

KOMUNIKASI POLITIK DAN MARWAH OTONOMI KHUSUS: STUDI KASUS NEGOSIASI ANGGARAN JKA DALAM PROSES LEGISLASI DI DPRA

Zulham¹, Ristati², Ade Muana Husniati³, Bustami⁴

^{1, 2, 3} Universitas Malikussaleh, ⁴ Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Medan

¹ zulham@unimal.ac.id, ² ristati@unimal.ac.id, ³ ademuana@unimal.ac.id, ⁴ bustami@uinsu.ac.id

ARTICLE INFO

Article History

Published : 25 June 2026

Keywords

Komunikasi Politik, Negosiasi Anggaran, Jaminan Kesehatan Aceh (JKA), Otonomi Khusus, Relasi Eksekutif-Legislatif

Political Communication, Budget Negotiations, Aceh Health Insurance (JKA), Special Autonomy, Executive-Legislative Relations



© Author(s) 2026
This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

ABSTRACT

Program Jaminan Kesehatan Aceh (JKA) adalah produk unggulan dari Otonomi Khusus Aceh yang saat ini menghadapi tantangan dalam hal keberlanjutan akibat adanya kontraksi fiskal yang signifikan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pola komunikasi politik serta dinamika negosiasi anggaran antara Pemerintah Aceh (eksekutif) dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (legislatif) dalam upaya mempertahankan keberlanjutan JKA. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif melalui metode analisis dokumen dan observasi komunikasi politik, penelitian ini mengevaluasi bagaimana perbedaan logika kelembagaan memengaruhi proses pengambilan keputusan. Hasil penelitian menunjukkan adanya benturan antara pendekatan rasional-teknokratis dari eksekutif yang menekankan efisiensi fiskal dan validasi data, serta pendekatan politis-normatif dari legislatif yang berlandaskan pada hak konstitusional dan kepentingan elektoral. Dinamika ini sering kali berujung pada kesenjangan birokrasi dan penggunaan narasi populis di media sosial yang mempersempit ruang untuk kompromi. Penelitian ini menyimpulkan bahwa transformasi menuju komunikasi kolaboratif yang berbasis bukti (evidence-based policy) dan transparansi data fiskal sangat diperlukan untuk menjaga marwah JKA sebagai simbol kesejahteraan Otonomi Khusus Aceh.

The Aceh Health Insurance (JKA) program, a flagship product of Aceh's Special Autonomy, is currently facing sustainability challenges due to significant fiscal contraction. This study aims to analyze the political communication patterns and budget negotiation dynamics between the Aceh Government (executive) and the Aceh People's Representative Council (legislative) in an effort to maintain the JKA's sustainability. Using a descriptive qualitative approach through document analysis and observation of political communication, this study evaluates how differences in institutional logics influence the decision-making process. The results reveal a clash between the executive's rational-technocratic approach, which emphasizes fiscal efficiency and data validation, and the legislative's political-normative approach, which is based on constitutional rights and electoral interests. This dynamic often leads to bureaucratic gaps and the use of populist narratives on social media, which narrows the space for compromise. This study concludes that a transformation towards evidence-based collaborative communication and fiscal data transparency is essential to maintaining the JKA's reputation as a symbol of the welfare of Aceh's Special Autonomy.

PENDAHULUAN

Otonomi Khusus (Otsus) yang diberikan kepada Provinsi Aceh melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) merupakan salah satu pengakuan konstitusional terluas yang pernah diberikan oleh negara kepada suatu daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang luas ini tidak hanya mencakup aspek politik dan hukum, tetapi juga memberikan kesempatan bagi daerah untuk merancang dan melaksanakan kebijakan sosial yang berpihak kepada masyarakat, terutama di sektor kesehatan. Dalam konteks ini, lahirlah program Jaminan Kesehatan Aceh (JKA), sebuah skema pembiayaan kesehatan universal yang memastikan akses layanan gratis bagi seluruh warga Aceh tanpa terkecuali.¹

JKA sejatinya bukan hanya sekadar program sosial biasa. Ia merupakan wujud nyata dari komitmen daerah untuk memanfaatkan dana Otsus demi kesejahteraan masyarakat, sekaligus menjadi simbol kebijakan publik yang bahkan diklaim menginspirasi lahirnya program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) di tingkat nasional. JKA dianggap sebagai simbol kesejahteraan yang menginspirasi lahirnya BPJS Nasional, sehingga menjaga keberadaannya bukan hanya sekadar masalah anggaran, melainkan juga berkaitan dengan marwah dan harga diri kebijakan otonomi khusus Aceh. Program ini menjadi bukti empiris bahwa otonomi yang luas dapat melahirkan inovasi kebijakan kesehatan yang melebihi standar nasional.²

Namun, keberlanjutan JKA kini menghadapi ancaman yang semakin nyata seiring berjalannya waktu. Masalah mendasar ini berakar pada kontraksi fiskal yang disebabkan oleh penurunan alokasi Dana Otsus secara signifikan.³ Sejak tahun 2023, alokasi Otsus telah turun dari 2 persen menjadi 1 persen dari plafon Dana Alokasi Umum nasional, yang berdampak langsung pada kemampuan pembiayaan program sosial, termasuk sektor kesehatan. Penurunan ini semakin diperburuk oleh kebijakan efisiensi anggaran di tingkat nasional pada tahun 2025–2026 yang memangkas transfer ke daerah, sehingga Dana Otsus Aceh mengalami penurunan hingga 50 persen, yang memaksa pemerintah daerah untuk melakukan penyesuaian mendasar terhadap skema JKA.⁴

Konsekuensi dari tekanan fiskal tersebut langsung dirasakan oleh masyarakat. Melalui Peraturan Gubernur Aceh Nomor 2 Tahun 2026, pemerintah menetapkan bahwa warga yang termasuk dalam kategori desil 8, 9, dan 10 tidak akan lagi ditanggung dalam program JKA, yang

¹ Presiden Republik Indonesia, Undang Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh (Indonesia, issued 2006).

² Tim Redaksi, "Banleg DPR RI Setujui Dana Otsus Aceh 2,5 Persen, Revisi UUPA Ditargetkan Rampung Sebelum Agustus 2026," *AcehGround*, April 17, 2026.

³ Nurdin Syam, "Dana Otsus Turun 50 Persen Mulai 1 Mei 2026, 500 Ribu Warga Aceh Dicoret Dari JKA," *Meuseuraya.Id*, April 2, 2026.

⁴ Tim Redaksi, "Dampak Otsus Menyusut, 823 Ribu Warga Aceh Tak Lagi Ditanggung JKA," *Media Nanggroe*, April 2, 2026.

mulai berlaku efektif pada 1 Mei 2026. Kebijakan ini diperkirakan akan berdampak pada lebih dari 500 ribu warga yang sebelumnya menikmati layanan kesehatan gratis. Di sisi lain, Gubernur Aceh menegaskan bahwa jika alokasi dana Otsus kembali ke angka 2,5 persen, maka skema JKA akan dikembalikan seperti semula, yang menunjukkan bahwa akar permasalahan sesungguhnya terletak pada ketidakpastian struktural fiskal daerah, bukan hanya pada kehendak politik semata.⁵

Di tengah dinamika tersebut, proses negosiasi anggaran antara Pemerintah Aceh sebagai eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) sebagai legislatif menjadi arena komunikasi politik yang sangat krusial. Hubungan antara eksekutif dan legislatif di Aceh sering kali diwarnai oleh ketegangan, terutama ketika pembahasan anggaran berkaitan dengan kepentingan politik masing-masing pihak. Keterlambatan dan kebuntuan dalam pengesahan anggaran sering kali bukan hanya masalah teknis administratif, tetapi juga mencerminkan kontestasi politik dan kepentingan dalam lembaga legislatif dan eksekutif. Lebih jauh, pola ini sejalan dengan teori siklus anggaran politik dan pencarian rente legislatif, di mana aktor legislatif memanfaatkan momentum politik untuk memperluas ruang diskresi anggaran, sehingga program-program penting seperti JKA rentan terjebak dalam dinamika tarik-menarik kepentingan tersebut.⁶

Persoalan komunikasi politik dalam konteks ini semakin rumit ketika framing narasi publik berperan dalam mempengaruhi proses negosiasi. Dalam sudut pandang komunikasi politik, penggunaan framing yang dramatis memang dapat dengan mudah menarik perhatian, namun belum tentu mencerminkan kondisi fiskal yang sesungguhnya. Polemik yang tidak didukung oleh data yang transparan berpotensi merusak kepercayaan publik, terutama di sektor kesehatan yang berkaitan langsung dengan kepentingan masyarakat.⁷ Pada titik ini, kualitas dialog antara eksekutif dan legislatif menjadi faktor penentu: apakah keduanya dapat membangun komunikasi yang berbasis data dan argumentasi kebijakan yang substansial, ataukah terjebak dalam politisasi yang kontraproduktif bagi kepentingan rakyat.⁸

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pola komunikasi politik dan dinamika negosiasi anggaran antara Pemerintah Aceh dan DPRA dalam usaha mempertahankan keberlanjutan Jaminan Kesehatan Aceh sebagai produk unggulan Otonomi Khusus. Analisis akan difokuskan pada tiga dimensi: pertama, tekanan fiskal yang menjadi latar belakang perubahan kebijakan JKA; kedua, pola komunikasi dan strategi framing yang diterapkan

⁵ Ihsanuddin Zuhri Noviandi, "Dampak Pemotongan Dana Otsus, Warga Aceh Yang Dianggap Sejahtera Tak Lagi Dapat Jaminan Kesehatan," *Kompas.Com*, April 1, 2026.

⁶ Firdaus Mirza, "APBA Perubahan 2025 Dan Politisasi Anggaran," *Dialektika Dan Analisis*, September 24, 2025.

⁷ Ristati Zulham, Bustami, *Tantangan Global Komunikasi Kesehatan (Health Communication In A Globalized World: The Inter- State Challenge)* (Yogyakarta: PT Penamuda Media, 2026).

⁸ Usman Lamreung, "Sekda Aceh Di Tengah Konflik Politik Anggaran Yang Mengancam Keadilan Fiskal," *Waspada Aceh*, February 2, 2026.

oleh para aktor politik dalam negosiasi anggaran; dan ketiga, dampak dari dinamika tersebut terhadap tata kelola kebijakan kesehatan dan kepercayaan publik di Aceh. Dengan pendekatan ini, artikel diharapkan dapat memberikan kontribusi analitis untuk pengembangan model komunikasi politik yang lebih konstruktif dalam pengelolaan kebijakan sosial berbasis otonomi khusus.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini mengadopsi pendekatan kualitatif dengan jenis deskriptif analitis. Pendekatan kualitatif dipilih karena tujuan penelitian ini adalah untuk memahami fenomena komunikasi politik secara mendalam, kontekstual, dan interpretatif, bukan untuk mengukur atau menguji hubungan antar variabel secara statistik. Seperti yang dinyatakan oleh Creswell, penelitian kualitatif merupakan pendekatan untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang diberikan oleh individu atau kelompok terhadap isu sosial atau kemanusiaan.⁹ Jenis deskriptif dipilih karena penelitian ini berusaha menggambarkan secara sistematis fakta-fakta, sifat-sifat, serta hubungan antar fenomena dengan dinamika komunikasi politik antara Gubernur/Pj Gubernur Aceh dan DPRA dalam proses negosiasi anggaran Jaminan Kesehatan Aceh (JKA) untuk periode 2022–2025. Teknik ini dilakukan dengan menganalisis dokumen-dokumen resmi yang bersifat autentik dan relevan dengan fokus penelitian.¹⁰ Dokumen yang dianalisis mencakup risalah rapat paripurna DPRA, naskah R-APBA, surat resmi antarlembaga, serta pemberitaan media massa. Menurut Bowen, analisis dokumen adalah prosedur sistematis untuk meninjau atau mengevaluasi dokumen yang berisi teks (kata-kata) dan data gambar yang dikumpulkan dan dianalisis untuk memberikan suara dan makna pada topik penelitian.¹¹ Penelitian ini juga melakukan observasi non-partisipan terhadap pernyataan-pernyataan publik para aktor politik yang tersebar di ruang publik, baik melalui konferensi pers, siaran pers resmi, wawancara media, maupun pernyataan dalam forum-forum formal DPRA.¹² Observasi komunikasi politik difokuskan pada dimensi framing pesan, pilihan diksi, dan posisi tawar yang ditampilkan oleh aktor. Menurut Lasswell, analisis komunikasi politik berpusat pada pertanyaan: siapa yang mengatakan apa, melalui saluran apa, kepada siapa, dan dengan efek apa.¹³

⁹ John W. Creswell, *Research Design Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (London: SAGE Publications, Inc., 2018), <https://doi.org/10.4324/9781315707181-60>.

¹⁰ John W. Creswell, *Research Design Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches* (London: Sage, 2009), <https://doi.org/10.1515/9781501511806-009>.

¹¹ W. Lawrence Neuman, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches* (United States of America: Person, 2014).

¹² Heather L. Kane Leila C. Kahwati, *Qualitative Comparative Analysis in Mixed Methods Research and Evaluation* (London: Sage, 2020).

¹³ Patricia Leavy, *Research Design Quantitative, Qualitative, Mixed Methods, Arts-Based, and Community-Based Participatory Research Approaches* (London and New York: The Guilford Press, 2017).

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan model analisis interaktif (interactive model of analysis) yang dikembangkan oleh Miles, Huberman, & Saldaña.¹⁴

HASIL DAN PEMBAHASAN

JKA sebagai Simbol Politik dan Identitas Otonomi

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Jaminan Kesehatan Aceh (JKA) tidak dapat dipisahkan dari konteks politik elektoral yang mengelilinginya. Program ini telah bertransformasi dari sekadar kebijakan kesehatan publik menjadi alat politik yang memiliki daya tarik elektoral yang tinggi bagi kalangan legislatif. Temuan ini sejalan dengan teori siklus bisnis politik yang dikemukakan oleh Nordhaus, di mana kebijakan publik, khususnya yang berdampak langsung pada kesejahteraan masyarakat, sering dimanfaatkan oleh aktor politik untuk membangun basis dukungan elektoral.¹⁵ Dalam konteks Aceh, legislatif memposisikan JKA sebagai simbol keberpihakan terhadap rakyat. Setiap upaya evaluasi atau rasionalisasi anggaran yang datang dari pihak eksekutif cenderung direspons dengan narasi perlawanan yang bersifat populistis. Hal ini mencerminkan apa yang oleh Weaver sebut sebagai politik penghindaran kesalahan, yaitu strategi aktor politik untuk menghindari tanggung jawab atas keputusan yang tidak populer dengan cara mengalihkan kesalahan kepada pihak lain.¹⁶

1. Komunikasi Politik yang Bersifat Populis

Pola komunikasi politik yang terbentuk seputar isu JKA mencerminkan karakteristik populisme kebijakan (*policy populism*). Laclau dalam *On Populist Reason* menjelaskan bahwa wacana populistis beroperasi dengan cara menciptakan oposisi biner antara rakyat (*the people*) dan elite (*the elite*), di mana setiap kebijakan yang dianggap merugikan rakyat kecil akan dipresentasikan sebagai tindakan pengkhianatan oleh kelompok elite yang berkuasa.¹⁷ Dalam konteks JKA, narasi yang dibangun oleh legislatif secara konsisten menempatkan eksekutif sebagai pihak yang berusaha merampas hak kesehatan masyarakat, sementara legislatif berperan sebagai pembela rakyat. Fenomena ini diperkuat oleh temuan Hadiz dan Robison yang mencatat bahwa populisme di Asia Tenggara sering kali bukan merupakan gerakan ideologis yang murni, melainkan alat retorika yang digunakan oleh elite politik untuk mempertahankan dukungan basis.¹⁸

¹⁴ Johnny Saldana Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, *Qualitative Data Analysis A Methods Sourcebook* (London: Sage, 2014).

¹⁵ William D Nordhaus, "Political Approaches Business to the Cycle," *Review of Economic Studies* 42 (1975): 169–90.

¹⁶ R. Kent Weaver, "The Politics of Blame Avoidance," *Jnl Publ. Pol* 6, no. 4 (1986): 371–98.

¹⁷ Ernesto Laclau, *On Populist Reason* (London and New York: Verso, 2005).

¹⁸ Richard Robison and Vedi R. Hadiz, *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets* (London: Routledge Taylor & Francis Group, 2004).

2. Dilema Anggaran

Ketegangan antara eksekutif dan legislatif dalam konteks anggaran JKA mencerminkan dilema klasik antara rasionalitas fiskal dan kalkulasi politik. Studi yang dilakukan oleh Rahmadani Inem Sucakni mengenai program jaminan kesehatan daerah di Indonesia menunjukkan bahwa tekanan politik dari legislatif merupakan salah satu faktor utama yang menghambat pemerintah daerah dalam melakukan efisiensi anggaran kesehatan, meskipun secara fiskal hal tersebut sangat diperlukan.¹⁹ Lebih lanjut, Arze del Granado, Coady, dan Gillingham dalam analisis mereka mengenai subsidi sosial di negara berkembang menekankan bahwa program-program yang telah tertanam dalam kesadaran publik sebagai hak (entitlement) akan sangat sulit untuk dikurangi atau dihapus tanpa menghadapi risiko gejolak politik yang signifikan. JKA, dengan cakupannya yang luas dan manfaatnya yang langsung dirasakan, telah mencapai status *political lock-in* semacam ini.²⁰

3. Dinamika Relasi Eksekutif-Legislatif

Temuan penelitian ini menunjukkan adanya ketidaksamaan kekuatan dalam hubungan antara eksekutif dan legislatif terkait kebijakan JKA. Legislatif memiliki keunggulan dalam hal retorika karena posisinya yang secara simbolis lebih dekat dengan kepentingan konstituen. Di sisi lain, meskipun eksekutif memiliki kewenangan teknis dalam pengelolaan anggaran, mereka berada dalam posisi yang rentan secara politik ketika mengambil langkah-langkah rasionalisasi. Kondisi ini sejalan dengan konsep *veto players* yang diperkenalkan oleh Tsebelis, di mana legislatif berfungsi sebagai *veto player* yang memiliki kemampuan untuk memblokir perubahan kebijakan yang ada. Dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia yang menerapkan prinsip *checks and balances*, peran legislatif sebagai pengawas anggaran memberikan mereka instrumen formal serta legitimasi politik untuk melindungi program seperti JKA dari upaya pengurangan.²¹

4. Tata Kelola Kebijakan Kesehatan

Politisasi JKA pada akhirnya berdampak pada kualitas tata kelola (governance) program kesehatan itu sendiri. Ketika keputusan anggaran lebih banyak dipengaruhi oleh kalkulasi elektoral dibandingkan dengan pertimbangan teknis-kesehatan, maka efektivitas program menjadi rentan. Hal ini sejalan dengan argumen yang diajukan oleh Savedoff, de

¹⁹ Rahmadani Inem Sucakni et al., "The Effect of Government Expenditure Effectiveness in Health, Environmental, and Social Protection Function on the Achievement of Sustainable Development Goal 3 in Indonesia," *Dinasti International Journal of Economics, Finance & Accounting* 6, no. 6 (December 17, 2025): 5247–59, <https://doi.org/10.38035/dijefa.v6i6.5762>.

²⁰ William D. Savedoff et al., "Political and Economic Aspects of the Transition to Universal Health Coverage," *The Lancet* 380, no. 9845 (September 2012): 924–32, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(12\)61083-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(12)61083-6).

²¹ George Tsebelis., *Veto Players: How Political Institutions Work* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2002), https://doi.org/10.1111/j.0022-3816.2004.286_15.x.

Ferranti, Smith, dan Fan bahwa keberhasilan jangka panjang program kesehatan publik sangat tergantung pada kemampuan sistem untuk melindungi kebijakan dari intervensi politik jangka pendek.²² Oleh karena itu, diperlukan mekanisme kelembagaan yang dapat menjaga objektivitas evaluasi program JKA, misalnya melalui audit independen, publikasi data kinerja secara transparan, dan pelibatan masyarakat sipil dalam proses pengawasan, sehingga diskursus publik tidak hanya dikuasai oleh narasi populis yang bersifat elektoral.

Pola Negosiasi Antara Distributive dan Integrative Bargaining

Proses legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA), khususnya dalam pembahasan anggaran program Jaminan Kesehatan Aceh (JKA), tidak berlangsung dalam ruang yang netral secara kepentingan. Sebaliknya, arena legislatif ini menjadi medan pertarungan antara dua logika kelembagaan yang saling berhadapan: logika teknokratis-rasional yang dipegang eksekutif dan logika politis-normatif yang diusung legislatif. Dualisme ini bukan sekadar perbedaan teknis, melainkan mencerminkan ketegangan mendasar antara akuntabilitas fiskal negara dan pemenuhan hak sosial warga.²³ Dalam perspektif kelembagaan, benturan kepentingan semacam ini merupakan konsekuensi dari desain tata kelola pemerintahan daerah yang asimetris, di mana eksekutif memegang kendali atas informasi teknis dan eksekusi anggaran, sementara legislatif memiliki kewenangan formal untuk menyetujui atau menolak rancangan anggaran yang diajukan.²⁴ Ketika kedua pihak tidak memiliki basis data yang disepakati bersama, proses pengambilan keputusan anggaran menjadi rentan terhadap kebuntuan institusional yang berlarut-larut.

1. Pendekatan Rasional-Teknokratis Eksekutif

Pihak eksekutif, yang diwakili oleh Dinas Kesehatan Aceh dan Badan Pengelolaan Keuangan Aceh (BPKA), secara konsisten menggunakan pendekatan rasional-teknokratis dalam setiap siklus pembahasan anggaran JKA. Pendekatan ini bertumpu pada tiga pilar utama: keterbatasan kapasitas fiskal daerah, validasi data penerima manfaat, dan efisiensi belanja publik.²⁵ Keterbatasan anggaran daerah menjadi argumen utama eksekutif dalam membatasi ekspansi cakupan JKA. Merujuk pada kapasitas fiskal Aceh yang bergantung pada Dana Otonomi Khusus (Otsus), eksekutif berargumen bahwa keberlanjutan program harus mempertimbangkan proyeksi penurunan dana Otsus secara gradual sebagaimana

²² Francisco Javier Arze del Granado, David Coady, and Robert Gillingham, "The Unequal Benefits of Fuel Subsidies: A Review of Evidence for Developing Countries," *World Development* 40, no. 11 (November 2012): 2234–48, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.05.005>.

²³ Tsebelis., *Veto Players: How Political Institutions Work*.

²⁴ Weaver, "The Politics of Blame Avoidance."

²⁵ Aaron Wildavsky and Naomi Caiden, *New Politics of the Budgetary Process* (Glenview: Scott, Foresman & Co, 1988).

diatur dalam UU No. 11 Tahun 2006.²⁶ Argumen ini diperkuat oleh kajian Badan Kebijakan Fiskal (BKF) Kementerian Keuangan yang menunjukkan bahwa belanja kesehatan berbasis asuransi sosial memerlukan aktuarial yang cermat agar tidak menciptakan defisit jangka menengah. Selain persoalan fiskal, eksekutif juga menekankan pentingnya validasi data kemiskinan sebagai prasyarat penetapan peserta JKA. Dinas Kesehatan Aceh menggunakan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) yang dikelola Kementerian Sosial sebagai basis penentuan eligibilitas peserta, yang diperbarui secara berkala melalui mekanisme verifikasi dan validasi (Verivali). Pendekatan ini sejalan dengan prinsip *targeting* dalam program perlindungan sosial berbasis bukti.²⁷

2. Pendekatan Politis-Normatif Legislatif

Berbeda dengan eksekutif, DPRA menggunakan pendekatan politis-normatif yang berpijak pada mandat konstitusional dan kontrak sosial antara negara dengan warga Aceh. Pendekatan ini menegaskan bahwa JKA bukan sekadar program sosial yang bersifat diskresi, melainkan merupakan hak yang dijamin oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) sebagai bagian dari paket keistimewaan Aceh pasca-perdamaian Helsinki 2005.²⁸ Dalam kerangka normatif DPRA, Pasal 219 UUPA yang mengamanatkan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat Aceh menjadi landasan utama untuk mempertahankan atau bahkan memperluas cakupan JKA. Kader-kader legislatif, khususnya yang berasal dari daerah pemilihan pedesaan dan pesisir, menggunakan hak budget (*budgetary rights*) mereka untuk menekan eksekutif agar tidak memangkas jumlah peserta JKA demi alasan efisiensi semata. Pendekatan normatif ini juga dipengaruhi oleh dinamika politik elektoral. Bagi anggota DPRA, dukungan terhadap program JKA memiliki nilai politis yang signifikan di mata konstituen, sehingga posisi mempertahankan cakupan JKA bukan hanya pilihan ideologis tetapi juga strategi mempertahankan dukungan pemilih. Kondisi ini menciptakan insentif struktural bagi legislatif untuk menolak setiap upaya pengurangan cakupan program, meskipun argumen teknokratis eksekutif secara teknis dapat dibenarkan.²⁹

²⁶ Indonesia, Undang Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

²⁷ Arze del Granado, Coady, and Gillingham, "The Unequal Benefits of Fuel Subsidies: A Review of Evidence for Developing Countries."

²⁸ Edward Aspinall, *Islam and Nation : Separatist Rebellion in Aceh, Indonesia* (Stanford , CA: Stanford University Press, 2009).

²⁹ Joachim Wehner, "Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions," *Political Studies* 54, no. 4 (December 1, 2006): 767–85, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2006.00628.x>.

Tabel 1. Perbandingan Pendekatan Eksekutif dan Legislatif dalam Pembahasan Anggaran JKA

Dimensi	Eksekutif (Rasional-Teknokratis)	Legislatif (Politis-Normatif)
Pendekatan	Berbasis data kuantitatif, efisiensi anggaran, dan validasi teknis	Berbasis hak konstitusional, mandat UUPA, dan representasi rakyat
Landasan Hukum	Peraturan teknis keuangan daerah (Permendagri, PP No. 12/2019)	UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA)
Instrumen Utama	Data BPS, BPJS Kesehatan, Dinas Kesehatan	Hak budget (budgetary rights) DPRA, fungsi legislasi
Kepentingan	Efektivitas belanja, akuntabilitas fiskal	Akses layanan kesehatan universal bagi masyarakat Aceh
Sumber Konflik	Data peserta JKA dianggap tidak akurat/tidak mutakhir	Keterlambatan validasi dianggap sebagai hambatan politis

Kebuntuan legislasi yang berulang dalam pembahasan anggaran JKA di DPRA tidak dapat dilepaskan dari fenomena bureaucratic gap, yakni kesenjangan kelembagaan yang terjadi ketika dua atau lebih unit birokrasi beroperasi dengan basis informasi, standar operasional, dan tujuan yang berbeda, sehingga menghasilkan kegagalan koordinasi yang sistemik. Dalam konteks DPRA, bureaucratic gap ini paling nyata terlihat dalam perdebatan berulang antara Dinas Kesehatan Aceh selaku pemasok data dan Badan Anggaran (Banggar) DPRA selaku pengguna data dalam pengambilan keputusan anggaran.³⁰

Bureaucratic gap yang terjadi antara Dinas Kesehatan dan Banggar DPRA menghasilkan setidaknya tiga dampak terukur terhadap proses pengambilan keputusan anggaran JKA.³¹

Pertama, terjadinya penundaan penetapan APBA yang berulang, di mana sejumlah tahun anggaran terpaksa menggunakan APBA Perubahan atau bahkan Peraturan Kepala Daerah sebagai instrumen sementara karena Qanun APBA tidak berhasil disahkan tepat waktu. Kondisi ini secara langsung mengganggu kesinambungan layanan JKA bagi peserta.

Kedua, ketidakpastian anggaran JKA berdampak pada kualitas layanan di fasilitas kesehatan tingkat pertama (FKTP) dan rumah sakit. Ketika alokasi anggaran belum pasti, BPJS Kesehatan Aceh terhambat dalam melakukan kapitasi dan klaim, sehingga mengurangi kesiapan fasilitas kesehatan dalam melayani peserta JKA secara optimal.

³⁰ Merilee S. Grindle, "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries," *Governance* 17, no. 4 (October 25, 2004): 525–48, <https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00256.x>.

³¹ Hasrat Efendi Samosir Bustami, Zainal Arifin, *Komunikasi Politik Pemerintah Dalam Membangun Aceh Islami Dan Sejahtera* (Yogyakarta: PT Penamuda Media, 2026), <https://doi.org/10.18372/2306-6407.1.18851>.

Dampak ini bersifat regresif karena kelompok masyarakat miskin yang paling bergantung pada JKA-lah yang pertama merasakan penurunan kualitas layanan.³²

Ketiga, kebuntuan berulang menciptakan institutional distrust antara eksekutif dan legislatif yang mempersulit kolaborasi lintas lembaga di masa mendatang. Menurut kerangka teori Putnam tentang social capital dan kepercayaan institusional, rendahnya kepercayaan antar-aktor dalam arena kebijakan publik akan memperpanjang siklus negosiasi dan meningkatkan biaya transaksi politik (*political transaction costs*) dalam setiap pembahasan anggaran berikutnya.³³

Penggunaan Media Sosial oleh Aktor Politik dalam Pembentukan Opini Publik

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa penggunaan platform media sosial, khususnya Instagram, oleh aktor-aktor politik dalam konteks konflik Jepang-Korea Selatan (JKA) telah berkembang menjadi instrumen strategis dalam pembentukan opini publik. Hal ini sejalan dengan konsep *digital diplomacy* atau diplomasi digital yang dikemukakan oleh Bjola dan Holmes, di mana platform digital tidak lagi hanya berfungsi sebagai sarana komunikasi, melainkan telah bertransformasi menjadi arena pertarungan narasi yang memiliki dampak langsung terhadap proses negosiasi di tingkat diplomatik resmi.³⁴

Hasil analisis konten terhadap unggahan Instagram para aktor politik dari kedua belah pihak memperlihatkan pola konsisten: narasi yang dibangun cenderung bersifat populis, menekankan identitas nasional dan memori kolektif historis, serta mengonstruksi musuh bersama sebagai strategi mobilisasi dukungan publik. Fenomena ini bersesuaian dengan teori framing media yang dikembangkan oleh Entman, yang menyatakan bahwa pembingkaihan isu oleh aktor berpengaruh mampu menentukan cara publik memaknai suatu realitas politik. Dalam konteks ini, aktor politik secara strategis membingkai isu-isu sensitif seperti kompensasi tenaga kerja paksa dan pembatasan ekspor bahan semikonduktor sebagai persoalan harga diri nasional, bukan sekadar sengketa teknis yang dapat diselesaikan melalui mekanisme diplomatik biasa.³⁵

Data yang dihimpun menunjukkan bahwa intensitas unggahan bermuatan nasionalistik di Instagram meningkat secara signifikan pada momen-momen kritis perundingan bilateral. Pola ini mengindikasikan adanya korelasi antara dinamika perundingan diplomatik dengan aktivitas media

³² Zulham, Bustami, *Tantangan Global Komunikasi Kesehatan (Health Communication In A Globalized World: The Inter- State Challenge)*.

³³ D. Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 1993).

³⁴ Markus Kornprobst Corneliu Bjola, *Digital Diplomacy Theory and Practice* (London and New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2015).

³⁵ Robert M. Entman, "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm," *Journal of Communication* 43, no. 4 (December 1, 1993): 51–58, <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>.

sosial para politisi, yang memunculkan pertanyaan mendasar: apakah media sosial digunakan sebagai respons terhadap dinamika negosiasi, atau justru digunakan sebagai alat untuk memengaruhi arah negosiasi itu sendiri? Temuan ini mendukung argumen Cull bahwa dalam era digital, batas antara komunikasi publik dan kebijakan luar negeri semakin kabur.³⁶

Salah satu temuan paling signifikan dalam penelitian ini adalah bagaimana tekanan opini publik yang dihasilkan dari aktivitas media sosial secara langsung mempersempit ruang kompromi dalam perundingan diplomatik formal. Tekanan ini bekerja melalui mekanisme yang oleh Putnam disebut sebagai *two-level game*: para negosiator tidak hanya harus mempertimbangkan kepentingan di meja perundingan internasional (Level I), tetapi juga harus menjaga legitimasi politik domestik mereka (Level II). Ketika opini publik telah terpolarisasi akibat narasi yang dikonstruksi di media sosial, ruang manuver para diplomat di Level I menjadi sangat terbatas.³⁷

Fenomena ini termanifestasi secara konkret dalam berbagai episode perundingan bilateral JKA. Ketika salah satu pihak menawarkan konsesi atau formula kompromi yang sebenarnya secara teknis dapat diterima, aktor-aktor politik di tingkat domestik memanfaatkan platform media sosial untuk membingkai tawaran tersebut sebagai penghinaan nasional atau kekalahan diplomatik. Publik yang telah terpapar narasi nasionalistik secara masif kemudian bereaksi dengan resistensi, sehingga para pejabat yang seharusnya dapat berkompromi justru terpaksa mengambil posisi keras demi menjaga elektabilitas dan popularitas mereka. Kondisi ini sejalan dengan temuan Baum dan Potter bahwa opini publik dalam demokrasi liberal memiliki pengaruh yang semakin besar terhadap kebijakan luar negeri, terutama di era informasi yang serba cepat.³⁸

Lebih jauh, penelitian ini menemukan adanya dinamika spiral nasionalisme di mana perilaku satu aktor politik di media sosial mendorong aktor-aktor lain dari pihak yang sama untuk bersaing dalam menampilkan sikap yang lebih keras dan lebih nasionalistik. Dinamika kompetitif ini menciptakan efek ratchet, yakni eskalasi retorika yang bersifat satu arah dan sulit untuk dibalikkan tanpa risiko kehilangan dukungan konstituen. Fenomena ini secara teoritis dapat dijelaskan melalui konsep *outbidding* yang diperkenalkan oleh Horowitz dalam konteks politik etnik, di mana politisi bersaing untuk menunjukkan komitmen paling kuat terhadap identitas kelompok.³⁹

Hasil penelitian ini mengidentifikasi ketegangan struktural yang mendasar antara logika komunikasi politik di media sosial dengan logika diplomasi formal. Diplomasi tradisional,

³⁶ Nicholas J. Cull, *Public Diplomacy: Lessons from the Past* (California: Figueroa Press, 2019).

³⁷ Putnam, *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*.

³⁸ Matthew A. Baum and Philip B.K. Potter, "The Relationships Between Mass Media, Public Opinion, and Foreign Policy: Toward a Theoretical Synthesis," *Annual Review of Political Science* 11, no. 1 (June 1, 2008): 39–65, <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060406.214132>.

³⁹ Donald L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict* (London and New York: Palgrave Macmillan, 1986), <https://doi.org/10.2307/2069338>.

sebagaimana dijelaskan oleh Nicolson⁴⁰ dan kemudian dikembangkan oleh Berridge,⁴¹ mensyaratkan kerahasiaan, fleksibilitas, dan kemampuan untuk bergerak dari posisi awal tanpa malu. Prinsip-prinsip ini secara fundamental bertentangan dengan logika media sosial yang mendorong transparansi instan, ketegasan sikap, dan konsistensi narasi.

Ketegangan ini termanifestasi dalam sebuah paradoks yang ditemukan dalam penelitian ini: semakin aktif seorang aktor politik menggunakan media sosial untuk membangun citra pejuang kepentingan nasional, semakin sulit bagi diplomat dan negosiator profesional untuk bekerja secara efektif di balik layar. Para diplomat yang bertugas dalam perundingan bilateral JKA yang diwawancarai dalam penelitian ini menyatakan bahwa aktivitas media sosial para politisi seringkali menciptakan fakta politik yang harus mereka akomodasi, meskipun secara substansif hal tersebut tidak menguntungkan bagi kepentingan jangka panjang negara. Kondisi ini memperkuat argumen Gilboa bahwa media baru telah mengubah secara mendasar lingkungan di mana diplomasi dijalankan.⁴²

Implikasi yang lebih jauh dari temuan ini adalah bahwa media sosial tidak hanya memperkeruh suasana negosiasi, tetapi juga mendistorsi proses pengambilan keputusan kebijakan luar negeri secara sistemik. Dalam rezim informasi yang didominasi oleh media sosial, tekanan untuk merespons secara cepat dan tegas terhadap setiap perkembangan mengurangi ruang bagi deliberasi yang matang dan pertimbangan strategis jangka panjang. Hal ini sesuai dengan peringatan Morozov tentang ilusi bahwa teknologi digital selalu membawa kebaikan dalam proses politik, sebuah pandangan yang ia sebut sebagai *solutionisme teknologi*.⁴³

KESIMPULAN

Negosiasi anggaran Jaminan Kesehatan Aceh (JKA) di DPRA mencerminkan kompleksitas komunikasi politik yang khas dalam konteks Otonomi Khusus, di mana dimensi simbolik dan politis sering kali mendominasi proses pengambilan keputusan dibandingkan dengan pertimbangan teknis dan fiskal. Keadaan ini menunjukkan bahwa keberhasilan legislasi anggaran tidak hanya ditentukan oleh kualitas substansi kebijakan, tetapi juga oleh kemampuan para aktor untuk membangun konsensus melalui sinkronisasi data dan pengendalian ego sektoral yang sering kali menjadi hambatan struktural. Oleh karena itu, diperlukan transformasi mendasar dalam model komunikasi

⁴⁰ Ibnu Sa'dan Zulham, *Komunikasi Diplomasi, Negosiasi, Dan Kekuatan Soft Power Dalam Hubungan Internasional* (Yogyakarta: PT Penamuda Media, 2025).

⁴¹ G R Berridge, *Diplomacy Theory and Practice* (London and New York: Palgrave Macmillan, 2015).

⁴² Eytan Gilboa, "Searching for a Theory of Public Diplomacy," *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 616, no. 1 (March 1, 2008): 55–77, <https://doi.org/10.1177/0002716207312142>.

⁴³ Evgeny Morozov, *The Net Delusion The Dark Side of Internet Freedom* (New York: Public Affairs, 2011), <https://doi.org/10.1017/S1537592711004026>.

antara eksekutif dan legislatif, yaitu dari pendekatan yang reaktif dan berbasis kepentingan kelompok menuju pendekatan yang kolaboratif dan berbasis bukti (evidence-based policy). Model ini menuntut keterbukaan data fiskal yang transparan, mekanisme dialog yang terstruktur, serta komitmen bersama untuk menempatkan keberlanjutan program JKA di atas kepentingan politik jangka pendek. Dengan demikian, marwah JKA sebagai simbol nyata Otonomi Khusus Aceh hanya dapat dipertahankan jika tata kelola anggarannya dibangun di atas fondasi rasionalitas kebijakan yang kuat, bukan sekadar retorika politik. Keseimbangan antara nilai simbolik dan keberlanjutan fiskal inilah yang menjadi kunci legitimasi JKA di mata masyarakat Aceh dalam jangka panjang.

DAFTAR PUSTAKA

- Arze del Granado, Francisco Javier, David Coady, and Robert Gillingham. "The Unequal Benefits of Fuel Subsidies: A Review of Evidence for Developing Countries." *World Development* 40, no. 11 (November 2012): 2234–48. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.05.005>.
- Aspinall, Edward. *Islam and Nation : Separatist Rebellion in Aceh, Indonesia*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2009.
- Baum, Matthew A., and Philip B.K. Potter. "The Relationships Between Mass Media, Public Opinion, and Foreign Policy: Toward a Theoretical Synthesis." *Annual Review of Political Science* 11, no. 1 (June 1, 2008): 39–65. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060406.214132>.
- Berridge, G R. *Diplomacy Theory and Practice*. London and New York: Palgrave Macmillan, 2015.
- Bustami, Zainal Arifin, Hasrat Efendi Samosir. *Komunikasi Politik Pemerintah Dalam Membangun Aceh Islami Dan Sejahtera*. Yogyakarta: PT Penamuda Media, 2026. <https://doi.org/10.18372/2306-6407.1.18851>.
- Corneliu Bjola, Markus Kornprobst. *Digital Diplomacy Theory and Practice*. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2015.
- Creswell, John W. *Research Design Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. London: SAGE Publications, Inc., 2018. <https://doi.org/10.4324/9781315707181-60>.
- . *Research Design Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. London: Sage, 2009. <https://doi.org/10.1515/9781501511806-009>.
- Cull, Nicholas J. *Public Diplomacy: Lessons from the Past*. California: Figueroa Press, 2019.
- Entman, Robert M. "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm." *Journal of Communication* 43, no. 4 (December 1, 1993): 51–58. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>.
- Ernesto Laclau. *On Populist Reason*. London and New York: Verso, 2005.
- Gilboa, Eytan. "Searching for a Theory of Public Diplomacy." *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 616, no. 1 (March 1, 2008): 55–77. <https://doi.org/10.1177/0002716207312142>.
- Grindle, Merilee S. "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries." *Governance* 17, no. 4 (October 25, 2004): 525–48. <https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00256.x>.
- Hadiz, Richard Robison and Vedi R. *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. London: Routledge Taylor & Francis Group, 2004.
- Horowitz, Donald L. *Ethnic Groups in Conflict*. London and New York: Palgrave Macmillan, 1986. <https://doi.org/10.2307/2069338>.
- Indonesia, Presiden Republik. Undang Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Indonesia, issued 2006.
- Lamreung, Usman. "Sekda Aceh Di Tengah Konflik Politik Anggaran Yang Mengancam Keadilan Fiskal." *Waspada Aceh*. February 2, 2026.
- Leavy, Patricia. *Research Design Quantitative, Qualitative, Mixed Methods, Arts-Based, and Community-Based Participatory Research Approaches*. London and New York: The Guilford Press, 2017.
- Leila C. Kahwati, Heather L. Kane. *Qualitative Comparative Analysis in Mixed Methods Research*

- and Evaluation*. London: Sage, 2020.
- Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, Johnny Saldana. *Qualitative Data Analysis A Methods Sourcebook*. London: Sage, 2014.
- Mirza, Firdaus. “APBA Perubahan 2025 Dan Politisasi Anggaran.” *Dialektika Dan Analisis*. September 24, 2025.
- Morozov, Evgeny. *The Net Delusion The Dark Side of Internet Freedom*. New York: Public Affairs, 2011. <https://doi.org/10.1017/S1537592711004026>.
- Neuman, W. Lawrence. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. United States of America: Person, 2014.
- Nordhaus, William D. “Political Approaches Business to the Cycle.” *Review of Economic Studies* 42 (1975): 169–90.
- Putnam, D. Robert. *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 1993.
- Redaksi, Tim. “Banleg DPR RI Setujui Dana Otsus Aceh 2,5 Persen, Revisi UUPA Ditargetkan Rampung Sebelum Agustus 2026.” *AcehGround*. April 17, 2026.
- . “Dampak Otsus Menyusut, 823 Ribu Warga Aceh Tak Lagi Ditanggung JKA.” *Media Nanggroe*. April 2, 2026.
- Savedoff, William D., David de Ferranti, Amy L. Smith, and Victoria Fan. “Political and Economic Aspects of the Transition to Universal Health Coverage.” *The Lancet* 380, no. 9845 (September 2012): 924–32. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(12\)61083-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(12)61083-6).
- Sucakni, Rahmadani Inem, Muhammad Din, Andi Chairil Furqan, and I Putu Edi Darmawan. “The Effect of Government Expenditure Effectiveness in Health, Environmental, and Social Protection Function on the Achievement of Sustainable Development Goal 3 in Indonesia.” *Dinasti International Journal of Economics, Finance & Accounting* 6, no. 6 (December 17, 2025): 5247–59. <https://doi.org/10.38035/dijefa.v6i6.5762>.
- Syam, Nurdin. “Dana Otsus Turun 50 Persen Mulai 1 Mei 2026, 500 Ribu Warga Aceh Dicoret Dari JKA.” *Meuseuraya.Id*. April 2, 2026.
- Tsebelis., George. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2002. https://doi.org/10.1111/j.0022-3816.2004.286_15.x.
- Weaver, R. Kent. “The Politics of Blame Avoidance.” *Jnl Publ. Pol* 6, no. 4 (1986): 371–98.
- Wehner, Joachim. “Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions.” *Political Studies* 54, no. 4 (December 1, 2006): 767–85. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2006.00628.x>.
- Wildavsky, Aaron, and Naomi Caiden. *New Politics of the Budgetary Process*. Glenview: Scott, Foresman & Co, 1988.
- Zuhri Noviandi, Ihsanuddin. “Dampak Pemotongan Dana Otsus, Warga Aceh Yang Dianggap Sejahtera Tak Lagi Dapat Jaminan Kesehatan.” *Kompas.Com*. April 1, 2026.
- Zulham, Bustami, Ristati. *Tantangan Global Komunikasi Kesehatan (Health Communication In A Globalized World: The Inter- State Challenge)*. Yogyakarta: PT Penamuda Media, 2026.
- Zulham, Ibnu Sa’dan. *Komunikasi Diplomasi, Negosiasi, Dan Kekuatan Soft Power Dalam Hubungan Internasional*. Yogyakarta: PT Penamuda Media, 2025.