, diakses pada 11 September 2021, di <https://tirto.id/derita-transgender-di-tengah-covid-19-tak-ada-ktp-tak-ada-bantuan-eN8k>

Amidoni, Ayomi 2020, *Transgender: Perjuangan transpuan di Masa Pandemi Virus Corona: Hidup seperti Orang yang Mati Perlahan-lahan*, BCC, diakses pada 6 September 2021, di <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-52500732>

Badan Pusat Statistik 2019, *Survei Sosial Ekonomi Nasional Tahun 2018*, BPS, Jakarta.

Badgett, LMV, Waaldijk, K, van der Meulen Rodgers, Y 2019, "The relationship between LGBT inclusion and economic development: Macro-level evidence", *World Development* Vol. 120, diakses pada 6 September 2021, di: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X19300695>

Detik.com 2020, *Kemendagri Akan Buat E-KTP untuk Transgender*, diakses pada 7 September 2021, di <https://news.detik.com/berita/d-5545124/kemendagri-akan-buatkan-e-ktp-untuk-transgender>

ILO 2020, *Laporan Kajian Cepat: Dampak Sosio-Ekonomi COVID-19 terhadap Orang Dengan HIV dan Populasi Kunci*, Jakarta: ILO, diakses pada 7 September 2021, https://www.ilo.org/jakarta/whatwedo/publications/WCMS_794828/lang--en/index.htm

ILO 2012, Naskah Rekomendasi mengenai Landasan Nasional untuk Perlindungan Sosial No. 202, diakses pada 15 September 2021, di: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms_195626.pdf

Jaringan Transgender Indonesia 2020, *The Impact of the COVID-19 Pandemic on Transgender Communities in Indonesia (2020 Survey)*, JTID, Jakarta.

Jogja.Suara.com 2021, *Transpuan di Jogja Bisa Ajukan KTP Tak perlu Tergabung di Komunitas*, diakses pada 7 September 2021, di: <https://jogja.suara.com/read/2021/09/01/210000/transpuan-di-jogja-bisa-ajukan-ktp-tak-perlu-tergabung-di-komunitas>

Kabarbanten.Pikiran Rakyat.com 2021, *Transgender atau Transpuan di Kota Tangerang Akhirnya Miliki e-KTP*, diakses pada 6 September 2021, di: <https://kabarbanten.pikiran-rakyat.com/seputar-banten/pr-592464146/17-transgender-atau-transpuan-di-kota-tangerang-akhirnya-miliki-e-ktp>

Kementerian Dalam Negeri 2020, *Prof Zudan: Identitas Penduduk Wujud Perlindungan Hak Sipil dari Negara Kepada Warganya*, diakses pada 7 September 2021, di: <https://dukacopil.kemendagri.go.id/berita/baca/584/prof-zudan-identitas-penduduk-wujud-perlindungan-hak-sipil-dari-negara-kepada-warganya>

Kementerian Kesehatan 2020, *Laporan Teknis Estimasi Jumlah Populasi Beresiko Terinfeksi HIV di Indonesia*, Jakarta: Direktur Jenderal Pencegahan dan Pengendalian Penyakit Kemenkes RI diakses pada 7 September 2021, di: https://hivaidis-pimsindonesia.or.id/download/file/2020_Kemkes_Laporan_Estimasi_Populasi_Rawan_HIV.pdf

Komnas Perempuan 2019, *Seri Dokumen Kunci 14, Laporan Dan Proses Advokasi Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan Kepada Mekanisme Treaty Bodies Dan High ComMisioner Perserikatan Bangsa-Bangsa*, Komnas Perempuan, Jakarta diakses pada 7 September 2021, di: <https://komnasperempuan.go.id/download-file/59>

Komnas Perempuan 2020, *Menata Langkah dalam Ketidakpastian: Memperkuat Gerak Juang Perempuan di Masa Pandemi COVID-19*

Kajian Implementasi Kebijakan PSBB dan Dampaknya Pada Hak Konstitusional Perempuan, Jakarta, Komnas Perempuan, diakses pada 5 September 2021 diakses pada <https://komnasperempuan.go.id/download-file/499>

Permendagri No. 96 Tahun 2019 tentang Pendataan dan Penerbitan Dokumen Kependudukan bagi Penduduk Rentan Administrasi.

Praptoharjo, I, Nevendorff, L, Irwanto, & Pupoarum, T 2017, *Laporan Penelitian Survei Kualitas Hidup Waria di Indonesia*, 13-32. Pusat Penelitian HIV/AIDS UNIKA Atma Jaya, Jakarta diakses tanggal 11 September 2021 pada https://pph.atmajaya.ac.id/media/document/KM/publikasi/2016_Survei_Kualitas_Hidup_Waria_di_Indonesia.pdf

Puzzle Indonesia 2020, *Hambatan Kepemilikan KTP di Komunitas Transgender Perempuan di Kota Bandung*.

Rahmi, MA, Septian ER, Kusumaningrim S 2020, *Menyambung Rantai Inklusi: Memahami Kerentanan dalam Sistem Administrasi Kependudukan di Indonesia*, Pusat Kajian dan Advokasi Perlindungan dan Kualitas Hidup Anak Universitas Indonesia (PUSKAPA), Puskapa, Jakarta. Diakses 5 September 2021, pada [https:// Menyambung-Rantai-Inklusi-Memahami-Kerentanan-dalam-Sistem-Adminku-di-Indonesia.pdf](https://Menyambung-Rantai-Inklusi-Memahami-Kerentanan-dalam-Sistem-Adminku-di-Indonesia.pdf)

Republika.co.id 2021, *Transgender di Kota Tangerang Miliki KTP-el*, diakses pada 7 September 2021, di: <https://www.republika.co.id/berita/qydn8o487/22-transgender-di-kota-tangerang-miliki-ktpel>

Sen, S & Bolsoy, N 2017, "Violence against women: prevalence and risk factors in Turkish sample", *BMC Women's Health* **17**, 100, diakses pada 8 September 2021, di: <https://doi.org/10.1186/s12905-017-0454-3>

Tempo.co 2021, *Jalan Berliku Memperjuangkan KTP bagi Transgender* diakses pada 7 September 2021, di: <https://nasional.tempo.co/read/1482601/jalan-berliku-memperjuangkan-ktp-bagi-transgender>

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, diubah menjadi Undang Undang Nomor 24 Tahun 2013.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik).

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi PBB tentang Penghapusan segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan.

Catatan Akhir

- 1 Layanan KTP elektronik dengan metode 'jemput bola' digunakan, artinya petugas yang akan mendatangi individu atau komunitas yang membutuhkan KTP.
- 2 CEDAW singkatan dari Convention on The Elimination of Discrimination Against Women (Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan). Konvensi ini telah ditetapkan ratifikasinya melalui UU No.8 Tahun 1974.

- 3 “Waria” adalah istilah Bahasa Indonesia untuk orang yang terlahir sebagai ‘laki-laki’ lantas tumbuh dengan identitas gender perempuan. Kata ini merupakan kombinasi dari “wanita” dan “pria”, dan kadang diterjemahkan dalam bahasa Inggris sebagai “transgender woman.”
- 4 Terminologi yang digunakan dalam laporan ini adalah waria yang merujuk pada transpuan.
- 5 Komisi Fatwa MUI dalam sidangnya pada tanggal 9 Jumadil Akhir 1418 H, bertepatan dengan tanggal 11 Oktober 1997 tentang masalah waria menyatakan: a) Waria adalah laki-laki dan tidak dapat dipandang sebagai kelompok (jenis kelamin) tersendiri; b) Segala perilaku waria yang menyimpang adalah haram dan harus diupayakan untuk dikembalikan pada kodrat semula.
- 6 Munas MUI ke-VIII, menghasilkan Fatwa No. 03/MUNAS-VIII/2010 yang menyatakan : 1) mengubah alat kelamin dari laki-laki menjadi perempuan atau sebaliknya yang dilakukan dengan sengaja, misalnya dengan operasi ganti kelamin, hukumnya haram dan tidak memiliki implikasi hukum syar’i terkait penggantian tersebut; 2) menyempurnakan alat kelamin bagi seorang *khunsa* yang fungsi alat kelamin laki-lakinya lebih dominan atau sebaliknya, melalui operasi penyempurnaan alat kelamin hukumnya boleh, sehingga memiliki implikasi hukum syar’i terkait penyempurnaan itu
- 7 PUSKAPA menemukan beberapa kelompok rentan yang belum diakomodasi dalam adminduk 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.
- 8 Tercatat ada Perkumpulan Suara Kita, Arus Pelangi, Sanggar Seroja, Forum Komunikasi Waria Indonesia, Ardhanary Institute, Sanggar Swara, Pondok Pesantren Waria Al-Fatah, Yogyakarta dan organisasi perempuan seperti SPJ di Jogja, atau dapur transpuan yang ikut menggalang bantuan/donasi/nasi bungkus dan menyalurkannya kepada komunitas transpuan.
- 9 Isi dari Surat Edaran ini adalah: (1) Meminta Ditjen Dukcapil Kemendagri untuk melakukan pengecekan data penduduk kelompok transgender yang telah disampaikan oleh masyarakat sipil; (2) Meminta kepada Kepala Dinas Dukcapil Kabupaten/Kota untuk (a) Melakukan pengecekan biometrik untuk memastikan data yang bersangkutan berada dalam basis data kependudukan, memastikan juga kepemilikan dokumen kependudukannya atau dokumen lainnya, dan memastikan kelengkapan seluruh data; (b) melakukan pengecekan data secara hati-hati dan (c) Mendorong agar kelompok transgender memberikan data dengan benar dan jujur. (3) Meminta Kepala Dinas Dukcapil Provinsi untuk: (a) Mengkoordinasi pendataan dan penerbitan dokumen kependudukan dengan mendorong Dinas Dukcapil Kabupaten/Kota untuk lebih proaktif; (b) Melakukan pembinaan, monitoring dan supervisi pelaksanaan pendataan dan penerbitan dokumen kependudukan.
- 10 Mayoritas (46,6%) beralasan mereka tidak merasa nyaman mengurus atau mendaftarkan karena identitas mereka sebagai transgender. Kemudian diikuti alasan ketiadaan dokumen pendukung pembuatan KTP seperti akta kelahiran atau Kartu Keluarga (KK) sebagai kendala mereka (26,6%). Sebagian kecil lainnya dikarenakan alasan kendala biaya pengurusan (tidak memiliki uang, biaya transportasi dan biaya lainnya) sebesar 13,3% dan alasan tidak mengetahui akses pembuatan KTP dan alasan lainnya (6,6%).
- 11 Konstitusi juga mengatur beberapa hak yang menjadi tanggung jawab Negara antara lain hak untuk bebas dari diskriminasi (Pasal 27 dan 28I ayat 2), hak untuk rasa aman (Pasal 28G ayat 1), dan hak untuk bebas dari kemiskinan dan mendapat jaminan perlindungan sosial (Pasal 34).
- 12 Dalam Pasal 1 CEDAW, istilah “diskriminasi terhadap perempuan” berarti setiap perbedaan, pengecualian atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin yang memiliki efek atau tujuan merusak atau meniadakan pengakuan, kesenangan atau kenikmatan oleh perempuan, terlepas dari status pernikahan mereka, atas dasar kesetaraan laki-laki dan perempuan, hak asasi manusia dan kebebasan fundamental di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau lainnya.
- 13 Pengaturan kelima kelompok rentan tersebar dalam beberapa Pasal antara lain Pasal 2 (pengaturan kelompok dalam 5 kategori); Pasal 10 terkait kelompok rentan bencana alam dan sosial; Pasal 13 terkait dengan orang terlantar dan Pasal 16 untuk komunitas terpencil serta Pasal 18 untuk mereka yang tinggal di hutan atau di kawasan tanah negara.