

**WACANA DAN KOMUNIKASI KEBIJAKAN KEPENDUDUKAN
DALAM DOKUMEN STRATEGIS ORGANISASI: ANALISIS WACANA
KRITIS PADA PERWAKILAN KEMENDUKBANGGA/BKKBN
PROVINSI BENGKULU**

Sugeng Suharto, Sri Suharti

Universitas Bengkulu, Bengkulu, Indonesia

Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Bengkulu, Indonesia

sugengsuharto@unib.ac.id s.suharti1367@gmail.com

Abstract

Article History

Received: 16-07-2026

Revised : 16-08-2026

Accepted : 26-08-2026

Keywords:

*Critical Discourse,
Population Policy,
Kemendugbangga
BKKBN,
Institutional,
Transition Indonesia,*

Strategic documents produced by government agencies are rarely examined as discursive artefacts that encode relations of power, ideology, and contested meaning. This study investigates how population policy discourse is constructed, reproduced, and politicised within the official strategic documents of the Kemendugbangga/BKKBN Provincial Representative of Bengkulu, Indonesia, with particular attention to the institutional transition from BKKBN to Kemendugbangga following 2024. Employing a qualitative Critical Discourse Analysis (CDA) design based on Fairclough's three-dimensional framework (text, discursive practice, social practice) and complemented by Interpretive Policy Analysis (IPA) as developed by Hajer and Wagenaar, the study analyses six categories of strategic documents alongside semi-structured interviews with eight key informants who served as both producers and consumers of those texts. Three interlocking patterns emerge from the data: (1) a strong centralisation of discursive authority, in which national templates, the RPJMN, and hierarchical indicators constrain local agency to matters of presentational packaging rather than substantive content; (2) a structural tension between field realities and formal reporting requirements, evidenced by informants' candid acknowledgement of systematic positive-framing bias; and (3) a hybrid discursive transformation in which substantive policy shifts coexist with institutional rebranding aimed at aligning Kemendugbangga with the Indonesia Emas 2045 and demographic-dividend narratives. The findings reveal that strategic documents function primarily as instruments of bureaucratic legitimation rather than as operationally responsive planning guides, thereby marginalising qualitative indicators and the voices of

vulnerable groups and remote communities. The study contributes the first application of Fairclough's three-dimensional CDA to sub-national population-governance documents in Indonesia, opening a new methodological avenue for critical public administration scholarship in the region.

Pendahuluan

Dokumen strategis pemerintah Renstra (Rencana Strategis), LKjIP (Laporan Kinerja Instansi Pemerintah), Standar Operasional Prosedur, dan Petunjuk Teknis menempati posisi yang kurang diteorisasikan dalam kajian administrasi publik Indonesia. Analisis kebijakan konvensional memperlakukan dokumen-dokumen ini sebagai wadah netral bagi data kinerja, target program, dan kerangka regulasi. Orientasi positivistik ini, meski produktif untuk mengukur efisiensi dan akuntabilitas, membiarkan tidak terkaji proses-proses diskursif yang melalui teks strategis dikonstruksi, relasi kekuasaan yang dikodekannya, serta realitas sosial yang secara bersamaan disorot dan dikaburkannya. Akibatnya, muncul titik buta yang signifikan: kebijakan dianalisis seolah bebas ideologi, dan bahasa pemerintahan diterima sebagai transparan, bukan sebagai sesuatu yang konstitutif.

Tata kelola kependudukan menyediakan lokus yang sangat subur untuk penyelidikan diskursif. Leksikon kebijakan demografi siapa yang dihitung sebagai 'masalah kependudukan', apa yang dianggap 'keluarga berkualitas', metrik mana yang mendefinisikan 'keberhasilan' bukanlah sesuatu yang jelas dengan sendirinya, melainkan diproduksi secara sosial di dalam konteks kelembagaan yang sarat otoritas hierarkis, agenda politik nasional, dan kepentingan yang saling bersaing. Di Indonesia, ketegangan produktif ini dipertajam oleh transisi kelembagaan 2024 dari Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) lembaga yang mandatnya selama berdekade berpusat pada pengendalian kelahiran dan stabilisasi demografi menjadi Kementerian Kependudukan dan Pembangunan Keluarga/BKKBN (Kemendukbangga), yang mandat perluasannya mengedepankan pembangunan keluarga, kualitas modal manusia, dan pemanfaatan proyeksi bonus demografi Indonesia demi visi Indonesia Emas 2045.

Apakah transformasi kelembagaan ini menghasilkan keretakan diskursif yang sungguh-sungguh, justru memperkuat narasi pengendalian penduduk yang lama dalam bingkai kelembagaan baru, atau menghasilkan hibrida yang tidak koheren sebuah pertanyaan yang secara langsung relevan baik bagi efektivitas kebijakan maupun akuntabilitas demokratis masih belum terjawab dalam literatur. Konteks Provinsi Bengkulu mempertajam ketertarikan analitis: sebagai kantor perwakilan subnasional yang beroperasi dalam hierarki perencanaan yang sangat tersentralisasi, Kemendukbangga/BKKBN Bengkulu menempati posisi struktural yang memaksimalkan keterlihatan ketegangan antara mandat nasional dan realitas lokal.

Tinjauan bibliometrik sistematis atas 166 artikel terindeks Scopus (2020-2025) menggunakan *VOSviewer* menghasilkan peta ko-kata kunci yang terdiri atas 39 item dalam 7 kluster tematik dengan 159 tautan (Gambar 1). Analisis Wacana Kritis (CDA) muncul sebagai simpul dominan yang menghubungkan kluster-kluster yang beragam, meliputi tata kelola data dan privasi, kebijakan teknologi pendidikan, analogi kecerdasan buatan, tata kelola keberagaman, layanan

menyubordinasikan teks lain dan interdiskursivitas, yakni pencampuran berbagai genre wacana di dalam satu dokumen. Dalam konteks birokrasi yang dikaji di sini, praktik diskursif mencakup pertanyaan tentang siapa yang menulis dan merevisi dokumen Renstra, di bawah kendala apa, dan bagaimana mandat nasional diserap atau dilawan.

Dimensi ketiga, praktik sosial, menghubungkan analisis linguistik dan diskursif dengan struktur ideologi, hegemoni, dan relasi kekuasaan yang lebih luas. Fairclough memanfaatkan konsep hegemoni Gramsci untuk berargumen bahwa wacana dominan menaturalisasi representasi tertentu atas realitas sosial sehingga tampak niscaya atau lumrah. Bagi tata kelola kependudukan, dimensi ini bertanya: definisi 'keberhasilan' siapa yang diperhitungkan, kelompok penduduk mana yang dijadikan terlihat atau tak terlihat, dan bagaimana pembungkaman kelembagaan atas isu demografi melayani proyek politik tertentu?

Ketiga dimensi tersebut secara analitis berbeda tetapi saling membentuk: pilihan tekstual sekaligus mencerminkan dan mereproduksi praktik diskursif, yang pada gilirannya tertanam dalam dan dibatasi oleh struktur sosial. Kualitas rekursif ini membuat kerangka Fairclough sangat cocok untuk kajian dokumen kebijakan, tempat pilihan leksikal individual (dimensi satu) dibentuk oleh proses produksi kelembagaan (dimensi dua) dan pada akhirnya melayani atau menentang formasi ideologis (dimensi tiga).

Analisis Kebijakan Interpretif

CDA Fairclough dalam studi ini dilengkapi oleh kerangka Analisis Kebijakan Interpretif (IPA) dari (Hajer and Wagenaar 2003), yang menegaskan bahwa kebijakan publik tidak dapat dipisahkan dari konteks-makna tempat ia diproduksi dan dioperasionalkan (3). IPA memperkenalkan dua konsep analitis kunci. Naskah naratif (*narrative scripts*) adalah alur cerita dominan yang menyusun akal sehat suatu bidang kebijakan pembungkaman yang dianggap lumrah dan membuat intervensi tertentu tampak logis sembari membuat alternatif lain menjadi tak terlihat. Garis cerita (*story lines*) adalah kondensasi diskursif yang lebih spesifik yang melaluinya persoalan kebijakan yang kompleks disederhanakan menjadi pembungkaman yang dapat dikomunikasikan, biasanya berfungsi menstabilkan koalisi aktor di sekitar pemahaman bersama (meski diperebutkan) atas suatu masalah. Diterapkan pada tata kelola kependudukan, pergeseran dari 'keluarga berencana dan pengendalian kelahiran' menuju 'pembangunan keluarga dan investasi modal manusia' dapat dibaca sebagai kemunculan garis cerita baru yang memposisikan ulang kepentingan negara atas kependudukan dari pengelolaan demografi menjadi pembangunan aset.

Sintesis CDA-Fairclough dan IPA-Hajer/Wagenaar memungkinkan studi ini bergerak dari analisis mikro-linguistik (kata-kata spesifik apa yang muncul dan apa yang dilakukannya), melalui proses kelembagaan tingkat-meso (bagaimana dokumen diproduksi dan untuk siapa), hingga kritik ideologis tingkat-makro (relasi kekuasaan apa yang dinormalisasi dan alternatif apa yang ditekan). Jangkauan multi-skala ini adalah inovasi metodologis yang membedakan studi ini dari analisis wacana sebelumnya atas kebijakan publik Indonesia, yang sebagian besar masih berada pada tataran analisis isi atau pengodean tematik kualitatif konvensional.

Metode Penelitian

Desain Penelitian

Studi ini menggunakan desain kualitatif yang berlandaskan Analisis Wacana Kritis (CDA) sebagai paradigma penelitian, bukan sekadar teknik analitis. CDA memposisikan bahasa sebagai praktik sosial, memperlakukan produksi teks kebijakan bukan sebagai perekaman netral atas realitas yang telah ada sebelumnya, melainkan sebagai konstruksi aktif makna sosial yang terjalin dengan kekuasaan kelembagaan (9). Studi ini mengikuti prosedur analitis tiga dimensi Fairclough: (1) analisis teks atas fitur mikro-linguistik dalam dokumen strategis; (2) analisis praktik diskursif atas proses kelembagaan yang melaluinya teks diproduksi, didistribusikan, dan dikonsumsi; serta (3) analisis praktik sosial yang menafsirkan konstruksi diskursif dalam konteks formasi ideologis dan relasi kekuasaan yang lebih luas, khas tata kelola kependudukan Indonesia.

Korpus Dokumen

Korpus dokumen terdiri atas enam kategori dokumen strategis resmi yang diproduksi Kemendukbangga/BKKBN Bengkulu, dipilih berdasarkan tiga kriteria: (a) diproduksi secara resmi oleh institusi; (b) relevansi langsung terhadap konstruksi wacana kebijakan kependudukan; dan (c) mencakup periode pratransi (BKKBN, 2020–2024) maupun pascatransi (Kemendukbangga, 2025–2029). Korpus diringkas pada Tabel 1.

Dokumen	Periode	Perkiraan Hala man	Relevansi Diskursif
Renstra BKKBN Bengkulu 2020–2024	2020	±80	Prioritas kebijakan pratransi; pemingkaian pengendalian kelahiran
Renstra Kemendukbangga Bengkulu 2025–2029	2025	±90	Wacana pascatransi; pemingkaian pembangunan keluarga
LKjIP BKKBN Bengkulu 2022–2024	2022– 2024	±150	Konstruksi naratif ‘keberhasilan’ kelembagaan
SOP Pengelolaan Data Kependudukan	2023	±40	Wacana teknis yang menyembunyikan relasi kuasa-data
Pedoman Teknis Bangga Kencana	2022	±120	Konstruksi ‘keluarga ideal’ dan normalisasi demografi
Rencana Aksi Daerah (RAD) 2023–2025	2023– 2025	±60	Sinkronisasi pusat–daerah; konstruksi target

Tabel 1. Korpus dokumen untuk analisis CDA. Sumber: Inventarisasi dokumen, Kemendugbangga/BKKBN Bengkulu (2026)

Informan Wawancara

Data wawancara dikumpulkan dari delapan informan yang dipilih secara purposif sebagai produsen atau konsumen dokumen strategis dalam korpus. Produsen mencakup Tim Perencanaan dan Keuangan, PLT Sekretaris, dan pejabat program senior yang bertanggung jawab atas penyusunan dan persetujuan dokumen. Konsumen mencakup penyuluh KB di lapangan dan koordinator program yang mengoperasikan dokumen. Dua informan anggota Tim Perencanaan dan Keuangan (berkode W-001a) serta Pakar Kependudukan dan Keluarga Berencana/PLT Sekretaris (berkode W-001b, Weldi Suisno, diwawancarai 21 April 2026) memberikan data yang sangat kaya dan dikutip secara ekstensif dalam temuan.

Prosedur Pengumpulan Data

Analisis dokumen mengikuti protokol CDA lima langkah yang diterapkan secara berurutan pada setiap dokumen korpus: (1) dekonstruksi fitur linguistik kunci (kosakata evaluatif, nominalisasi, pemasifan, metafora); (2) analisis intertekstualitas yang mengidentifikasi teks yang ‘digemakan’ atau disubordinasikan di dalam tiap dokumen; (3) identifikasi naskah naratif dengan mengekstraksi garis cerita dominan yang menyusun dokumen; (4) analisis relasi kekuasaan yang mengidentifikasi subjek aktif versus objek pasif dalam bahasa kebijakan; dan (5) interpretasi ideologis yang menghubungkan temuan linguistik dengan konteks sosio-politik yang lebih luas. Perangkat lunak analisis data kualitatif Atlas.ti digunakan untuk pengodean sistematis dan anotasi lintas dokumen.

Wawancara dilakukan sebagai percakapan semiterstruktur selama 60 hingga 90 menit per informan, dipandu protokol yang disusun di sekitar tiga sumbu tematik: konteks produksi dokumen (selaras dimensi dua CDA); konstruksi makna dan representasi ideologis (selaras dimensi satu dan tiga); serta intertekstualitas, pergeseran diskursif, dan rekomendasi (selaras seluruh dimensi dan IPA). Wawancara direkam audio dengan persetujuan, ditranskripsikan verbatim, dan dikode menggunakan prosedur pengodean terbuka lalu aksial berdasarkan lima dimensi analitis CDA (D1-D5) yang ditetapkan dalam desain penelitian.

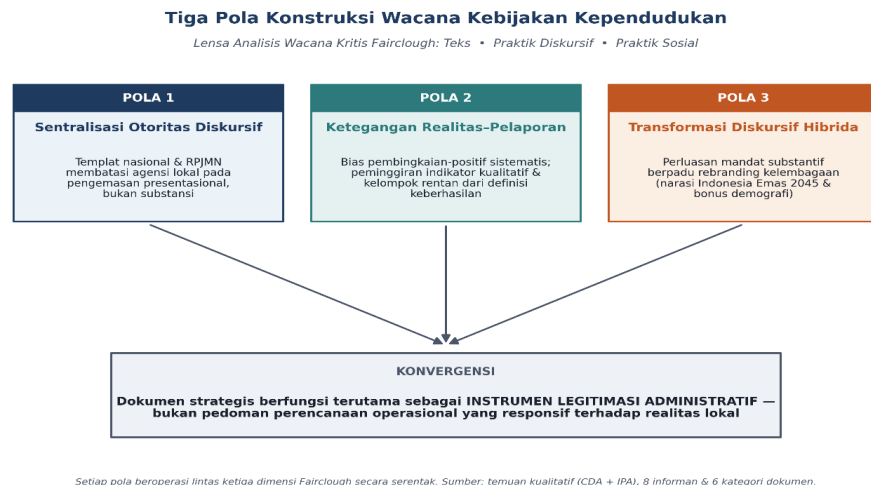
Validitas dan Reliabilitas

Empat prosedur digunakan untuk menjamin keterpercayaan analitis. Refleksivitas dijaga melalui dokumentasi eksplisit tim peneliti atas posisi epistemologis dan relasi kelembagaan mereka terhadap lokasi studi. Triangulasi metodologis memadukan temuan CDA tingkat dokumen dengan data wawancara dari produsen maupun konsumen teks, sehingga memungkinkan validasi silang. Pengecekan anggota (*member checking*) dilakukan dengan mengembalikan interpretasi awal kepada informan kunci untuk ditinjau secara kritis. Pembekalan sejawat (*peer debriefing*) melibatkan konsultasi dengan pakar linguistik kritis dan administrasi publik Indonesia di luar institusi peneliti.

Pembahasan

Temuan diorganisasikan di sekitar tiga pola yang muncul dan memotong kelima dimensi pengodean (D1-D5) yang teridentifikasi dalam analisis

wawancara. Gambar 2 menyajikan peta integratif relasi analisis utama, diikuti penyajian dan pembahasan rinci tiap pola.



Gambar 2. Tiga pola konstruksi wacana kebijakan kependudukan dan konvergensinya pada legitimasi administratif. Basis teoretis: Fairclough (1992); Hajer dan Wagenaar (2003).

Pola Satu: Sentralisasi Otoritas Diskursif

Pola paling pervasif yang teridentifikasi di seluruh enam kategori dokumen dan dikuatkan oleh kedelapan informan adalah subordinasi nyaris total agensi diskursif tingkat provinsi terhadap mandat nasional. Pola ini beroperasi secara serentak pada ketiga dimensi analitis Fairclough.

Pada tataran teks (dimensi satu), dokumen strategis menggunakan leksikon yang mencerminkan dokumen perencanaan nasional dengan adaptasi lokal yang minimal. Kosakata target RPJMN, indikator kinerja utama (IKU), dan nama program nasional muncul dengan frekuensi tinggi dan dengan sedikit modifikasi kontekstual atas profil demografi spesifik Bengkulu. Nominalisasi bersifat sistematis: proses seperti ‘penurunan angka kelahiran’ atau ‘perbaikan gizi anak’ diubah menjadi indikator target yang diabstraksikan (‘capaian TFR’, ‘penurunan prevalensi stunting’), sehingga menghapus aktor sosial dan kondisi material yang memproduksi atau menghambat capaian tersebut.

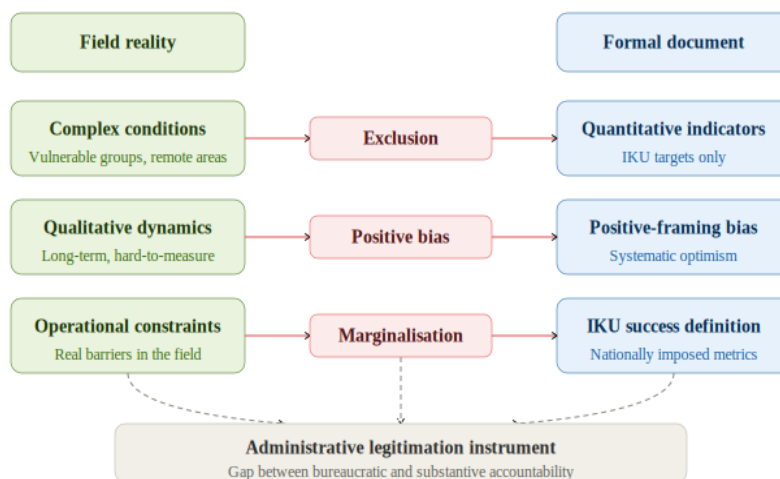
Pada tataran praktik diskursif (dimensi dua), proses produksi itu sendiri mewujudkan sentralisasi. Kedua informan utama menegaskan bahwa dokumen Renstra berasal dari templat yang ditetapkan secara nasional dan dikirim melalui Nota Dinas resmi dari kementerian pusat. Sebagaimana dijelaskan informan W-001a:

“Ada templat dari Pusat yang harus diikuti dalam proses penyusunan Renstra.” [D1/W-001/02]

Templat wajib ini membatasi agensi lokal hanya pada urusan pengemasan presentasional menerjemahkan target yang ditetapkan secara nasional ke dalam bahasa berwarna lokal alih-alih membuka reformulasi substantif atas prioritas program. Informan W-001b menguatkan: indikator dipilih terutama berdasarkan “kesesuaian dengan indikator dan target nasional yang ditetapkan dalam RPJMN dan Renstra kementerian” [D2/W-001/07]. Proses revisi draf (tiga hingga lima iterasi, berjenjang) makin memperbesar otoritas pusat, karena setiap siklus revisi

bergerak ke atas menuju biro perencanaan nasional, yang umpan baliknya berfungsi sebagai veto atas konten yang dihasilkan secara lokal.

Pada tataran praktik sosial (dimensi tiga), RPJMN berfungsi sebagai satu-satunya titik rujukan sah bagi otoritas diskursif. Informan W-001a mencirikannya sebagai “rujukan utama karena menentukan arah resmi pembangunan yang harus diterjemahkan oleh semua institusi pemerintah” [D3/W-001/10]. Yang mencolok, tidak satu pun informan utama merujuk SDGs, literatur demografi internasional, atau riset independen sebagai pengaruh substantif terhadap konten dokumen, menandakan apa yang mengikuti Fairclough dapat dicirikan sebagai monokultur rujukan yang memusatkan legitimasi diskursif pada satu teks nasional.



Gambar 3. Ketegangan struktural realitas pelaporan dan luaran konvergenya. Basis teoritis: Fairclough (1992) Dimensi 3; Bacchi (2022); van Dijk (2022)

Temuan ini bergema dengan dan memperluas karya Purwanto dkk., yang menunjukkan bahwa retorika desentralisasi dalam tata kelola Indonesia berdampingan dengan sentralisme yang persisten pada instrumen perencanaan. Studi ini menambahkan dimensi diskursif pada pengamatan tersebut: sentralisasi dalam tata kelola kependudukan bukan semata administratif, melainkan secara konstitutif bersifat linguistik, beroperasi melalui adopsi wajib kosakata nasional dan kerangka indikator yang mendahului penetapan masalah secara lokal. (Deleon and Fischer 1992) berargumen bahwa sentralisasi diskursif semacam itu berfungsi secara ideologis untuk menyajikan prioritas yang dikonstruksi secara nasional sebagai kebutuhan teknis, sehingga mendepolitisasi apa yang sebenarnya merupakan pilihan yang diperebutkan tentang demografi siapa yang penting. Data Bengkulu mengonfirmasi dinamika ini: ketiadaan narasi demografi khas Bengkulu (seperti pola migrasi desa-kota provinsi ini atau dinamika kependudukan komunitas adat) dari dokumen strategis bukanlah kelalaian, melainkan konsekuensi struktural dari proses produksi yang dominan.

Pola ini menyimpang dari penjelasan (Dwiyanto 2022) yang lebih optimistik mengenai pembelajaran birokratis pasca-Reformasi, yang menekankan tumbuhnya kapasitas lokal untuk tata kelola adaptif. Data wawancara menunjukkan bahwa setidaknya dalam tata kelola kependudukan, sistem templat hierarkis berfungsi sebagai bentuk penutupan diskursif bukan karena perencana lokal kekurangan pengetahuan tentang kondisi lokal, melainkan karena struktur insentif

kelembagaan (evaluasi kinerja, persetujuan anggaran, kepatuhan regulasi) sepenuhnya terindeks pada kesesuaian dengan kerangka nasional.

Pola Dua: Ketegangan Struktural Realitas–Pelaporan

Pola kedua mengungkap ketegangan struktural antara kondisi yang benar-benar dihadapi di lapangan dan representasi formal yang diwajibkan dalam dokumen strategis. Ketegangan ini terwujud melalui tiga fenomena yang saling terkait: bias pembingkai-positif yang sistematis, peminggiran indikator kualitatif, dan peminggiran kelompok penduduk rentan dalam definisi keberhasilan.

Bukti paling signifikan secara analitis bagi pola ini adalah pengakuan jujur informan W-001a atas apa yang dalam studi ini disebut bias pembingkai-positif yang sistematis praktik menyajikan kinerja kelembagaan secara lebih optimistik daripada yang dibenarkan oleh realitas lapangan:

“Dalam menyusun dokumen strategis, kadang ada situasi di mana hal-hal tertentu perlu ditonjolkan terutama program prioritas atau capaian tertentu yang dianggap penting oleh organisasi atau kebijakan pusat. Ini bukan berarti memalsukan kondisi, tetapi cara menyajikannya sering dibuat lebih positif, lebih optimistik, atau lebih menekankan sisi keberhasilan ketimbang kendala di lapangan.” [D4/W-001/13]

Informan lebih lanjut mencirikan pengelolaan ketegangan ini sebagai proses “mencari keseimbangan antara tuntutan kebijakan, kondisi lapangan, dan data yang tersedia”, dengan menggunakan “data dan indikator resmi sebagai basis utama agar konten dokumen tetap dapat dipertanggungjawabkan”. Ketika diarahkan untuk menonjolkan capaian tertentu, tim melakukannya “tanpa menghilangkan fakta utama, hanya membuat penyajiannya lebih positif atau diplomatis” [D4/W-001/14]. Inilah persis mode operasi yang oleh (Fairclough 2003) digambarkan sebagai praktik diskursif hegemonik: pembingkai dominan dipertahankan bukan melalui pemalsuan terang-terangan, melainkan melalui penekanan selektif, penataan informasi, dan normalisasi optimisme sebagai register birokratis profesional.

Ekspresi kedua dari ketegangan ini adalah peminggiran sistematis indikator kualitatif dan nonstandar dari definisi formal keberhasilan. Informan W-001a mengidentifikasinya dengan jelas: indikator yang “sulit diukur secara kuantitatif atau datanya tidak konsisten tersedia” dikeluarkan dari kerangka Renstra formal [D2/W-001/08]. Hal ini menciptakan bias epistemik yang digerakkan oleh keterukuran, yang membuat batas atas apa yang dihitung sebagai keberhasilan kelembagaan ditentukan bukan oleh signifikansi substantif, melainkan oleh ketersediaan dan keterukuran data. Sebagaimana diargumenkan Bacchi dalam kerangka ‘What’s the problem represented to be?’, dampaknya adalah masalah yang sesuai dengan pembingkai-indikator kuantitatif memperoleh perhatian programatik, sementara tantangan yang kompleks secara struktural atau berdurasi panjang persis yang paling khas dari deprivasi yang mengakar tetap tak terlihat secara kelembagaan.

Ekspresi ketiga adalah peminggiran eksplisit kelompok rentan dari definisi formal keberhasilan program. Informan W-001a mengidentifikasi kelompok ini secara eksplisit: “keluarga di daerah terpencil, kelompok rentan, komunitas dengan masalah sosial kompleks, atau kelompok yang membutuhkan pendekatan jangka panjang” [D5/W-001/18]. Pengamatan ini penting bukan sekadar sebagai

kritik atas praktik kini, melainkan sebagai bukti dari apa yang (Blommaert 2008) sebut ‘bias entekstualisasi’ pencondongan sistematis representasi tekstual ke arah kelompok penduduk yang terbaca dalam arsitektur data yang tersedia dan

Kode	Dimensi Fairclough	Signifikansi Diskursif
D4/W-001/13	Praktik sosial (ideologi)	Pengakuan eksplisit atas bias pembingkai-positif yang sistematis
D4/W-001/14	Praktik diskursif	Penyajian diplomatis sebagai norma kelembagaan; ‘keseimbangan’ sebagai eufemisme
D2/W-001/08	Teks / praktik diskursif	Peminggiran indikator kualitatif; keterukuran sebagai gerbang epistemik
D5/W-001/18	Praktik sosial (hegemoni)	Peminggiran kelompok rentan dari definisi keberhasilan

terkelola dalam kerangka waktu siklus kinerja birokratis.

Tabel 2. Kode bukti pendukung Pola Dua (ketegangan struktural realitas pelapor

Temuan ini mengonfirmasi dan memperdalam analisis (Nugroho 2023) yang mengidentifikasi kesenjangan persisten antara instrumen akuntabilitas birokratis Indonesia dan responsivitas programatik yang substantif. Jika Nugroho berfokus pada kesenjangan implementasi, studi ini menempatkan asal-usul kesenjangan tersebut pada struktur diskursif dokumen strategis itu sendiri: bahasa ‘keberhasilan’ dikonstruksi sedemikian rupa sehingga mengecualikan justru kelompok penduduk dan kondisi yang paling sulit dilayani. Pengamatan ini selaras dengan argumen (Van Dijk 2000) yang lebih luas bahwa teks birokratis beroperasi sebagai instrumen stratifikasi sosial, mereproduksi ketimpangan bukan melalui pengecualian eksplisit, melainkan melalui pilihan rutin dalam pemilihan indikator dan pembingkai representasional.

Informan W-001b menawarkan perspektif yang kontras, menyatakan bahwa dokumen strategis merepresentasikan “semua kondisi secara rinci dan nyata” dan bahwa “tidak ada kelompok yang tidak terwakili atau kurang terwakili” [D2/W-001/08; D4/W-001/13]. Perbedaan antara kedua informan utama ini sendiri signifikan secara analitis: ia mencerminkan posisi kelembagaan yang berbeda dari kedua penutur (perencana senior versus pejabat operasional) dan menunjukkan bahwa ketegangan diskursif yang diidentifikasi dalam Pola Dua tidak dipersepsikan atau diakui secara seragam di dalam organisasi. Kesenjangan antara kedua kesaksian merupakan bukti tidak langsung atas apa yang Fairclough sebut ‘naturalisasi ideologis’ proses yang membuat konstruksi diskursif tertentu atas realitas begitu tertanam sehingga dialami bukan sebagai pilihan, melainkan sebagai deskripsi fakta belaka.

Pola Tiga: Transformasi Diskursif Hibrida

Pola ketiga berkenaan dengan sifat perubahan diskursif yang dihasilkan oleh transisi kelembagaan dari BKKBN ke Kemendukbangga. Data mengungkap transformasi hibrida yang sekaligus substantif dan simbolik perluasan kebijakan yang sungguh-sungguh dipadukan dengan penjenamaan ulang kelembagaan dengan tidak satu dimensi pun yang sepenuhnya tereduksi ke dimensi lainnya.

Pada tataran transformasi substantif, pergeseran dari kosakata yang berpusat pada KB (keluarga berencana), pengendalian penduduk, dan penyediaan layanan kontrasepsi menuju kosakata yang menekankan pembangunan keluarga, kualitas modal manusia, penurunan stunting, dan bonus demografi bukanlah sekadar kosmetik. Ia mencerminkan penyerapan mandat pembangunan yang lebih luas yang memperluas cakupan programatik institusi dari stabilisasi demografi menuju kesejahteraan keluarga multidimensi. Informan W-001b mengartikulasikan paradigma representasional baru:

“Kami menjadikan penduduk sebagai isu sentral, karena penduduk bukan hanya objek tetapi juga subjek pembangunan. Khusus untuk Kemendukbangga, peran utamanya adalah ‘Keluarga’ yang merupakan bagian dari masyarakat, dan masyarakat adalah bagian dari penduduk.” [D5/W-001/17]

Pembingkai ulang ini merupakan apa yang oleh Hajer dan Wagenaar disebut kemunculan naskah naratif baru ‘penduduk sebagai aset pembangunan’ yang menggeser naskah sebelumnya tentang ‘penduduk sebagai masalah yang harus dikelola’. Pergeseran diskursif ini dikuatkan oleh pengamatan informan W-001a bahwa dokumen BKKBN terdahulu sangat berfokus pada pengendalian kelahiran, layanan kontrasepsi, dan pengelolaan demografi kuantitatif, sedangkan dokumen pascatransisi mengedepankan “pembangunan keluarga, pengendalian penduduk, bonus demografi, kualitas sumber daya manusia, dan Indonesia Emas 2045” [D3/W-001/11].

Namun pada tataran penjenamaan ulang kelembagaan, kedua informan mengakui bahwa sebagian transformasi diskursif dimotivasi oleh kebutuhan kelembagaan untuk tampak relevan dengan narasi nasional yang dominan. Informan W-001a menyatakan hal ini secara langsung:

“Perubahan ini bukan sekadar pergantian nama biasa, karena memang ada perluasan isu dan mandat kebijakan. Tetapi pada saat yang sama, sebagian perubahan juga bersifat rebranding, agar institusi tampak lebih relevan dengan agenda besar seperti bonus demografi, sumber daya manusia unggul, dan Indonesia Emas 2045.” [D4/W-001/15]

Sifat yang sekaligus substantif dan simbolik inilah yang studi ini cirikan sebagai hibriditas diskursif kondisi yang tidak dapat ditangkap secara memadai baik oleh interpretasi ‘reformasi kebijakan’ murni maupun ‘pemoles citra’ murni. Tabel 3 memetakan bukti kunci bagi pola ini.

Kode	Jenis Transformasi	Bukti Tekstual
D5/W-001/16	Perluasan substantif	Mandat diperluas dari KB ke pembangunan keluarga multisektor
D5/W-001/17	Pergeseran paradigma	Penduduk diposisikan ulang dari objek terkendali menjadi subjek pembangunan

Kode	Jenis Transformasi	Bukti Tekstual
D3/W-001/11	Transformasi diskursif	Dari leksikon pengendalian penduduk ke kosakata modal manusia
D4/W-001/15	Rebranding/ manajemen citra	Pengakuan eksplisit atas dimensi simbolik dalam reposisi kelembagaan

Tabel 3. Kode bukti pendukung Pola Tiga (transformasi diskursif hibrida).

Temuan ini berdialog secara produktif dengan tiga kumpulan literatur. Teori perubahan kelembagaan (Howarth and Torfing 2004) berargumen bahwa transformasi institusi politik-administratif melibatkan baik restrukturisasi material maupun reposisi diskursif, dan bahwa bobot relatif masing-masing bervariasi menurut konteks dan kontingensi politik. Data Bengkulu menunjukkan bahwa dalam konteks spesifik tata kelola kependudukan subnasional Indonesia, transisi telah menghasilkan pergeseran bermakna dalam cakupan diskursif sembari membiarkan proses produksi kelembagaan (templat hierarkis, dominasi RPJMN, bias pembingkai-positif) sebagian besar tetap utuh. Kosakata permukaan telah berubah; tata bahasa dalam dari otoritas diskursif tersentralisasi belum.

(Chilton and Schäffner 2002) menunjukkan bahwa perubahan bahasa kelembagaan kerap beroperasi dengan mengapropriasi kosakata yang melegitimasi dari gerakan sosial atau proyek politik dominan tanpa pergeseran yang setara pada struktur kekuasaan yang memproduksi wacana semula. Dimensi rebranding yang diidentifikasi dalam Pola Tiga mencontohkan mekanisme ini: narasi Indonesia Emas 2045 dan bonus demografi diserap ke dalam bahasa kelembagaan sebagai garis cerita yang melegitimasi, tetapi fungsinya adalah menandakan relevansi kelembagaan terhadap agenda kebijakan nasional, bukan merestrukturisasi prioritas program dari akar.

(Jørgensen and Phillips 2012) memperingatkan agar perubahan wacana tidak diperlakukan sebagai proses yang tunggal, dan justru menyerukan perhatian pada laju perubahan yang berbeda pada dimensi teks, praktik diskursif, dan praktik sosial. Temuan ini mengonfirmasi peringatan teoretis tersebut secara empiris: perubahan tekstual (kosakata baru, garis cerita baru) terjadi pada laju yang lebih cepat ketimbang perubahan pada praktik diskursif (ketergantungan templat, revisi hierarkis) maupun praktik sosial (otoritas tersentralisasi, peminggiran kelompok rentan). Trajektori yang berbeda ini berimplikasi penting bagi evaluasi kebijakan: menilai transisi BKKBN-ke-Kemendukbangga semata atas dasar indikator tekstual akan secara substansial melebih-lebihkan kedalaman perubahan kebijakan.

Sintesis: Dokumen Strategis sebagai Instrumen Legitimasi Administratif

Secara keseluruhan, ketiga pola mendukung simpulan analitis menyeluruh bahwa dokumen strategis Kemendukbangga/BKKBN Bengkulu berfungsi terutama sebagai instrumen legitimasi birokratis alih-alih sebagai pedoman perencanaan yang responsif secara operasional. Simpulan ini bertumpu pada empat garis bukti yang konvergen.

Pertama, proses produksi berbasis templat-wajib memastikan dokumen menunjukkan kepatuhan terhadap kerangka nasional alih-alih mendiagnosis

kondisi lokal. Kedua, bias pembingkai-positif yang sistematis menyekat dokumen dari umpan balik kritis yang diperlukan agar dokumen benar-benar responsif terhadap realitas operasional. Ketiga, peminggiran indikator kualitatif dan kelompok rentan dalam definisi keberhasilan menciptakan arsitektur pengukuran yang menghargai keterbacaan dalam sistem data yang ada di atas jangkauan programatik yang substantif. Keempat, transformasi diskursif hibrida telah menghasilkan kosakata baru yang menandakan modernisasi kebijakan tanpa membongkar proses produksi tersentralisasi yang melahirkan ketiga persoalan sebelumnya.

Temuan ini menyumbang, memperluas, dan sebagian menantang literatur yang ada tentang tata kelola Indonesia. Temuan mengonfirmasi penjelasan Purwanto dkk. mengenai sentralisme yang persisten, tetapi menunjukkan bahwa sentralisme direproduksi secara diskursif, bukan semata ditegakkan secara administratif. Temuan memperluas analisis (Nugroho 2023) tentang kesenjangan akuntabilitas dengan menempatkan asal-usulnya pada struktur linguistik dokumen perencanaan. Temuan melengkapi argumen teoretis (Fischer 2003) bahwa teks kebijakan berfungsi secara ideologis, dengan menunjukkan mekanisme ini secara empiris dalam konteks subnasional spesifik tata kelola kependudukan Indonesia. Dan temuan sebagian menantang penjelasan optimistis (Dwiyanto 2022) tentang pembelajaran birokratis: perencana lokal secara kognitif menyadari kesenjangan antara dokumen dan realitas sebagaimana dibuktikan oleh pengakuan jujur informan W-001 tetapi secara kelembagaan terkendala untuk menindaklanjuti kesadaran tersebut.

Simpulan

Studi ini bertujuan menganalisis bagaimana wacana kebijakan kependudukan dikonstruksi, direproduksi, dan dipolitisasi di dalam dokumen strategis Kemendukbangga/BKKBN Bengkulu; mengungkap relasi kekuasaan dan ideologi yang tersembunyi di balik bahasa teknis dokumen tersebut; serta menilai bagaimana transisi kelembagaan dari BKKBN ke Kemendukbangga membentuk kontinuitas dan keretakan diskursif. Tiga temuan utama menjawab tujuan tersebut.

Otoritas diskursif atas dokumen strategis sangat tersentralisasi, dioperasionalkan melalui templat nasional wajib, satu kerangka rujukan dominan (RPJMN), dan proses revisi hierarkis yang menyisakan keleluasaan adaptif bagi perencana provinsi hanya pada permukaan presentasional dokumen, bukan pada substansinya. Dalam pengertian ini, wacana kebijakan kependudukan di Bengkulu ditulis secara nasional dan ditranskripsikan secara provinsial.

Terdapat ketegangan struktural antara realitas lapangan dan kewajiban pelaporan formal, yang terwujud sebagai bias pembingkai-positif yang sistematis, peminggiran indikator kualitatif melalui gerbang keterukuran, dan peminggiran kelompok penduduk rentan dalam definisi keberhasilan kelembagaan. Dengan demikian, dokumen strategis berfungsi lebih sebagai instrumen legitimasi administratif ketimbang sebagai alat perencanaan operasional yang responsif, menciptakan kesenjangan persisten antara akuntabilitas birokratis dan akuntabilitas substantif kepada masyarakat yang dilayani.

Transisi dari BKKBN ke Kemendukbangga menghasilkan transformasi diskursif hibrida: perluasan mandat yang sungguh-sungguh dan pergeseran paradigma dalam cara ‘penduduk’ dibingkai dari objek yang dikelola menjadi

subjek pembangunan berdampingan dengan penjenamaan ulang kelembagaan yang sengaja mengapropriasi kosakata yang melegitimasi dari Indonesia Emas 2045 dan narasi bonus demografi. Perubahan diskursif paling menonjol pada tataran tekstual, lebih sedikit pada tataran praktik diskursif, dan paling sedikit pada tataran struktur kekuasaan sosial yang mengatur produksi dokumen.

Kontribusi teoretis studi ini ada dua. Studi ini menunjukkan produktivitas analitis dari pemaduan CDA tiga dimensi Fairclough dengan IPA Hajer dan Wagenaar untuk kajian dokumen tata kelola kependudukan, memperlihatkan bahwa masing-masing kerangka menerangi dimensi yang akan dibiarkan kurang terinci oleh kerangka lainnya. Studi ini juga menetapkan, sepanjang sepengetahuan penulis untuk pertama kalinya, bahwa dokumen strategis lembaga tata kelola kependudukan subnasional Indonesia dapat dianalisis sebagai artefak diskursif yang mengandung kekuasaan, ideologi, dan makna yang diperebutkan membuka untaian analitis baru dalam kajian administrasi publik Indonesia.

Implikasi praktis terutama ditujukan bagi pengambil keputusan kelembagaan. Agar dokumen strategis berfungsi sebagai instrumen perencanaan yang sejati alih-alih pertunjukan kepatuhan, tiga perubahan struktural diindikasikan: pengenalan proses penyusunan dokumen yang partisipatif dengan melibatkan petugas lapangan dan perwakilan komunitas terpencil serta rentan; pemasukan indikator kualitatif dan berbasis-proses berdampingan dengan kerangka IKU kuantitatif yang ada; serta pengembangan mekanisme reflektivitas yang eksplisit seperti sesi pembekalan sejawat berkala yang melaluinya tim produksi dokumen dapat mengkaji secara kritis kesenjangan antara pemingkanaan kelembagaan dan realitas programatik

Beberapa keterbatasan membatasi temuan ini. Studi memanfaatkan data wawancara dari dua informan utama di dalam satu kantor provinsi; sampel yang lebih komprehensif yang menjangkau banyak provinsi dan tingkat hierarki akan memperkuat generalisabilitas pola yang diidentifikasi. Korpus dokumen mencakup transisi historis tertentu; analisis longitudinal yang menelusuri perubahan diskursif selama periode pascatransisi yang lebih panjang diperlukan untuk menilai apakah sifat hibrida transformasi saat ini menstabil, mendalam, atau berbalik. Riset mendatang dianjurkan menempuh CDA komparatif lintas beberapa kantor provinsi Kemendukbangga untuk menentukan sejauh mana pola Bengkulu merupakan ciri sistem nasional atau khas konteks subnasional ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Astriaana S, Khoirunurrofik K. Desentralisasi Fiskal dan Kinerja Tata Kelola Pemerintahan: Bukti Empiris dari Tingkat Kabupaten Kota di Indonesia. *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Pembangunan*. 2024;13(1). doi:10.29244/jekp.13.1.2024.15-29
- Bhattarai P. Discourse, Power and Truth: Foucauldian Perspective. *International Journal of English Literature and Social Sciences*. 2020;5(5). doi:10.22161/ijels.55.13
- Bacchi C, Goodwin S. *Poststructural Policy Analysis: A Guide to Practice*. 2025. doi:10.1057/978-1-349-96134-4
- Blommaert, J. 2008. "Discourse: A Critical Introduction." *Linguistische Berichte (LB)* 2008(214). doi:10.46771/2366077500214_7.
- Chilton, P A, and C Schäffner. 2002. "Politics as Text & Talk: Analytic Approaches to Political Discourse." In *Discourse Studies: A Multidisciplinary Introduction*,.
- Dedačić MN. Politics as Text and Talk: Analytic Approaches to Political Discourse. *International Politics*. 2004;41(2). doi:10.1057/palgrave.ip.8800052
- Deleon, P, and F Fischer. 1992. "Technocracy and the Politics of Expertise." *Public Productivity & Management Review* 15(4). doi:10.2307/3380637.
- Dwiyanto, A. 2022. *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia*. 4th ed. Gadjah Mada University Press.
- Fairclough, N. 2003. *Analysing Discourse: Textual Analysis for Social Research*. Fairclough N. Discourse in social change. In: *Language and Power*. 2020. doi:10.4324/9781315838250-13
- Fairclough N. *Analysing Discourse: Textual Analysis for Social Research*. 2003;15(3).
- Fischer, F. 2003. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. doi:10.1093/019924264X.001.0001.
- Hajer, M, and H Wagenaar. 2003. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. doi:10.1017/CBO9780511490934.
- Howarth, D, and J Torfing. 2004. *Discourse Theory in European Politics: Identity, Policy and Governance*. doi:10.1057/9780230523364.
- Jørgensen, M, and L Phillips. 2012. *Discourse Analysis as Theory and Method*. doi:10.4135/9781849208871.
- Nugroho, R. 2023. *Public Policy 7: Dinamika Kebijakan Publik, Analisis Kebijakan Publik, Manajemen Politik Kebijakan Publik*. PT Elex Media Komputindo.
- Partini, Ratminto, Wicaksono B, Tamtari W, Kusumasari B, Nuh M, dkk. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 2017
- Scotland: a worked example. *International Journal of Research and Method in Education*. 2022;45(2). doi:10.1080/1743727X.2021.1976750
- Suharto S, Suharti S, Muhdiarto U, dkk. Not Privatization but Partnership: Government Policy in Providing Public Service Infrastructure in Indonesia. *Journal of Hunan University*. 2021;48(6).

- Tawell A, McCluskey G. Utilising Bacchi's what's the problem represented to be? (WPR) approach to analyse national school exclusion policy in England and Scotland: a worked example. *International Journal of Research and Method in Education*. 2022;45(2). doi:10.1080/1743727X.2021.1976750
- Van Dijk, T A. 2000. *Ideology and Discourse: A Multidisciplinary Introduction*. Barcelona: Pompeu Fabra University.
- Wodak R, Meyer M. *Methods for Critical Discourse Analysis*. SAGE. 2009.