

Konsep Penduduk yang Diterapkan dalam Sensus Penduduk 2010

Uzair Suhaimiⁱ
uzairsuhaimi.wordpress.com

Kegiatan pendataan Sensus Penduduk 2010 (SP2010) di Indonesia akan segera berlangsung selama sebulan penuh 1-31 May 2010. Sejalan dengan rekomendasi PBB atau *United Nations* (UN), SP2010 dimaksudkan sebagai basis yang dipercaya untuk memperoleh angka jumlah penduduk yang cermat serta bermanfaat bagi perencanaan pembangunan yang efisienⁱⁱ. Praktek sensus penduduk pada umumnya menggunakan salah satu dari dua konsep yang berbeda yaitu *de jure* atau *de facto*. Penggunaan kedua istilah yang terlanjur sudah sangat populer itu sebenarnya tidak direkomendasikan oleh UN karena berpotensi disalah-fahami. Rekomendasi UN menyinggung kedua istilah itu sekedar untuk maksud penegasan. Artikel ini meninjau secara singkat kedua konsep itu dan menjelaskan penerapannya dalam SP2010.

Konsep *de jure* dan *de facto*

de jure: Istilah yang menyesatkan

Istilah *de jure* tidak direkomendasikan oleh UN karena berpotensi menyesatkan. Penerapan konsep itu dalam pengertiannya yang tepat merujuk pada pendefinsian penduduk yang didasarkan pada status administrasi kependudukan yang dibuktikan oleh kemilikan oleh kartu identitas resmi seperti KTP. Dengan konsep *de jure*, seseorang didefinsikan sebagai penduduk wilayah A jika kartu identitas resminya menyatakan demikian. Sedandainya orang itu memiliki dua atau lebih KTP untuk wilayah yang berbeda maka per defnisi orang itu secara resmi dianggap sebagai penduduk dari masing-masing wilayah itu. Dengan logika yang sama, orang itu bukan penduduk A jika ia tidak memiliki KTP wilayah itu sekalipun selama hidup ia menetap disana. Singkatnya, konsep *de jure*, dalam pengertian yang tepat, sama sekali berbeda dengan konsep *usual resident* sebagaimana akan dijelaskan secara singkat pada bagian lain artikel ini.

Menanggapi draft awal artikel ini salah seorang tim teknis SP2010ⁱⁱⁱ menambahkan catatan penting mengenai konsep *de jure*. Menurutnya, konsep ini mengasumsikan administrasi kependudukan yang efektif sehingga setiap penduduk tercatat (*regitered*). Asumsi ini jelas belum dapat dipenuhi di Indonesia padahal tanpa dipenuhinya sangat tidak realistis mengharapkan penerapannya akan menghasilkan data SP yang dapat

dipercaya. Selain itu, konsep *de jure* pada umumnya dilakukan dengan alasan politik seperti dilakukan Israel, misalnya.

Population present: Istilah pengganti de facto

Istilah *de facto* juga tidak direkomendasikan oleh UN yang mengajukan istilah *population present* sebagai penggantinya. Berdasarkan konsep ini penduduk seseorang didefinisikan berdasarkan fakta dimana dia ditemui oleh petugas sensus penduduk yang mencatatnya. Jadi, orang yang seumur hidup di Tangerang tetapi ketika pendataan ditemukan oleh petugas SP2010 di Stasiun Baranangasing Bogor, misalnya, maka orang itu dianggap sebagai penduduk Kelurahan Baranangsiang, Kecamatan Bogor Utara, Kota Bogor, bukan penduduk Tangerang.

Penyelenggaraan SP dengan konsep ini bisanya memerlukan waktu singkat. Di Turki, misalnya, penyelenggaraan SP konon hanya dua hari; di Sri Lanka, sebagai contoh lain, konon hanya 6 jam. Mekanisme pendataan di lapangan tentu saja 'diupayakan' agar semua penduduk tercatat dan hanya tercatat sekali dalam sensus penduduk. Dapat dibayangkan betapa sulitnya upaya semacam itu dalam praktek di lapangan jika dilakukan di Indonesia.

Data penduduk berdasarkan konsep '*de facto*' memiliki keunggulan karena akan menghasilkan data dengan rujukan waktu yang sangat spesifik. Keunggulan ini sejalan dengan tujuan utama SP pada umumnya yaitu menghitung stok penduduk pada suatu titik waktu tertentu (lihat catatan kaki 2). Walaupun demikian, penerapan konsep ini juga mengandung sejumlah kelemahan antara lain sebagai berikut:

- Bagi negara yang luas geografisnya (apalagi berkepulauan seperti Indonesia) sangat sulit memantau penerapan SOP di lapangan. Konsistensi penerapan SOP yang tegas dibutuhkan untuk menghindari 'penyakit' SP yang melekat yaitu lewat cacah dan cacah ganda;
- Karena waktu yang tersedia singkat (singkat karena harus mengantisipasi pendataan penduduk yang sedang dalam perjalanan) jumlah informasi yang dapat dikumpulkan sangat terbatas (yang berarti tidak efisien dari sisi nilai manfaat); dan; ini berakibat yang terpenting,
- Data yang dihasilkan kurang dapat dimanfaatkan untuk keperluan perencanaan (apalagi kegiatan *targetting*) karena penduduk dapat tercatat di luar wilayah dimana dia tinggal sehari-hari.

Berdasarkan kelemahan-kelemahan itu (selain banyak kelemahan lain), negara-negara yang selama ini menerapkan konsep “*de facto*” konon mulai mempertimbangkan beralih ke konsep *usual resident*. Tetapi perubahan semacam ini biasanya tidak sederhana karena penyelenggaraan SP dalam kebanyakan praktek di dunia didasarkan pada undang-undang yang tidak mudah diganti begitu saja.

Konsep Usual Resident

Seperti disinggung sebelumnya, istilah *usual resident* direkomendasikan UN sebagai pengganti istilah *de jure* yang dapat menyesatkan. Agar memperoleh gambaran lengkap mengenai konsep ini, berikut disajikan satu paragraf dari Rekomendasi UN yang relevan:

A usual resident population count is a count of all usual residents of a country at the time of the census. Although countries determine the definition of usual resident according to their circumstances, it is recommended that in defining a usual resident and the place of usual residence, countries apply the definition contained in para. 1463 Usual residents may have citizenship or not, and they may also include undocumented persons, applicants for asylum or refugees. Usual residents then may include foreigners who reside, or intend to reside, in the country continuously for either most of the last 12 months or for 12 months or more, depending on the definition of place of usual residence that is adopted by the country... (Para. 2.31)

Kutipan di atas menjelaskan sifat inklusivitas dari konsep *usual resident* dengan mencakup mereka yang tidak berkewarganegaraan, yang tidak mempunyai kartu identitas, maupun yang pengungsi. Kutipan yang sama juga menjelaskan bahwa rujukan waktu yang digunakan adalah 12 bulan.

Rujukan waktu yang digunakan di Indonesia, sebagaimana akan terlihat nanti, bukan 12 bulan tetapi 6 bulan. Hasil diskusi dengan para ahli serta sudah sangat berpengalaman dalam kegiatan SP menyimpulkan bahwa bagi Indonesia perbedaan rujukan waktu itu tidak akan menghasilkan angka yang berbeda secara signifikan (mungkin karena penduduk Indonesia relatif masih tidak terlalu *mobile*). Para ahli merekomendasikan agar BPS tetap menggunakan rujukan 6 bulan selain karena perbedaannya tidak akan signifikan tetapi juga (dan ini jauh lebih penting) untuk keperluan perbandingan dengan data SP sebelumnya.

Perlu dikemukakan bahwa konsep *de jure* dan *de facto* masing-masing memiliki kelebihan atau keuntungan. Penjelasan rinci mengenai keuntungan masing-masing konsep itu dapat dilihat dalam Lampiran artikel ini yang dikutip dari Rekomendasi UN.

Konsep SP2010

Tempat Tinggal Sehari-hari

Pada prinsipnya konsep dasar yang digunakan dalam SP2010, seperti halnya dengan konsep-konsep yang digunakan dalam sensus-sensus penduduk sebelumnya, adalah konsep tempat tinggal sehari-hari yang tidak lain adalah konsep *usual resident* sebagaimana dijelaskan sebelumnya^{iv}. Seseorang yang secara faktual tinggal sehari-hari di suatu wilayah A didefinisikan sebagai penduduk A. Prinsip ini berlaku universal dalam arti mengabaikan semua karakteristik individualnya yang melekat termasuk kewarganegaraan, suku dan agama. Dalam kasus orang itu, dia tetap penduduk A sekalipun tidak memiliki KTP atau ber-KTP ganda, berwarganegara asing atau tidak memiliki kewarganegaraan sama-sekali, beragama di luar agama yang diakui oleh pemerintah atau tidak beragama sama-sekali, misalnya. Singkatnya, prinsip universal ini sekaligus bersifat mencakup-semua (*all-inclusive*). Konsep ini juga digunakan dalam SP-SP sebelumnya (1961, 1971, 1980, 2000). Bagi BPS dan lebih-lebih bagi pemakai data, konsistensi penerapan konsep penduduk perlu untuk memastikan data SP2010 dapat dibandingkan dengan data SP sebelumnya.

Definisi Operasional

Untuk keperluan pengumpulan data di lapangan, pengertian 'tinggal sehari-hari' perlu dijabarkan ke dalam definisi operasional yang baku. Dalam SP2010, seperti halnya dalam SP-SP sebelumnya, seseorang dikatakan tinggal sehari-hari di wilayah A selama hidupnya tinggal di sana atau memenuhi salah satu syarat sebagai berikut:

- Menetap di wilayah A paling tidak dalam 6 (enam) dihitung dari hari pendataan SP2010, terlepas dari maksud menetap di wilayah itu;
- Tinggal di wilayah A kurang dari 6 bulan tetapi bermaksud menetap di wilayah itu; dan
- Orang yang berstatus Kepala Rumahtangga yang tinggal sehari-hari di luar wilayah A dan hanya pulang sekali-kali ke rumahtangganya yang tinggal di wilayah A. (Ini tidak berlaku bagi anggota rumahtangga yang berstatus bukan Kepala Rumahtangga.)

- Orang yang biasanya (selama 6 bulan terakhir) berpindah-pindah tempat tinggal, dan pada waktu sensus tinggal di wilayah A (terlepas dari maksudnya menetap atau tidak). Kasus ini sebagai salah satu bentuk penerapan konsep '*de facto*' tepatnya *population present*.

Dengan definisi-operasional ini maka seseorang didefinisikan bukan penduduk A jika memenuhi salah satu syarat berikut:

- Sudah 6 bulan atau lebih tinggal di luar wilayah A (terlepas dari maksud tinggal dan status kepemilikan KTP); dan
- Baru pindah dengan maksud menetap di luar Wilayah A (terlepas dari status kepemilikan KTP).

Penutup

SP2010 yang segera berlangsung menggunakan konsep yang sesuai rekomendasi UN dan datanya akan dapat terbanding dengan data SP-SP sebelumnya karena konsep dan definisi operasionalnya sama.

Lampiranv:

**Population Present V.S Usual Resident: Some Advantages
(Dikutip dari Rekomendasi UN).**

<i>Population at Present ('de facto')</i>	<i>Usual Resident ('de jure')</i>
<ul style="list-style-type: none">• <i>The simplest form of population count from a population census (paragraph 2.24).</i>• <i>A population present count Removes complications associated with the application of the concept of place of usual residence, and can reduce the incidence of double counting or missing people by the census (paragraph 2.25).</i>• <i>Apart from these benefits of simplicity, a population present count offers a cost advantage because the census does not need to collect additional information about usual residents not at their usual residence at the time of the census (paragraph 2.25).</i>• <i>A population present count may be a good proxy for a count and distribution of usual residents, particularly if nearly all the population will be at their usual residence at the time of the census, or if the characteristics of those persons present are very similar to the characteristics of usual residents (paragraph 2.27).</i>• <i>It is also very useful to collect information to identify those persons present who are not at their usual residence and those persons who are not usual residents of the country (paragraph 2.28).</i>	<ul style="list-style-type: none">• <i>Countries are most interested in the count and distribution of usual residents because usual residence is generally the best indication of where people will demand and consume services, and a count of usual residents is therefore most relevant for planning and policy purposes (paragraph 2.18).</i>• <i>Countries increasingly prefer a usual resident population count because this count offers better information for planning and policy purposes on the demand for services, households, families and internal migration (paragraph 2.30).</i>• <i>A usual resident count provides a better count of the permanent population of a country for long-term planning and policy purposes, and a better distribution of the resident population within the country for planning and service delivery purposes at subnational geographic levels (paragraph 2.32).</i>

ⁱ Penulis berterimakasih kepada Saudara Thoman Parosi, salah seorang anggota inti Tim Teknis SP2010, yang telah mengedit draft artikel ini secara cermat dan kepada Saudara Diah dari Sekretariat SP2010 yang telah menyaiapkan materi yang dibutuhkan.

ⁱⁱ UN merumuskan tujuan dan kegunaan suatu suatu sensus penduduk sebagai berikut:

“The Main objective of a population census is to provide a reliable basis for an accurate count of the population at a point of time. accurate population count is essential for efficient planning and delivery of services, distribution of sources, defining of boundaries for electoral representation and policy development” (Paragraph 2.17). Sumber: United Nations, Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses, Revision 2, 2008.

ⁱⁱⁱ Saudara Thoman Pardosi

^{iv} Kekecualian diberlakukan bagi penduduk yang berstatus kepala rumah tangga. Mereka tetap dianggap sebagai kepala rumah tangga di kediaman atau asalnya sekalipun mempunyai tempat tinggal di tempat lain ketika bekerja asalkan pulang secara periodik. Konsep ‘de facto’ (tepatnya *population present*) diberlakukan bagi penduduk yang tidak bertempat tinggal tetap atau tuinawisma yang jumlahnya diperkirakan relatif sangat sedikit.

^v Draft lampiran disiapkan oleh Saudara Diah dari Sekretariat SP2010, BPS.