

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Masalah

Pertumbuhan penduduk Indonesia yang cukup tinggi telah menempatkan Indonesia sebagai negara dengan penduduk terbesar keempat di dunia menurut data yang dipaparkan oleh *United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division*. Pada tahun 2019, Indonesia menduduki peringkat keempat dengan populasi tertinggi di dunia setelah Tiongkok, India, dan Amerika Serikat. Saat ini terdapat kurang lebih 262 juta jumlah penduduk di Indonesia dengan laju pertumbuhan penduduk yang bertambah sejak tahun 2010 sampai 2017 sebesar 1,34% (BPS, 2018:85).

Lebih lanjut mengenai masalah kependudukan, menurut BKKBN (2011:8), masalah kependudukan yang dihadapi Indonesia saat ini meliputi :

- 1) Masalah kuantitas penduduk,
- 2) Masalah kualitas penduduk,
- 3) Masalah mobilitas penduduk, serta masalah pendataan, dan administrasi penduduk.

Peran pemerintah, dalam hal ini Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), harus lebih ditingkatkan agar masalah kependudukan tidak semakin parah. Dengan jumlah penduduk yang besar dan memiliki kualitas hidup yang tinggi, maka penduduk dapat menjadi aset berharga untuk pembangunan suatu negara. Tetapi, jika jumlah penduduk besar dan kualitas hidup tidak memadai, maka hal tersebut akan menjadi beban untuk pemerintah seperti permasalahan di Indonesia yang telah disebutkan oleh BKKBN. Oleh sebab itu, pemerintah harus bekerja keras dan berfokus pada pemenuhan kebutuhan hidup penduduk di negaranya.

Dengan tingginya angka populasi di Indonesia, terdapat beberapa permasalahan kependudukan yang harus diselesaikan oleh pemerintah. Dengan

adanya laju pertumbuhan penduduk di Indonesia yang dari tahun ke tahun semakin bertambah, diperlukan adanya partisipasi masyarakat untuk mendukung segala keputusan pemerintah guna membangun suatu wilayah. Kepadatan dan kualitas penduduk di suatu wilayah menjadi daya tarik tersendiri bagi pemerintah untuk terus diperhatikan. Jumlah penduduk yang besar memiliki pengaruh positif dan negatif tergantung bagaimana pemerintah dapat mengatasi permasalahan tersebut.

Aspek demografis memiliki hubungan yang erat dengan seluruh aspek sosial dan ekonomi di suatu negara. Angka harapan hidup merupakan salah satu aspek demografis yang menjadi salah satu indikator pembangunan manusia. Angka harapan hidup juga merupakan salah satu indikator dari penurunan angka kemiskinan. Angka kemiskinan akan menurun seiring dengan menurunnya angka kelahiran atau fertilitas. Kepadatan penduduk salah satunya juga pasti dipengaruhi oleh tingginya angka fertilitas. Dampak negatif dari tingginya angka kelahiran dengan kualitas hidup yang tidak memadai akan menjadi beban dan “PR” untuk pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan tersebut.

Banyaknya anak yang dilahirkan di suatu negara juga dapat menyebabkan anak tidak dapat terjamin kualitas hidupnya karena banyaknya anak yang dilahirkan berhubungan erat dengan kesejahteraan suatu rumah tangga. Semakin banyak jumlah anak, semakin banyak pula tanggungan orang tua dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Pembatasan jumlah anak menjadi salah satu kunci tercapainya suatu keluarga yang sejahtera.

Adanya keberhasilan penurunan angka fertilitas di suatu negara salah satunya dipengaruhi oleh program Keluarga Berencana (KB) dan penyuluhan penggunaan alat kontrasepsi untuk Pasangan Usia Subur (PUS) oleh Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN). Program Keluarga Berencana di Indonesia merupakan salah satu program yang dicanangkan oleh Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN). BKKBN adalah lembaga pemerintah non-kementerian yang berada di bawah dan

bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Kesehatan. BKKBN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana<sup>1</sup>.

BKKBN telah menargetkan angka kelahiran wanita subur di Indonesia mencapai 2,1 pada 2025 dengan tujuan untuk menjaga bonus demografi yang akan mencapai puncaknya pada tahun 2030.<sup>2</sup> Menurut Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Indonesia melalui Siaran Pers “*Bonus Demografi 2030-2040: Strategi Indonesia Terkait Ketenagakerjaan dan Pendidikan*”, pada 2030-2040, Indonesia diprediksi akan mengalami masa bonus demografi, yakni jumlah penduduk usia produktif (berusia 15-64 tahun) lebih besar dibandingkan penduduk usia tidak produktif (berusia di bawah 15 tahun dan diatas 64 tahun).<sup>3</sup> Perlu peran pemerintah dalam menjaga bonus demografi tersebut karena itu juga merupakan salah satu tujuan BKKBN dalam menekan angka kelahiran di Indonesia.

Program Keluarga Berencana (KB) merupakan salah satu bagian penting dalam pembangunan. Dengan adanya program KB, laju pertumbuhan penduduk di suatu wilayah dapat dikontrol. Menurut WHO (*World Health Organization*) *expert Committee* 1970 Keluarga Berencana adalah tindakan yang membantu pasangan suami istri untuk menghindari kehamilan yang tidak diinginkan, mendapatkan kelahiran yang memang sangat diinginkan, mengatur interval diantara kehamilan, mengontrol waktu saat kelahiran dalam hubungan dengan umur suami istri serta menentukan jumlah anak dalam keluarga.<sup>4</sup> Apabila program KB tidak berhasil, dampaknya akan menyebar ke hal-hal lain seperti kesehatan, pendidikan, ekonomi, dan lain-lain karena telah dijelaskan sebelumnya bahwa tingginya angka fertilitas akan berpengaruh pada kualitas hidup penduduknya.

<sup>1</sup> <https://www.bkkbn.go.id> diakses pada tanggal 23 Mei 2019.

<sup>2</sup> <https://nasional.tempo.co/read/1171192/bkkbn-targetkan-kelahiran-wanita-subur-2-3-anak-pada-2025> diakses pada tanggal 23 Mei 2019.

<sup>3</sup> Siaran Pers Kementerian PPN/Bappenas 22 Mei 2017 “*BONUS DEMOGRAFI 2030-2040: STRATEGI INDONESIA TERKAIT KETENAGAKERJAAN DAN PENDIDIKAN*” diakses pada tanggal 17 Mei 2019.

<sup>4</sup> Sulistyawati, Ari. 2012. *Pelayanan Keluarga Berencana*. Jakarta. Salemba Medika. Hal 19.

Program KB menjadi salah satu Agenda Prioritas Pembangunan Pemerintahan Periode 2015-2019 atau bisa disebut dengan “Nawacita”. Poin kelima dari agenda Nawacita merupakan salah satu poin yang sesuai dengan program KB yaitu “Meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia”. Dengan adanya agenda Nawacita tersebut, kualitas hidup manusia di Indonesia telah diperhitungkan sejak mereka lahir. Dari segi pemerintahan, tercapainya tujuan pembangunan nasional dapat tercapai melalui pengurangan angka kelahiran. Dari segi masyarakat, khususnya bagi mereka yang sudah berumah tangga dapat terjamin kebutuhan hidupnya dengan membatasi jumlah anak yang dilahirkan.

Dalam rangka penurunan angka kelahiran serta mewujudkan pertumbuhan penduduk yang seimbang dan berkualitas, pemerintah menetapkan kebijakan melalui penyelenggaraan program Keluarga Berencana dalam Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Kebijakan keluarga berencana dilaksanakan untuk membantu calon atau pasangan suami istri dalam mengambil keputusan dan mewujudkan hak reproduksi secara bertanggung jawab tentang:

- a. Usia ideal perkawinan;
- b. Usia ideal untuk melahirkan;
- c. Jumlah ideal anak;
- d. Jarak ideal kelahiran anak; dan
- e. Penyuluhan kesehatan reproduksi.

Saat ini, program KB di bawah naungan BKKBN menggaungkan slogan mengenai jumlah ideal anak yaitu “Dua Anak Lebih Baik”. Slogan tersebut menganjurkan suatu keluarga untuk memiliki dua orang anak saja. Selain berisi mengenai ajakan, slogan tersebut juga akan menguntungkan masyarakat dan pemerintah.

Dua anak merupakan jumlah yang ideal dalam suatu keluarga. Jumlah anak yang dimiliki oleh suatu keluarga juga berkaitan erat dengan bagaimana anak itu akan tumbuh. Tetapi realitanya, slogan ini memiliki makna dimana ada suatu celah untuk dapat memiliki anak lebih dari dua. Penjelasan lebih dalam akan dibahas melalui analisis.

Secara medis, memiliki dua orang anak itu lebih sehat dibandingkan punya tiga orang anak atau lebih. Dua anak cukup bukan hanya soal *local genius* dan budaya, tetapi cenderung ke masalah biologis. Banyak ibu meninggal setelah melahirkan anak ketiga, keempat, dan seterusnya karena terjadi pendarahan<sup>5</sup>. Pemerintah seharusnya perlu dan sering untuk terus mensosialisasikan dampak negatif dari banyaknya anak yang dimiliki oleh suatu keluarga.

Slogan “Dua Anak Lebih Baik” tidak serta merta diterima begitu saja oleh publik karena berbenturan dengan slogan ala masyarakat yaitu “Banyak Anak Banyak Rezeki”. Sebelum slogan “Dua Anak Lebih Baik” diluncurkan, BKKBN memiliki slogan “Dua Anak Cukup”. Saat itu, kesejahteraan sosial sangat diperhatikan oleh pemerintah. “Dua Anak Cukup” merupakan salah satu slogan propaganda pemerintahan melalui media massa di tahun 1970-1986 (Era Orde Baru)<sup>6</sup>.

Program KB dapat berhasil dan sukses pada zaman Orba karena pada saat itu program KB di Indonesia sangat ketat hingga menjadi salah satu program prioritas penting Presiden ke 2 Republik Indonesia, Soeharto. Program KB wajib dilakukan oleh seluruh pejabat pemerintah, baik di pusat ataupun di daerah. Bila salah satu pejabat gagal menahan lonjakan penduduk di daerahnya, maka konsekuensinya adalah dilengserkan dari jabatannya. Hal tersebut dapat

---

<sup>5</sup> <https://www.merdeka.com/sehat/ini-alasan-mengapa-lebih-baik-hanya-memiliki-2-anak.html> diakses pada tanggal 11 September 2019.

<sup>6</sup> <https://www.hariansejarah.id/2017/05/program-keluarga-berencana-kb-pada-masa-orde-baru.html> diakses pada tanggal 08 Oktober 2019

membuktikan bahwa Presiden Soeharto mampu memberikan kontribusi dengan menahan 100 juta jiwa kelahiran penduduk baru<sup>7</sup>.

Pada tahun 1970, pemerintahan Orde Baru berupaya untuk menekan laju angka kelahiran dengan membentuk BKKBN guna mengajak masyarakat Indonesia untuk mengikuti program KB dimana jumlah anak dibatasi maksimal hanya 2 anak saja. Selama tahun 1970 hingga 1986, data statistik menyatakan bahwa jumlah peserta KB yang awalnya 0,3 juta jiwa meningkat menjadi 15,3 juta jiwa<sup>8</sup>.

Program KB dapat dikatakan sukses besar pada era Pak Harto dengan adanya proyeksi BKKBN yang memperkirakan menurunnya lonjakan jumlah penduduk di Indonesia. Berikut proyeksi BKKBN tanpa menggunakan program KB dan menggunakan program KB:

**Tabel 1.1**  
**Jumlah Penduduk Berdasarkan Proyeksi BKKBN**  
**Tahun 2000-2010 (Juta/Jiwa)**

<b>Tahun</b>	<b>Tanpa KB</b>	<b>Dengan KB</b>
2000	280	206
2010	340	236,7

*Sumber : Indonesiainside.id (data diolah)*

Dengan adanya proyeksi BKKBN tersebut, dapat dikatakan bahwa penekanan laju pertumbuhan penduduk pada jaman Orde Baru terjadi sangat ketat. Hal itu menjadikan program KB sukses besar di jamannya. Era Reformasi adalah kebalikan dari Era Orde Baru dimana laju pertumbuhan penduduk sangat melonjak.

<sup>7</sup> <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-2641916/program-kb-bisa-berhasil-dan-sukses-di-zaman-soeharto-ini-alasannya> diakses pada tanggal 07 Oktober 2019.

<sup>8</sup> <https://www.hariansejarah.id/2017/05/program-keluarga-berencana-kb-pada-masa-orde-baru.html> diakses pada tanggal 07 Oktober 2019.

Pada tahun 2017, jumlah penduduk sangat melonjak menjadi 262 juta/jiwa. Perbedaan yang sangat signifikan dibuktikan dengan proyeksi BKKBN untuk tahun 2020 dan 2035.

**Tabel 1.2**  
**Jumlah Penduduk Berdasarkan Proyeksi BKKBN**  
**Tahun 2020-2035 (Juta/Jiwa)**

Tahun	Dengan KB
2020	271
2035	300

*Sumber : Indonesiainside.id (data diolah)*

Berdasarkan tabel 1.2, terdapat peningkatan proyeksi jumlah penduduk dari tahun 2020 hingga 2035. Dengan meningkatnya proyeksi jumlah penduduk yang akan terjadi, slogan “Dua Anak Lebih Baik” tidak akan relevan lagi pelaksanaannya. Meskipun terdapat regulasi mengenai desentralisasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dimana setiap urusan pemerintahan yang menyangkut daerah diserahkan kepada pemerintah daerah, slogan tersebut tetap tidak bisa dikatakan ampuh untuk digaungkan jika jumlah penduduk malah semakin naik.

Motto “Dua Anak Lebih Baik” dirasa tidak cukup untuk menghadapi tantangan terkait sosial ekonomi di dunia karena itu akan membuat Indonesia semakin cepat memasuki fase penduduk usia tua (*aging population*). Indonesia membutuhkan lebih banyak penduduk usia produktif untuk keluar dari jebakan negara berkembang (*middle income trap*)<sup>9</sup>. Penduduk usia tua tidak dapat didorong untuk membantu pertumbuhan ekonomi Indonesia. Oleh karena itu, lahirlah kontra dari motto “Dua Anak Lebih Baik” di tahun *millenial* ini.

<sup>9</sup> <https://economy.okezone.com/read/2018/02/14/320/1859610/menteri-bambang-minta-bkkbn-ubah-slogan-keluarga-berencana-tidak-lagi-2-anak-lebih-baik> diakses pada tanggal 08 Oktober 2019.

Di Indonesia, angka penurunan *Total Fertility Rate* (TFR) paling rendah berhasil didapatkan oleh provinsi Jawa Timur dengan angka 2,1, sedangkan untuk DKI Jakarta juga sudah berada di bawah sasaran yang ditentukan yakni di angka 2,2. Sementara untuk provinsi Jawa lainnya seperti Jawa Barat masih menduduki angka 2,3.<sup>10</sup> Dengan adanya tingkat fertilitas yang rendah di provinsi tersebut dapat dikatakan bahwa BKKBN Provinsi Jawa Timur berhasil mengontrol tingkat fertilitas. Mengontrol tingkat fertilitas dapat melalui beberapa cara salah satunya dengan adanya program KB dan penyuluhan penggunaan alat kontrasepsi pada Pasangan Usia Subur (PUS) serta adanya akses KB yang merata di seluruh wilayah.

Kota Surabaya yang merupakan salah satu kota di Jawa Timur berhasil menurunkan angka kelahiran. Hal itu berdampak pada menurunnya TFR di Jawa Timur sebesar 2,1. Berarti dapat dikatakan bahwa pemerintah kota berhasil mengontrol tingkat fertilitas di Surabaya. Salah satu yang dilakukan pemerintah dalam mengontrol angka kelahiran yaitu dengan menjalankan program KB serta penyuluhan penggunaan alat kontrasepsi baik kontrasepsi jangka panjang dan jangka pendek.

**Tabel 1.3**  
**Banyaknya Penduduk Menurut Jenis Kelamin di Surabaya**  
**Hasil Registrasi Tahun 2014-2017 (Juta/Jiwa)**

<b>Tahun</b>	<b>Laki-Laki</b>	<b>Perempuan</b>	<b>Jumlah</b>
2014	1.430.985	1.422.676	2.853.661
2015	1.473.640	1.469.888	2.943.528
2016	1.507.474	1.509.179	3.016.653
2017	1.534.438	1.540.445	3.074.883

*Sumber: Surabaya Dalam Angka 2018 (data diolah)*

Berdasarkan tabel 1.3, dari tahun 2014 hingga tahun 2017, banyaknya penduduk di Surabaya semakin meningkat setiap tahunnya. Hal tersebut menjadi

<sup>10</sup> <https://m.detik.com/health/berita-detikhealth/d-3839768/bkkbn-angka-fertilitas-wanita-indonesia-alami-penurunan diakses pada tanggal 23 Mei 2019>.



tantangan bagi pemerintah untuk menurunkan angka kepadatan penduduk di Surabaya. Salah satu hal yang dapat memicu turunnya angka kepadatan penduduk di Surabaya adalah faktor turunnya angka kelahiran. Perlunya peran pemerintah kota dalam mengatasi permasalahan tersebut akan berdampak pada tahun berikutnya. Berikut adalah tabel mengenai banyaknya kelahiran yang terjadi di kota Surabaya.

**Tabel 1.4**  
**Banyaknya Kelahiran Menurut Jenis Kelamin di Surabaya**  
**Tahun 2014-2017**

<b>Tahun</b>	<b>Laki-Laki</b>	<b>Perempuan</b>	<b>Jumlah</b>
2014	23.356	22.081	45.437
2015	16.192	15.033	31.225
2016	16.283	15.289	31.572
2017	15.835	14.979	30.814

*Sumber: Surabaya Dalam Angka 2018 (data diolah)*

Pada tabel 1.4, penurunan angka kelahiran telah terjadi di tahun 2015 dan 2017. Penurunan angka kelahiran benar-benar menurun secara signifikan yakni di tahun 2014 sebanyak 31.225 ribu bayi yang telah dilahirkan menjadi 30.814 ribu bayi. Berarti pemerintah kota Surabaya mampu menjalankan program pembangunan nasional yakni salah satunya adalah pembangunan kesejahteraan masyarakat.

Pemerintah memiliki tugas dalam pembentukan kebijakan, implementasi, serta pengawasan dalam keberlangsungan program Keluarga Berencana. Pembentukan regulasi berawal dari sebuah permasalahan yang terjadi di tengah masyarakat. BKKBN merupakan salah satu instansi pemerintahan yang memiliki tugas dalam pembentukan kebijakan hingga evaluasinya bahkan BKKBN terus menekan laju pertumbuhan penduduk melalui program Keluarga Berencana.

Terdapat beberapa penelitian terdahulu yang mengkaji tentang penekanan laju pertumbuhan penduduk melalui program Keluarga Berencana. Penelitian yang dilakukan oleh Nanang Suparman dkk tahun 2018 berjudul “Evaluasi

Program Keluarga Berencana pada Era Desentralisasi di Kuningan Jawa Barat” memiliki fokus pada evaluasi program Keluarga Berencana pada era desentralisasi dimana desentralisasi merupakan salah satu bagian penting dalam *good governance*. Penelitian ini menganalisis empat aspek evaluasi menurut model evaluasi *Context Input Process Product* (CIPP) oleh Stufflebeam (1991) yang meliputi beberapa aspek, yaitu :

- a) Evaluasi Konteks;
- b) Evaluasi Input;
- c) Evaluasi Proses;
- d) Evaluasi Produk.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi program Keluarga Berencana di Kuningan Jawa Barat berjalan. Tahapan terakhir dalam proses kebijakan public adalah evaluasi. Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan<sup>11</sup>. Penelitian yang berfokus di Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DPPKB) Kabupaten Kuningan belum dapat dikatakan baik karena masih belum terdapat indikator keberhasilan pada semua aspek evaluasi kecuali pada Evaluasi Konteks.

Terdapat penelitian serupa mengenai program KB pada era desentralisasi. Penelitian ini berjudul “Desentralisasi Program Keluarga Berencana : Analisis Dampak Perubahan Kelembagaan Program Keluarga Berencana pada Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta” oleh Rike Anggun Artisa. Penelitian tersebut memberikan gambaran mengenai dampak dari perubahan kelembagaan karena adanya era desentralisasi di Daerah Istimewa Yogyakarta. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, setiap urusan pemerintahan yang menyangkut daerah diserahkan kepada pemerintah daerah disebut dengan Desentralisasi. Berhasil tidaknya program KB dapat dinilai dari faktor kinerja pemerintahan meskipun itu tidak di suatu era

---

<sup>11</sup> Nugroho, Riant. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta. PT. Elex Media Komputindo. Hal 183.

desentralisasi. Era desentralisasi hanya memberikan angin segar bagi pemerintah pusat supaya pemerintah daerah dapat lebih terfokus mengurus urusan daerahnya sendiri.

Berdasarkan beberapa acuan penelitian terdahulu, penelitian terbaru akan membahas mengenai perubahan pada pelaksanaan program KB di kota Surabaya. Dengan adanya perubahan kebijakan, akan diketahui dampak yang didapatkan oleh pemerintah dan masyarakat. Program KB yang memiliki slogan “Dua Anak Lebih Baik” merupakan salah satu permasalahan yang menarik untuk diteliti karena memiliki pengaruh besar dalam laju pertumbuhan penduduk. Peneliti juga akan meneliti mengenai model perubahan kebijakan yang ada di program KB.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana perubahan yang terjadi dalam pelaksanaan program Keluarga Berencana (KB)?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah dijelaskan, secara umum penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan tentang bagaimana perubahan yang terjadi dalam pelaksanaan program KB.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Penelitian Akademis**

Hasil penelitian yang akan dilakukan, diharapkan dapat menjawab rumusan masalah yang telah ditulis dalam penelitian ini yaitu bagaimana perubahan kebijakan yang terjadi dalam pelaksanaan program KB terhadap pertumbuhan penduduk di Kota Surabaya. Selain itu, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan perbandingan dalam rangka penelitian dan pengembangan lebih lanjut dalam penerapan ilmu, khususnya ilmu

administrasi negara dalam hal penerapan kebijakan mengenai perubahan yang terjadi pada pada suatu program dari Era Orde Baru hingga Era Reformasi.

Adapun beberapa penelitian terdahulu yang mengkaji tentang penekanan laju pertumbuhan penduduk melalui program Keluarga Berencana. Penelitian yang dilakukan oleh Nanang Suparman dkk berjudul “Evaluasi Program Keluarga Berencana pada Era Desentralisasi di Kuningan Jawa Barat” memiliki fokus pada evaluasi program Keluarga Berencana pada era desentralisasi dimana desentralisasi merupakan salah satu bagian penting dalam *good governance*. Penelitian ini menganalisis empat aspek evaluasi menurut model evaluasi *Context Input Process Product* (CIPP) oleh Stufflebeam (1991) yang meliputi beberapa aspek, yaitu :

- a) Evaluasi Konteks;
- b) Evaluasi Input;
- c) Evaluasi Proses;
- d) Evaluasi Produk.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi program Keluarga Berencana di Kuningan Jawa Barat berjalan. Tahapan terakhir dalam proses kebijakan public adalah evaluasi. Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan<sup>12</sup>. Penelitian yang berfokus di Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DPPKB) Kabupaten Kuningan belum dapat dikatakan baik karena masih belum terdapat indikator keberhasilan pada semua aspek evaluasi kecuali pada Evaluasi Konteks.

Terdapat penelitian serupa mengenai program KB pada era desentralisasi. Penelitian ini berjudul “Desentralisasi Program Keluarga Berencana : Analisis Dampak Perubahan Kelembagaan Program Keluarga Berencana pada Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta” oleh Rike Anggun Artisa. Penelitian tersebut memberikan gambaran mengenai dampak dari perubahan

---

<sup>12</sup> Nugroho, Riant. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta. PT. Elex Media Komputindo. Hal 183.

kelembagaan karena adanya era desentralisasi di Daerah Istimewa Yogyakarta. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, setiap urusan pemerintahan yang menyangkut daerah diserahkan kepada pemerintah daerah disebut dengan Desentralisasi. Berhasil tidaknya program KB dapat dinilai dari faktor kinerja pemerintahan meskipun itu tidak di suatu era desentralisasi. Era desentralisasi hanya memberikan angin segar bagi pemerintah pusat supaya pemerintah daerah dapat lebih terfokus mengurus urusan daerahnya sendiri.

Berdasarkan beberapa acuan penelitian terdahulu, penelitian terbaru akan membahas mengenai perubahan pada pelaksanaan program KB. Dengan adanya perubahan kebijakan, akan diketahui dampak yang didapatkan oleh pemerintah dan masyarakat. Program KB yang memiliki slogan “Dua Anak Lebih Baik” merupakan salah satu permasalahan yang menarik untuk diteliti karena memiliki pengaruh besar dalam laju pertumbuhan penduduk. Peneliti juga akan meneliti mengenai dampak dari slogan “Dua Anak Lebih Baik”. Hasil dari penelitian ini dapat dijadikan bahan perbaikan agar semakin baik untuk ke depannya.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Secara praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan mengenai nilai-nilai yang terkandung dalam rencana pembangunan negara oleh pemerintah. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan masukan terhadap pemerintah Kota Surabaya di bidang kependudukan agar dapat mengatur laju pertumbuhan penduduk yang melonjak dari tahun ke tahun dengan memperhatikan dampak yang ditimbulkan dari tingginya angka pertumbuhan penduduk.

#### **1.5 Kerangka Konseptual**

Pada penelitian ini, untuk mempermudah pemahaman mengenai permasalahan dari perubahan kebijakan pada program KB, diperlukan sebuah konsep untuk mencari jawaban atas permasalahan dari suatu penelitian. Konsep

diperlukan supaya peneliti mendapatkan cara pandang yang menyeluruh dari beberapa tokoh. Susunan konsep dalam penelitian ini terdiri dari kebijakan publik dan perubahan kebijakan.

Konsep pertama yang digunakan adalah definisi kebijakan publik. Konsep kedua yang digunakan adalah perubahan kebijakan berdasarkan Undang-Undang tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Konsep perubahan kebijakan juga akan menjelaskan mengenai model perubahan yang ada di program Keluarga Berencana.

Penjelasan mengenai konsep tersebut memberikan sebuah gambaran mengenai kerangka berpikir yang akan digunakan peneliti terkait permasalahan penelitiannya. Berdasarkan konsep-konsep yang dijelaskan dalam kerangka teori ini dapat menggambarkan hubungan antar konsep yang diteliti sesuai dengan judul penelitian ini yaitu “Model Perubahan Kebijakan Pada Program Keluarga Berencana”.

## **1.5.1 Kebijakan Publik**

### **1.5.1.1 Pengertian Kebijakan Publik**

Kebijakan Publik adalah suatu kebijakan yang dibuat untuk masyarakat menyeluruh, seluruh pihak, atau seluruh orang. Ide kebijakan publik mengandung anggapan bahwa ada suatu ruang atau domain dalam kehidupan yang bukan privat atau murni milik sendiri atau individual, tetapi milik bersama atau milik umum<sup>13</sup>. Menurut James E. Anderson, kebijakan juga merupakan serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu<sup>14</sup>.

Terdapat pendapat dari beberapa tokoh lain mengenai kebijakan, Carl Friedrich memandang kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh

---

<sup>13</sup> Parsons, Wayne. 2005. *Public Policy Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Prenada Media. Hal. 2-3.

<sup>14</sup> Islamy, Irfan. 2014. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Malang: Bumi Aksara. Hal. 17.

seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran dan maksud tertentu<sup>15</sup>. Sedangkan menurut Chief J. O. Udoji mendefinisikan suatu kebijakan publik sebagai suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang saling berkaitan dan memengaruhi sebagian besar masyarakat<sup>16</sup>. Akan selalu terdapat elemen yang saling berhubungan dan mempengaruhi dalam suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dalam rangka mencapai tujuan yang diinginkan.

Menurut Charles O Jones, terdapat komponen-komponen mengenai kebijakan publik yang merupakan suatu tindakan pemerintah atas suatu permasalahan yang terjadi<sup>17</sup> :

1. *Goals* atau sasaran-sasaran yang merupakan tujuan akhir yang ingin dicapai;
2. *Plans/Proposals* atau rencana-rencana atau proposal yang merupakan spesifikasi alat untuk mencapai tujuan tersebut;
3. *Programs* atau program-program yang alat formalnya untuk mencapai tujuan;
4. *Decisions* atau keputusan-keputusan yang merupakan spesifikasi tindakan-tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan, mengembangkan rencana, melaksanakan, dan mengevaluasi program;
5. Efek atau dampak sebagai hasil terukur dari pelaksanaan program, baik yang diharapkan atau yang tidak diharapkan, baik dampak utama maupun dampak saingan.

---

<sup>15</sup> Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik Teori, Proses dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS. Hal. 20.

<sup>16</sup> Wahab, Solichin Abdul. 2014. *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara. Hal. 15.

<sup>17</sup> Agustino, Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta. Hal. 6.

Anderson mengatakan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Implikasi dari pengertian kebijakan negara tersebut adalah<sup>18</sup> :

1. Bahwa kebijakan negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau tindakan yang berorientasi pada tujuan;
2. Bahwa kebijakan negara berisi tindakan-tindakan atau pola tindakan pejabat pemerintah;
3. Bahwa kebijakan itu adalah merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan pemerintah yang mereka maksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu;
4. Kebijakan negara itu bersifat positif dalam arti merupakan bentuk tindakan pemerintah mengenai masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti : merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
5. Kebijakan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan atau dilandaskan pada peraturan perundangan dan bersifat memaksa.

Berbeda dengan beberapa pendapat sebelumnya, Thomas R. Dye menjelaskan konsep kebijakan publik sebagai “*whatever goverments choose to do or not to do*”<sup>19</sup> dimana konsep tersebut memberikan makna bahwa diam juga dapat merupakan salah satu pilihan pemerintah dalam menyikapi suatu permasalahan publik. Pendapat Dye ternyata serupa dengan pendapat yang dikemukakan oleh George C. Edward III dan Sharkanshy yang mengatakan bahwa kebijakan publik sebagai berikut “*is what goverments say and do, or do not do, it is the goals or purposes of government programs*”<sup>20</sup>. Edward dan Sharkanshy juga mengatakan bahwa kebijaksanaan negara itu dapat ditetapkan secara jelas dalam peraturan perundang-undangan atau dalam bentuk pidato-

---

<sup>18</sup> Islamy, Irfan. 1997. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara. Hal. 17.

<sup>19</sup> Widodo, Joko. 2006. *ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Cetakan ke XIII. Malang: Bayumedia Publishing. Hal. 12.

<sup>20</sup> Islamy, Irfan. 1997. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara. Hal. 18.



pidato pejabat teras pemerintah atau berupa program-program dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah.

Berdasarkan pendapat beberapa ahli mengenai konsep kebijakan publik, peneliti menyimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dirancang oleh pemerintah untuk memecahkan suatu permasalahan publik dalam rangka mencapai tujuan yang diinginkan. Dalam penelitian ini pemerintah adalah salah satu aktor pembuat regulasi, sedangkan program KB merupakan suatu regulasi yang diciptakan pemerintah dalam rangka menyelesaikan permasalahan publik mengenai tingginya angka kelahiran.

### 1.5.1.2 Tipologi Kebijakan

Tipologi kebijakan bermanfaat untuk menganalisis suatu kebijakan dimana cara yang ditempuh adalah dengan mengelompokkan suatu fenomena menjadi kategori-kategori guna mensistematisasikan proses analisis. Pada tahun 1964, Theodore Lowi mengusulkan suatu tipologi yang dapat dipakai untuk memahami pembuatan kebijakan publik. Kerangka analisis yang bersifat umum dapat dipakai untuk mengkonversikan fakta-fakta dari studi-studi kasus ke dalam suatu penelitian yang dapat dievaluasi, ditimbang, dan dihimpun. Tesis utama Lowi adalah hubungan-hubungan politik dalam pembuatan kebijakan yang ditentukan oleh tipe kebijakannya, tiap tipe kebijakan mempunyai tipe hubungan politik tertentu<sup>21</sup>.

Beberapa kriteria tipologi menurut Lewis Froman:<sup>22</sup>

#### 1. Ketercukupan (*Inclusiveness*) :

Apakah rancangan tipologi itu mencakup semua bentuk gejala yang mungkin ada dalam kategori-kategorinya? Dengan kata lain, apakah semua dimensi dari gejala ini telah tercakup dalam tipologi tersebut? Apakah tipologi tersebut komprehensif?

<sup>21</sup> Lowi, Theodore J. 1972. *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. Chicago: Wiley American Society. Hal. 123.

<sup>22</sup> *Ibid.* Hal. 126-128.

2. Saling memiliki kekhasan (*Mutual Exclusivity*) :  
Apakah masing-masing kategori dalam lingkup tipologi bersifat khas sehingga dapat dihindari ketumpang tindihannya?
3. Kesahihan (*Validity*) :  
Apakah konsep-konsep yang digunakan dalam tipologi itu mampu mengukur yang seharusnya diukur?  
Dalam konteks Indonesia, apakah yang dimaksud dengan kebijakan pusat, kebijakan provinsi, kebijakan kota, dan kebijakan kabupaten? Bukankah kebijakan-kebijakan publik di negeri ini seringkali merupakan campuran dari ketiga level pemerintahan tersebut? Apakah ada kecocokan antara tipologi itu dengan dunia empiris yang akan diukurnya?
4. Keterandalan (*Realibility*) :  
Dapatkah tipologi tersebut digunakan oleh pihak lain dengan cara yang sama? Apakah tipologi itu memiliki ciri-ciri “intersubyektivitas” atau sifat-sifat yang menegaskan bahwa setiap orang akan menggunakan tipologi itu dengan cara yang sama atau hampir sama?
5. Tingkat Pengukuran (*Level of Measurement*) :  
Apakah tipologi tersebut menggunakan tingkat pengukuran yang tepat?  
Sebagai contoh, tingkat pengukuran nominal dipakai untuk mengklasifikasikan kasus-kasus; tingkat pengukuran ordinal dipakai untuk mengurutkan kasus-kasus; dan tingkat pengukuran data interval dipakai untuk mengukur beragam item yang lebih spesifik pada skala pengukuran tertentu.
6. Operasionalisasi (*Operationalization*) :  
Dapatkah suatu gejala dapat diukur dengan menggunakan sejumlah ciri tertentu yang terdapat pada tipologi tersebut? Apakah tipologi tersebut membuka diri untuk diukur? Dapatkah konsep-konsep yang dipakai dalam tipologi tersebut dapat diukur?
7. Keberagaman (*Differentiation*) :  
Apakah kategori-kategori yang digunakan dalam tipologi tersebut signifikan dan secara teoritis bermanfaat?

### 1.5.1.3 Proses Kebijakan Publik

Terdapat suatu siklus yang saling berkaitan dari tahap awal hingga tahap akhir di dalam kebijakan publik. Kebijakan hadir di tengah masyarakat untuk menyelesaikan suatu permasalahan. Kebijakan yang sudah disahkan akan menjadi pedoman untuk diimplementasikan. Oleh karena itu, setiap tahapan dalam kebijakan merupakan hal yang sangat penting bagi tahapan-tahapan lainnya untuk perbaikan kebijakan. Menurut Thomas R. Dye, tahapan atau proses kebijakan meliputi beberapa hal berikut:<sup>23</sup>

1. Identifikasi Masalah Kebijakan (*Identification of Policy Problem*) :

Dalam identifikasi masalah ini, para pembuat kebijakan harus jeli dalam mengenali dan mendefinisikan permasalahan, sebab hal ini merupakan langkah fundamental dan krusial dalam perumusan kebijakan yang baik. Permasalahan publik harus benar-benar dikenali dan didefinisikan dengan baik karena pada dasarnya kebijakan publik sendiri dibuat untuk memecahkan masalah yang terdapat di masyarakat. Oleh karena itu, identifikasi masalah kebijakan dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan (*demands*) oleh masyarakat atas tindakan pemerintah terhadap suatu permasalahan.

2. Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*) :

Penyusunan agenda merupakan tahapan selanjutnya dari identifikasi masalah yang sebelumnya telah dijelaskan. Identifikasi masalah dan penyusunan agenda dapat diklasifikasikan ke dalam proses perencanaan kebijakan menurut Winarno<sup>24</sup>. Perencanaan kebijakan publik biasanya akan dilakukan oleh para pembuat kebijakan (*policy maker*) setelah masalah-masalah kebijakan diidentifikasi dan didefinisikan terlebih dahulu<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Widodo, Joko. 2009. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Bayu Media. Hal. 16-17.

<sup>24</sup> Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS. Hal. 81.

<sup>25</sup> *Ibid.* Hal. 82.

Perencanaan kebijakan ini menjadi langkah awal dalam proses kebijakan dan merupakan langkah mendasar sebab berisikan informasi-informasi penting terkait permasalahan masyarakat.

3. Perumusan Kebijakan (*Policy Formulation*) :

Perumusan merupakan tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden, dan lembaga legislatif. Dalam tahap ini, para perumus kebijakan akan berhadapan dengan pilihan dari alternatif-alternatif kebijakan sebagai solusi pemecahan permasalahan publik. Perumusan kebijakan merupakan tahapan yang paling penting karena pada tahap ini dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri<sup>26</sup>.

4. Pengesahan Kebijakan (*Legitimizing of Policies*) :

Pengesahan kebijakan dilakukan melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok penekan, presiden, dan kongres. Pengesahan kebijakan ini menjadi tahapan awal dalam pembentukan kebijakan yang nantinya akan dilaksanakan atau suatu kebijakan telah memiliki kedudukan kuat (*legal standing*) karena telah mendapatkan pengesahan dari para pemegang kewenangan.

5. Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*) :

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara yang digunakan atau dilakukan agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan dari kebijakan itu sendiri karena sebagus apapun perumusan, perencanaan, dan desain kebijakan yang telah dibentuk tidak memiliki arti apapun apabila tidak dilaksanakan. Oleh karena itu, tahap pengesahan kebijakan menjadi tahapan awal diberlakukannya suatu kebijakan. Baik tidaknya kebijakan juga dilihat pada saat kebijakan tersebut diimplementasikan. Kebijakan perlu dilaksanakan dengan mempertimbangkan berbagai faktor agar

---

<sup>26</sup> Dwijowijoto, Riant Nugroho. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo. Hal. 101.

kebijakan yang dibuat dapat mencapai tujuan dan sasaran sebagai jawaban dari permasalahan publik.

#### 6. Evaluasi Kebijakan Publik :

Evaluasi kebijakan merupakan sebuah bentuk bahwa kebijakan tidak dapat dilepas begitu saja setelah berhasil dilaksanakan. Evaluasi ini berguna untuk pengawasan dari implementasi kebijakan itu sendiri. Evaluasi sendiri dilakukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik dalam mencapai tujuan dan sasarannya.

### 1.5.2 Perubahan Kebijakan

Pada dasarnya, tidak semua kebijakan dapat meraih tujuan yang diinginkan. Pola pikir masyarakat, kebutuhan, dan tuntutan dalam kehidupan sehari-hari menjadi semakin kompleks seiring dengan perkembangan jaman. Pemerintah sebagai penyelenggara kebijakan harus memperbaharui kebijakan sesuai dengan tuntutan-tuntutan publik. Jika suatu kebijakan kurang sesuai dengan situasi yang terjadi, maka pemerintah perlu merubah kebijakan tersebut guna mencapai suatu tujuan yang diinginkan.

Perubahan kebijakan merupakan tahap selanjutnya setelah evaluasi kebijakan. Konsep perubahan kebijakan (*policy change*) merujuk pada pergantian kebijakan yang sudah ada dengan satu atau lebih kebijakan yang lain. Perubahan kebijakan ini meliputi pengambilan kebijakan baru dan merevisi kebijakan yang sudah ada. Menurut Anderson, perubahan kebijakan mengambil tiga bentuk, yaitu<sup>27</sup>:

1. Perubahan inkremental pada kebijakan yang sudah ada. Kebijakan yang sudah ada menurut bentuk perubahan ini tidak diubah seluruhnya, tetapi hanya beberapa bagian saja.
2. Pembuatan undang-undang baru untuk kebijakan-kebijakan khusus.

---

<sup>27</sup> Winarno, Budi. 2014. *Kebijakan Publik Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS. Hal. 251.

3. Penggantian kebijakan yang besar sebagai akibat dari pemilihan umum kembali. Arah program atau program kebijakan itu sendiri diganti secara besar-besaran karena elite politik atau rezim yang memerintah berganti.

Perubahan kebijakan menjadi ciri yang semakin umum dari perumusan kebijakan. Ada tiga alasan mengapa dilakukan perubahan kebijakan, yaitu<sup>28</sup>:

1. Pemerintah secara pelan-pelan memperluas kegiatan-kegiatannya dalam bidang kebijakan tertentu, sehingga ada beberapa kegiatan yang secara relatif baru yang dapat melibatkan pemerintah.
2. Kebijakan mungkin menciptakan kondisi yang membutuhkan perubahan karena tidak memadainya akibat atau adanya akibat-akibat yang bertentangan.
3. Tingkat pertumbuhan ekonomi berkelanjutan dan implikasi keuangan dari suatu kebijakan memiliki makna bahwa ruang untuk menghindari masalah tidak mungkin dengan cara memotong program lama tanpa menggulirkan suatu program baru dari suatu terminasi kebijakan atau perubahan kebijakan.

Perlu diketahui bentuk-bentuk perubahan kebijakan apa saja yang sudah terjadi. Menurut Peters, beberapa perubahan bisa mengambil bentuk sebagai berikut<sup>29</sup>:

1. Bentuk *Linear*

Bentuk perubahan ini mencakup penggantian secara langsung suatu kebijakan oleh kebijakan lain, atau perubahan simpel terhadap suatu kebijakan yang ada.

2. Bentuk *Consolidation*

Beberapa perubahan kebijakan mencakup penggabungan kebijakan-kebijakan sebelumnya ke dalam suatu kebijakan baru.

3. Bentuk *Splitting*

---

<sup>28</sup>*Ibid.* Hal. 253.

<sup>29</sup>*Ibid.* Hal. 254.

Beberapa badan/agensi (dan karenanya kebijakan-kebijakan akhir dari badan-badan/agensi) dipecah-pecah ke dalam dua atau lebih komponen.

#### 4. Bentuk *Nonliner*

Beberapa kebijakan adalah kompleks dan mencakup unsur-unsur dari jenis perubahan lain.

### 1.5.2.1 Model Perubahan Kebijakan

Selain terdapat tiga tipe perubahan kebijakan, ada beberapa model perubahan kebijakan. Model-model perubahan kebijakan ini bisa membantu para analis untuk memahami mengapa perubahan-perubahan penting dalam kebijakan bisa terjadi. Berikut adalah model-model perubahan kebijakan<sup>30</sup>:

#### 1. *Path Dependence*

Model ini berpendapat bahwa pada umumnya sulit untuk mengubah kebijakan karena institusi bersifat kaku. Kebijakan publik dan lembaga formal biasanya dirancang agar sulit diubah sehingga keputusan sebelumnya mendorong keberlanjutan kebijakan. *Path Dependence* ditetapkan ketika dapat ditunjukkan bahwa perubahan kebijakan dipertimbangkan dan ditolak karena alasan yang tidak dapat dijelaskan tanpa mengacu pada struktur biaya dan insentif yang diciptakan oleh kebijakan awal.

#### 2. *Advocacy Coalition Framework*

Koalisi advokasi dalam sub-sistem kebijakan merupakan aktor dari berbagai organisasi publik dan swasta yang secara aktif peduli dengan masalah-masalah kebijakan. Teori perubahan ini menjelaskan bahwa ada suatu ide tentang sebab-akibat dan nilai dalam kebijakan publik. Koalisi terbentuk karena adanya suatu kepentingan tertentu. Dibutuhkan pemetaan aktor-aktor dalam suatu kebijakan. Perubahan kebijakan terjadi karena interaksi antara besarnya perubahan eksternal atau adanya guncangan

---

<sup>30</sup> Cerna, Lucy. 2013. *The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches*. Organisation for Economic Co-Operation and Development.

sistem politik dengan keberhasilan gagasan suatu koalisi yang menyebabkan aktor dalam koalisi advokasi menggeser koalisi advokasi lainnya. *Advocacy Coalition Framework* menggunakan sistem kepercayaan daripada kepentingan karena keyakinan lebih inklusif dan dapat diverifikasi.

### 3. *Policy Learning*

*Policy Learning* mengacu pada perubahan suatu pemikiran atau perilaku lama yang berasal dari pengalaman dan yang berkaitan dengan pencapaian suatu tujuan kebijakan. Model ini merupakan salah satu aspek penting dalam perubahan kebijakan karena dapat mengubah aspek sekunder dari sistem kepercayaan koalisi. Perubahan aspek dalam suatu kebijakan biasanya dihasilkan karena pergeseran faktor eksternal (kondisi ekonomi makro atau munculnya koalisi pemerintahan yang baru). *Policy Learning* berfokus pada suatu organisasi yaitu kepercayaan anggota dalam suatu koalisi advokasi. *Policy Learning* juga dianggap sebagai proses belajar dari pengalaman masa lalu sehingga sebagian besar teknik dan proses dalam *Policy Learning* dapat meningkatkan mutu kebijakan.

### 4. *Policy Diffusion*

Terdapat empat mekanisme difusi kebijakan :

#### a. Pembelajaran dari adopsi sistem sebelumnya

Pembelajaran adalah proses yang mengarahkan suatu negara. Pembuat kebijakan dapat belajar dari pemerintah lain seperti suatu sistem kebijakan pemerintahan yang berhasil dapat diterapkan oleh pemerintahan lain.

#### b. Kompetisi ekonomi

Kompetisi ekonomi lebih mengarah pada persaingan ekonomi lintas yurisdiksi. Pembuat kebijakan mempertimbangkan dampak ekonomi dari suatu adopsi kebijakan. Jika ada efek baik yang ditimbulkan, maka lebih baik pemerintah menggunakan kebijakan yang lain.



c. Imitasi

Definisi dari imitasi yaitu menyalin tindakan orang lain agar terlihat seperti yang lain. Fokus dari mekanisme imitasi ini yaitu tindakan dari pemerintah lain.

d. Paksaan

Berbeda dengan ketiga mekanisme lain, mekanisme ini bersifat memaksa. Negara dapat saling memaksa melalui praktek perdagangan atau sanksi ekonomi baik secara langsung atau melalui organisasi internasional.

5. *Punctuated Equilibrium*

*Punctuated Equilibrium* merupakan suatu gagasan dimana bila gagasan tersebut mendapat perhatian, maka gagasan akan berkembang dengan cepat dan menjadi tak terhentikan. Banyak persaingan ide yang terjadi. Peristiwa-peristiwa eksternal dapat mengganggu suatu sistem politik. Definisi dari *Punctuated Equilibrium* sendiri adalah proses interaksi antara kepercayaan dan nilai-nilai kebijakan tertentu dengan set lembaga politik yang ada (tempat kebijakan berjalan). Tempat kebijakan adalah lokasi institusional dimana keputusan otoritatif dibuat karena adanya masalah tertentu.

6. *Institutional Change*

Lembaga merupakan aturan formal yang dapat ditegakkan dengan meminta ikut campur oleh pihak ketiga. Terdapat tumpang tindih antara *Institutional Change* dan *Policy Change*. Teori *Institutional Change* dapat menjadi teori *Policy Change* ketika suatu kebijakan menetapkan aturan dimana hak dan tanggung jawab yang didukung secara normatif oleh para aktor dan pihak ketiga.

7. *Multi Level Governance*

Pembuatan kebijakan menjadi semakin kompleks dimana para aktor bergerak diantara berbagai tingkat tindakan dan wewenang tersebar di berbagai tingkatan yaitu nasional, regional, dan lokal. Kebijakan pemerintah dapat menjadi sumber perubahan. *Multi Level Governance*

memiliki transisi yang bermanfaat dari suatu perubahan ke implementasi kebijakan karena pendekatan *Top-Down* versus *Bottom-Up* telah digunakan untuk kedua bagian proses.

*Top-Down* : Keputusan kebijakan berangkat dari tingkat nasional diteruskan ke tingkat yang lebih rendah

*Bottom-Up* : Keterlibatan tingkat lokal dalam pembuatan kebijakan dan memiliki dampak pada tingkat nasional

#### 8. *Policy Network*

Definisi dari *Policy Network* adalah sekelompok organisasi yang terhubung satu sama lain oleh keterikatan sumber daya dan berbeda dengan kelompok lain yang memiliki jeda dalam suatu struktur keterikatan sumber daya. Terdapat jaringan yang sangat tinggi di setiap kelompok sehingga kurang terintegrasi.

#### 9. *Disruptive Innovation*

Merupakan model perubahan sosial yang diambil dari ilmu manajemen. *Disruptive Innovation* berbeda dengan inovasi berkelanjutan yang memperkenalkan peningkatan kinerja pada layanan, sistem, atau produk yang ada di suatu kebijakan yang telah ditetapkan

#### 10. *Politics of Change and Reform*

Memperkenalkan, mempertahankan, dan menilai perubahan adalah proses politik karena membahas isu-isu konflik dan perwakilan diantara banyak aktor. Jadi, *Politics of Change and Reform* memainkan peran penting dalam keseluruhan proses. Politik mempengaruhi asal, perumusan, dan implementasi kebijakan publik terutama ketika perubahan signifikan dilibatkan.

### 1.5.3 *Multilevel Governance*

Sesuai dengan permasalahan penelitian, peneliti memilih model perubahan kebijakan "*Multilevel Governance*" sebagai fokus dari penelitian. Lucy Cerna, memberikan definisi bahwa *Multilevel Governance* adalah suatu pembuatan kebijakan yang menjadi semakin kompleks dimana para aktor bergerak diantara

berbagai tingkat tindakan dan wewenang lalu menyebar di berbagai tingkatan yaitu nasional, regional, dan lokal. Kebijakan pemerintah dapat menjadi sumber perubahan. *Multilevel Governance* memiliki transisi yang bermanfaat dari suatu perubahan ke implementasi kebijakan karena pendekatan *Top-Down* versus *Bottom-Up* telah digunakan untuk kedua bagian proses.<sup>31</sup>

1. *Top-Down* : Keputusan kebijakan berangkat dari tingkat nasional diteruskan ke tingkat yang lebih rendah.
2. *Bottom-Up* : Keterlibatan tingkat lokal dalam pembuatan kebijakan dan memiliki dampak pada tingkat nasional.

Menurut Wunderlich dalam Budi Riyanto, pendekatan *Multilevel Governance* merupakan perkembangan studi baru *new regionalisme*. Selain karena alasan kuatnya arus globalisasi, pendekatan tersebut muncul karena berubahnya sistem ekonomi dan sistem politik yang terjadi di dunia.<sup>32</sup> Istilah *Multilevel Governance* digunakan pertama kali oleh Gary Marks dengan definisi sebagai berikut “...a system of continuous negotiation among nested governments at several teritorial tier”. Terdapat keterkaitan satu sama lain dalam suatu kebijakan di tingkat teritorial yaitu supranasional, nasional, regional, dan pemerintah lokal.<sup>33</sup>

Dalam pendekatan *Multilevel Governance* ini, interaksi dan negosiasi dari banyak aktor dalam *level of governance* secara vertikal atau horizontal merupakan hasil yang ingin dicapai dari pendekatan itu sendiri. Secara vertikal, integrasi

---

<sup>31</sup> Cerna, Lucy. 2013. *The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches*. Organisation for Economic Co-Operation and Development.

<sup>32</sup> Riyanto, Budi. 2015. “Peran dan Tantangan Kerjasama Subregional dalam Mewujudkan Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA): Pendekatan Multilevel Governance”. *Jurnal Insignia* Vol. 2 No. 2. Hal. 31.

<sup>33</sup> Marks, Gary. 1993. “Structural Policy and Multilevel Governance in the EC, in A. Cafruny and G. Rosenthal”. *The State of the European Community Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond*, Lynne Rienner: Boulder. Hal. 391-410.

regional adalah hasil interaksi yang baik antara supranasional atau regional, serta nasional dan pemerintah lokal.<sup>34</sup>

Fredrik Soderbaum memiliki istilah mikro-regionalisme dalam pendekatan *Multilevel Governance*. Mikro-regionalisme merupakan kerjasama yang terjadi antara level nasional dan level lokal (daerah).<sup>35</sup> Mikro-regionalisme dibagi menjadi dua, yaitu :

1. Sub-Nasional

Sebuah hubungan yang murni terjadi karena hubungan vertikal yang menyangkut mengenai administratif dan politik pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

2. Lintas Batas (*Cross-Border*)

Sebuah hubungan kerjasama antara sektor publik dan swasta dengan beberapa aktor level lokal yang memiliki tujuan ke arah ekonomi dibanding masalah politik dan keamanan.

Yamamoto memiliki skema mengenai transfer wewenang multi arah yang diberi nama "*multilevel schema*" dan "*multi actor*". Berikut adalah "*multilevel schema*" dari pemerintah pusat ke level yang lebih tinggi, ke level bawah, dan ke level non-pemerintah.

---

<sup>34</sup> Stubbs, Paul. 2005. "*Stretching Concepts Too Far? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South East Europe*". Southeast European Politics Vol. 4 (2). Hal. 66-87.

<sup>35</sup> Fredrik, Soderbaum. 2005. "*Exploring the Links between Micro-Regionalism and Macro-Regionalism, in Mary Farrell, Bjorn Hettne and Luk Van Langenhove, Global Politics of Regionalism: Theory and Practice*". London: Pluto Press. Hal. 87-101.

**Tabel 1.5**  
*“Multilevel Schema”*

<b>Transfer Wewenang Pemerintah Pusat</b>	<b>Aktor</b>	<b>Kegiatan</b>	<b>Tujuan</b>
1. Level Lebih Tinggi	1. Organisasi Internasional 2. Perusahaan Transnasional	Pembuatan kebijakan	Memecahkan masalah internasional atau regional
2. Level Lebih Bawah	Pemerintah lokal (daerah)	Proses desentralisasi	1. Meningkatkan akuntabilitas 2. Meningkatkan proses demokrasi
3. Non-Pemerintah	1. Sektor privat/bisnis 2. Organisasi non-profit	Privatisasi	Meningkatkan efisiensi pada pelayanan publik

Berdasarkan tabel 1.5, terdapat transfer wewenang yang bersifat multi arah yakni transfer antar sektor dan transfer antar level *governance*. Selain itu, terdapat dua dimensi transfer wewenang, yaitu dimensi vertikal dan dimensi horizontal. Dimensi horizontal menunjukkan hubungan antar sektor publik/pemerintah, sektor privat, dan sektor non pemerintah. Sedangkan dimensi vertikal menunjukkan hubungan antara sektor pemerintah lokal dan nasional atau sektor pemerintah dan sektor privat tingkat nasional.

## 1.6 Definisi Konsep

Konsep merupakan salah satu instrumen penting dalam penelitian karena konsep merupakan suatu fakta atau fenomena ataupun gejala-gejala yang menjadi perhatian dalam penelitian. Definisi konsep bertujuan untuk membatasi apa yang menjadi fokus penelitian. Berikut adalah konsep-konsep yang akan digunakan dalam penelitian ini:

### 1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dirancang oleh pemerintah untuk memecahkan suatu permasalahan publik dalam rangka mencapai tujuan yang diinginkan.

## 2. Perubahan Kebijakan

Perubahan kebijakan adalah sebuah proses pengambilan kebijakan baru dan merevisi kebijakan yang sudah ada dalam suatu kebijakan publik dimana pada dasarnya tidak semua kebijakan dapat meraih tujuan yang diinginkan. Jika suatu kebijakan kurang sesuai dengan situasi yang terjadi, maka pemerintah perlu merubah kebijakan supaya tujuan yang diinginkan segera tercapai.

## 3. Program Keluarga Berencana

Program Keluarga Berencana (KB) merupakan salah satu program penting pembangunan Indonesia, dalam hal ini Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), melalui beberapa tindakan yang dilakukan guna menekan tingginya angka kelahiran di Indonesia.

## 4. *Multilevel Governance*

*Multilevel Governance* merupakan sebuah pendekatan dimana dalam suatu kebijakan terdapat interaksi dan negosiasi mengenai pembagian wewenang antar aktor di tingkat supranasional, nasional, dan lokal.

## 5. Sentralisasi

Sentralisasi ialah suatu sistem otonomi pemerintahan yang bersifat terpusat baik dari segi kekuasaan maupun segi kewenangannya.

## 6. Desentralisasi

Desentralisasi adalah sistem pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah supaya pemerintah daerah dapat mengatur urusan daerahnya sendiri.

### 1.7 Metode Penelitian

Untuk menemukan dan memperoleh data yang diperlukan guna menjawab permasalahan penelitian berdasarkan pengamatan yang sistematis atas permasalahan empiris dengan mengikuti prosedur yang baku diperlukan sebuah instrumen yaitu metode penelitian. Metode penelitian adalah teknik spesifik penelitian atau teknik pengumpulan data (pengamatan, wawancara, angket, dan

dokumentasi), validitas dan reliabilitas data (kuantitatif), dan keabsahan data (kualitatif dan teknik analisis data)<sup>36</sup>.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Menurut Creswell, penelitian kualitatif merupakan metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang diperoleh dari sejumlah individu atau sekelompok orang yang dianggap berasal dari masalah sosial. Proses penelitian ini melibatkan upaya-upaya penting seperti mengajukan pertanyaan dan prosedur-prosedur, mengumpulkan data yang spesifik dari partisipan, menganalisis data secara induktif, dan menafsirkan makna data. Laporan akhir penelitian ini memiliki struktur atau kerangka yang fleksibel. Bentuk penelitian ini berfokus terhadap makna individual dan menerjemahkan kompleksitas suatu persoalan<sup>37</sup>.

### 1.7.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian terkait permasalahan yang sedang dibahas oleh peneliti merupakan tipe penelitian deskriptif. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memperoleh secara rinci gambaran mengenai suatu perubahan kebijakan yang terjadi pada program KB, sesuai dengan tujuan dari tipe penelitian deskriptif yaitu menggambarkan suatu kondisi sosial tertentu<sup>38</sup>. Perubahan tersebut memberikan pengaruh terhadap beberapa pemerintahan daerah termasuk DP5A Kota Surabaya. Tipe penelitian deskriptif digunakan jika ada pengetahuan atau informasi tentang gejala sosial yang akan diselidiki atau dipermasalahkan<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Usman, Prof. Dr. Husaini, M.Pd., M.T., dan Akbar, Purnomo Setiady, M.Pd. 2017. *Metode Penelitian Sosial, Edisi Ketiga*. Jakarta: Bumi Aksara. Hal. 4.

<sup>37</sup> Creswell, John W. 2013. *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Diterjemahkan oleh Fawaid, Achmad. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hal. 5.

<sup>38</sup> Morissan, Andy Corry W, dan Farid Hamid. 2012. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. Hal. 37.

<sup>39</sup> Moleong, Lexy J. 2007. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya. Hal. 3.

### 1.7.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian merupakan lokus kajian dimana peneliti bisa menemukan obyek penelitian. Penentuan lokasi dilakukan berdasarkan pertimbangan bahwa Surabaya merupakan salah satu kota dengan penduduk terpadat di Indonesia.

Lokus dari penelitian akan diambil di Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak (DP5A) Kota Surabaya dimana lokus tersebut dianggap relevan untuk mendukung fenomena sosial di Kota Surabaya. DP5A Kota Surabaya merupakan pihak yang dianggap penting karena mengetahui perubahan-perubahan kebijakan yang terjadi pada program KB.

### 1.7.3 Teknik Penentuan Informan

Pada penelitian kualitatif, peneliti memasuki situasi sosial tertentu, melakukan observasi dan wawancara kepada orang-orang yang dipandang tahu tentang situasi sosial tersebut. Penentuan sumber data pada orang yang diwawancarai dilakukan secara *purposive*, yaitu dipilih dengan pertimbangan dan tujuan tertentu<sup>40</sup>. Pertimbangan tertentu ini, misalnya orang tersebut yang dianggap paling tahu tentang apa yang kita harapkan, atau mungkin dia sebagai penguasa sehingga akan memudahkan peneliti menjelajahi obyek/situasi sosial yang diteliti<sup>41</sup>. Dalam penelitian ini, diperlukan adanya wawancara kepada informan yang memahami perubahan kebijakan dalam program KB yakni DP5A Kota Surabaya dan para Petugas Lapangan Keluarga Berencana (PLKB) Kota Surabaya.

---

<sup>40</sup> Prof. Dr. Sugiyono. 2017. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Penerbit Alfabeta. Hal. 216.

<sup>41</sup> *Ibid.* Hal. 219.



### 1.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Menurut Creswell, langkah-langkah pengumpulan data meliputi usaha membatasi penelitian, mengumpulkan informasi melalui observasi dan wawancara, baik yang terstruktur maupun tidak, dokumentasi, dan materi-materi visual<sup>42</sup>.

#### 1. Observasi Kualitatif

Peneliti langsung turun ke lapangan untuk mengamati perilaku dan aktifitas individu-individu di lokasi penelitian. Peneliti melakukan penelitian dan turun langsung ke kantor DP5A Kota Surabaya.

#### 2. Wawancara Kualitatif

Peneliti melakukan wawancara langsung berhadap-hadapan (*face to face*) atau melalui media seperti telepon, *short message services* (sms), dan email dengan 11 informan. Sebelum melakukan wawancara, peneliti menyiapkan pertanyaan-pertanyaan yang akan dipertanyakan ketika wawancara berlangsung yang bersifat terbuka untuk memunculkan pandangan dan opini dari para partisipan.

#### 3. Dokumentasi Penelitian

Berupa data seperti artikel, laporan, lampiran, materi audio dan visual berupa foto, video, objek, dan audio yang mendukung kekayaan data penelitian.

Selain itu, dalam penelitian ini juga menggunakan studi literatur yang digunakan untuk menganalisis kebijakan Keluarga Berencana (KB) di Era Orde Baru atau Era Sentralisasi yang kemudian didukung dengan data yang diperoleh dari beberapa literatur. Literatur yang digunakan oleh peneliti berasal dari buku, jurnal, undang-undang, regulasi-regulasi pemerintah, dan artikel-artikel dari media cetak maupun media *online*.

---

<sup>42</sup> Creswell, John W. 2013. *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Belajar. Hal. 266.

### 1.7.5 Instrumen Penelitian

Dalam penelitian kualitatif, yang menjadi instrumen atau alat penelitian adalah peneliti itu sendiri. Peneliti kualitatif sebagai *human instrument*, berfungsi menetapkan fokus penelitian, memilih informan sebagai sumber data, melakukan pengumpulan data, menilai kualitas data, analisis data, menafsirkan data dan membuat kesimpulan atas semuanya. Oleh karena itu, peneliti sebagai instrumen juga harus “divalidasi” seberapa jauh peneliti kualitatif siap melakukan penelitian yang selanjutnya terjun ke lapangan<sup>43</sup>.

### 1.7.6 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Menurut Moleong, keabsahan data adalah bahwa setiap keadaan memenuhi: (1) mendemonstrasikan nilai yang benar; (2) menyediakan dasar agar hal itu dapat diterapkan; (3) memperbolehkan keputusan luar yang dapat dibuat tentang konsistensi dari prosedurnya dan kenetralan dari temuan dan keputusan-keputusannya<sup>44</sup>.

Teknik pemeriksaan keabsahan data dalam penelitian kualitatif dapat dilakukan dengan menggunakan cara teknik pemeriksaan, yang didasarkan pada kriteria tertentu, diantaranya yaitu derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), kebergantungan (*dependability*), dan ketidakpastian (*confirmability*)<sup>45</sup>.

Triangulasi merupakan teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain. Tujuan penggunaan teknik triangulasi adalah menghilangkan perbedaan-perbedaan konstruksi kenyataan yang ada dalam suatu konteks studi pada saat proses pengumpulan data tentang berbagai fenomena yang terjadi dan hubungannya dengan berbagai pandangan. Melalui triangulasi, peneliti

<sup>43</sup> Prof. Dr. Sugiyono. 2017. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Penerbit Alfabeta. Hal. 222.

<sup>44</sup> Moleong, Lexy J. 2012. *Metode Penelitian Kualitatif (Edisi Revisi)*. Bandung: Remaja Rosdakarya. Hal. 321.

<sup>45</sup> Ibid. Hal 324-326.

melakukan pengecekan kembali terhadap temuan-temuan data, dengan membandingkannya dengan berbagai sumber, metode, ataupun teori.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode triangulasi teknik pengumpulan data. Triangulasi teknik pengumpulan data adalah membandingkan dan mengecek data kepada sumber yang sama dengan menggunakan teknik yang berbeda. Proses ini dilakukan dengan cara<sup>46</sup>:

- a) Membandingkan data hasil pengamatan dengan wawancara  
Peneliti membandingkan apa yang telah diamati tentang kondisi tentang kondisi yang terjadi pada lokasi penelitian kaitannya dengan fokus permasalahan penelitian dengan apa yang didapatkan dari hasil wawancara dengan apa yang didapatkan dari hasil wawancara dengan narasumber atau informan yang telah ditunjuk.
- b) Membandingkan hasil wawancara dengan isi dokumen  
Peneliti membandingkan informasi yang diperoleh melalui hasil wawancara DP5A Kota Surabaya dengan dokumen-dokumen pendukung program KB terkait perubahan kebijakan pada program KB

### 1.7.7 Teknik Analisis Data

Dalam penelitian kualitatif, analisis data yang digunakan juga analisis data kualitatif. Inti dari analisis dan interpretasi data kualitatif ialah memaknai data yang berbentuk teks dan gambar atau elemen lainnya yang bukan berupa angka<sup>47</sup>. Menurut Sugiyono, analisis deskriptif adalah teknik analisa data dengan cara mendeskripsikan atau menggambarkan data yang telah terkumpul sebagaimana adanya tanpa bermaksud membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum atau generalisasi. Terdapat tiga komponen analisis yaitu<sup>48</sup>:

---

<sup>46</sup> *Ibid.* Hal. 330.

<sup>47</sup> Sarwono, Jonathan. 2013. *Strategi Melakukan Riset*. Yogyakarta: C.V Andi Offset. Hal. 19.

<sup>48</sup> Sugiyono. 2004. *Metode Penelitian Bisnis*. Bandung: Alfabeta. Hal. 169.

### 1. Reduksi Data

Proses pemilihan, pemusatan perhatian pada proses penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan penulis di lapangan. Reduksi data sudah dimulai dari peneliti mengambil keputusan tentang kerangka konseptual, pemilihan kasus, pertanyaan yang akan diajukan, dan tentang cara pengumpulan data yang dipakai. Saat pengumpulan data juga berlangsung proses reduksi data berupa singkatan, membuat permasalahan atau menulis memo. Selain itu, data yang diperoleh juga dilakukan reduksi data dengan memilih data atau informasi yang sesuai dengan kebutuhan penelitian. Reduksi data berlangsung secara terus menerus selama penelitian berlangsung dan merupakan bagian dari analisis.

### 2. Penyajian Data

Suatu penyajian data yang berupa sekumpulan informasi yang tersusun membentuk suatu kerangka yang memungkinkan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Data yang telah direduksi baik data primer maupun sekunder kemudian disajikan dalam bentuk data yang berupa tabel, bagan, diagram dan sebagainya yang dapat membantu peneliti dalam melakukan analisis data. Data yang disajikan merupakan data yang benar-benar dibutuhkan oleh peneliti, oleh karena itu sebelum proses penyajian data peneliti harus melakukan reduksi data untuk menentukan data yang akan digunakan dalam proses analisis.

### 3. Penarikan Kesimpulan

Proses konklusi yang terjadi selama pengumpulan dari data awal sampai akhir. Kesimpulan yang perlu diverifikasi dapat berupa suatu pengulangan yang meluncur cepat, sebagai pemikiran kedua yang timbul melintas dalam pikiran peneliti pada waktu menulis dengan melihat kembali catatan lapangan.