

Tersedia Online di <http://jurnal.umb.ac.id/index.php/JMPKP>

ISSN Print : 2685-7499 ISSN Online : 2745-8660

Stakeholder framing and policy legitimacy: breastfeeding policy in Aceh Province

Dyah Kuntorini Dwi Angreni^{1*}, Sulikah Asmorowati²

¹Faculty of Social and Politic, Airlangga University, Surabaya

²Faculty of Social and Politic, Airlangga University, Surabaya
dyahreni20@gmail.com, sulikah.asmorowati@fisip.unair.ac.id

Abstrak : World Health Organization merupakan Badan Kesehatan Dunia yang mempunyai target pencapaian ASI Eksklusif pada tahun 2025 yakni 50%. Pencapaian ASI Di Indonesia masih terkategori rendah dan berfluktuatif. Tahun 2018 pola pemberian ASI di Indonesia sebanyak 37,3%. Sedangkan Tahun 2018 terjadi peningkatan capaian ASI eksklusif Provinsi Aceh sebesar 66,5%. Menariknya Provinsi Aceh tentang bagaimana mengumpulkan komitmen politik untuk memperkuat kebijakan dan menargetkan program menyusui berskala besar. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk meneliti interaksi antara elit pemerintah dan pemangku kepentingan masyarakat di Provinsi Aceh dengan fokus pada kebijakan menyusui di Peraturan Gubernur (No.49 Tahun 2016). Analisis kualitatif media dan dokumen parlementer menggunakan metode hermeneutic, dengan menganalisis konteks dimana Kebijakan menyusui disebutkan oleh pemangku kepentingan di media dan parlemen. Dasar teoritis penelitian ini menggunakan pendekatan yang orientasinya pada pemangku kepentingan terhadap legitimasi, serta menggabungkan analisis kerangka kebijakan dengan konsep struktur kebijakan tiga tingkatan. Temuan empiris menekankan pentingnya komunikasi dua arah antara pemerintah dan pemangku kepentingan masyarakat, pembuktiannya melalui analisis kerangka kebijakan. Pada akhirnya, hasil menunjukkan bahwa legitimasi kebijakan lebih mungkin dijamin jika tidak ada maksud yang tersembunyi dari sebuah kebijakan atau sebelumnya dapat dideteksi melalui analisis kerangka pemangku kepentingan.

Keywords: Policy legitimacy, breastfeeding policy, Aceh Province, stakeholder.

PENDAHULUAN

Modal dasar pembentukan manusia berkualitas dimulai sejak janin dalam kandungan dengan memberi nutrisi pada ibu hamil dilanjutkan pemberian ASI eksklusif setelah bayi dilahirkan yaitu memberikan ASI saja termasuk kolostrum tanpa memberikan makanan serta minuman tambahan kepada bayi sejak dilahirkan sampai usia 6 bulan kecuali obat (The Lancet, 2017). Keberhasilan program pemberian ASI eksklusif tidak hanya tergantung pada ibu menyusui saja tetapi perlu dilaksanakan secara lintas sektor secara terpadu, disamping itu diperlukan peran serta masyarakat. Dukungan dari berbagai pihak sangat diperlukan diantaranya pihak manajemen, lingkungan kerja, organisasi profesi termasuk Ikatan Bidan Indonesia (IBI), dukungan politis, serta pemberdayaan wanita. (Kemenkes, 2018). Berdasarkan hasil Riskesdas 2018 proporsi pola pemberian ASI pada bayi umur 0-5 bulan di Indonesia sebanyak 37,3% ASI eksklusif, 9,3% ASI parsial, dan 3,3% ASI predominan. Menyusui predominan adalah menyusui bayi tetapi pernah memberikan sedikit air atau minuman berbasis air misalnya teh, sebagai makanan/minuman prelakteal sebelum ASI keluar (Kemenkes, 2018).

Menurut WHO (dalam UNICEF, 2012) laporan anak dunia 2011 yaitu dari 136,7 juta bayi lahir diseluruh dunia dan hanya 32,6% dari mereka yang disusui secara eksklusif selama 6 bulan pertama. Data profil kesehatan Provinsi Aceh tahun 2018, menyatakan bahwa presentasi bayi yang diberikan ASI eksklusif terjadi peningkatan pada tahun 2012 sebanyak 27%, tahun 2013 sebanyak 48%, tahun 2014 sebanyak 55% dan sedikit menurun pada tahun 2015 sebanyak 53%, pada tahun 2016 meningkat 54%, tahun 2017 sebesar 55% dan tahun 2018 cukup signifikan meningkat menjadi 61%. Tetapi angka tersebut belum mencapai target pencapaian ASI eksklusif sesuai dengan target Kementerian Kesehatan yang telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 33 tahun 2012 tentang pemberian ASI secara eksklusif pada bayi di Indonesia sebesar 80% (Ferdiyus, 2018). Kabupaten Aceh Barat merupakan salah satu Kabupaten Di Provinsi Aceh, dengan cakupan pemberian ASI Eksklusif belum mencapai Standar Pelayanan Minimal (SPM). Wilayah Kerja Dinas Kesehatan Kabupaten Aceh Barat terdiri dari 13 Puskesmas. Puskesmas Meurebo merupakan salah satu puskesmas dengan cakupan terendah yaitu 17,2 % pada tahun 2017. Penerbitan PP No. 33 Tahun 2012 tentang ASI Eksklusif ini bertujuan untuk : 1) Menjamin pemenuhan hak bayi untuk mendapatkan ASI Eksklusif sejak dilahirkan sampai dengan berusia 6 bulan dengan memperhatikan pertumbuhan dan perkembangannya; 2) Memberikan perlindungan kepada ibu dalam memberrikan ASI Eksklusif kepada bayinya; dan 3) Meningkatkan peran dan dukungan keluarga, masyarakat,

Pemerintah Daerah dan Pemerintah terhadap pemberian ASI Eksklusif. Ketentuan PP No. 33 Tahun 2012 jelas mengatur bahwa “Setiap ibu yang melahirkan harus memberikan ASI Eksklusif kepada bayi yang dilahirkan kecuali dalam hal terdapat indikasi medis, ibu tidak ada dan ibu terpisah dari bayinya atau dengan kata lain bisa dikatakan keharusan bagi ibu yang melahirkan untuk menolak pemberian susu formula bayi dan produk bayi lainnya”. Selain itu, bagi tenaga kesehatan dan penyelenggara fasilitas pelayanan kesehatan berkewajiban memberikan informasi dan edukasi ASI Eksklusif kepada ibu dan atau anggota keluarga bayi yang bersangkutan sejak pemeriksaan kehamilan sampai dengan periode pemberian ASI eksklusif selesai.

Dengan demikian jelas bahwa ketentuan PP No. 33 Tahun 2012 mengatur hal-hal mengenai tanggung jawab Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; Penggunaan susu formula dan produk bayi lainnya; tempat kerja dan tempat sarana umum; dukungan masyarakat; pendanaan serta pembinaan dan pengawasan. Namun, dalam pelaksanaannya tugas dan tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah tersebut termasuk di Provinsi Aceh belum terlaksana sebagaimana mestinya. Provinsi Aceh sendiri menurut hasil penelitian telah mempunyai qanun yang merupakan turunan dan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh yaitu Qanun Aceh Nomor 4 Tahun 2010 tentang Kesehatan, tetapi dalam pasal 20 qanun tersebut hanya mewajibkan Badan Usaha untuk menyediakan tempat khusus bagi ibu menyusui, sedangkan untuk instansi pemerintah dan fasilitas umum belum diatur mengenai penyediaan fasilitas khusus untuk pemberian ASI Eksklusif sehingga qanun ini dinilai masih bersifat diskriminatif, mengingat seiring dengan perkembangan zaman jumlah pekerja wanita meningkat baik di sektor swasta ataupun pemerintahan dan hampir rata-rata masih dalam usia produktif dan hal ini memerlukan dukungan baik kebijakan, sarana dan prasarana yang mendukung pemberian ASI eksklusif (Constable, 2018). Berdasarkan hasil penelitian di Kota Banda Aceh yang merupakan ibukota Provinsi Aceh, diketahui bahwa pemerintah Aceh dalam penyediaan fasilitas pemberian ASI Eksklusif menurut PP Nomor 33 Tahun 2012 belum berjalan dengan baik dalam pemenuhan hak bayi untuk mendapatkan ASI Eksklusif, walaupun pernah diupayakan oleh Gubernur Aceh Zaini Abdullah pada saat menandatangani Peraturan Gubernur Aceh Nomor 49 tahun 2016 Tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif.

Dalam pemerintahan demokratis, elit politik, seperti politisi terpilih dan birokrat yang tidak terpilih di pemerintah tingkat pusat, tidak selalu bertindak untuk kepentingan publik. Dihadapkan dengan kompleks dan situasi yang tidak pasti membatasi pemerintah, elit politik

cenderung untuk melamar atau bahkan menentukan terlebih dahulu agenda kebijakan yang selaras dengan kepentingan pribadi yang kuat daripada kolektif (Godakandage et al., 2017). Legitimasi kebijakan juga harus dinilai dari segi ide, kebutuhan, dan kepentingan berbagai pemangku kepentingan kebijakan, seperti kelompok penekan, kelompok sasaran, dan pelaku kebijakan informal. Literatur yang ada tentang legitimasi kebijakan tidak terlalu menekankan peran dan interpretasi pemangku kepentingan masyarakat misalnya, asosiasi sipil, pakar kebijakan, tekanan dan kelompok sasaran, dan biasa warga negara tetapi mereka dari elit politik dan pembuat keputusan pusat.

Bagaimana kita bisa mendeteksi apakah agenda kebijakan yang diajukan oleh elit politik setia mencerminkan tuntutan publik atau menyertakan niat tersembunyi? Untuk menjawab pertanyaan ini, penelitian menerapkan apa yang disebut sebagai pendekatan "berorientasi pemangku kepentingan" untuk mempelajari legitimasi kebijakan, dengan fokus pada kerangka kebijakan yang dibentuk oleh pemangku kepentingan masyarakat. Pemangku kepentingan ini berorientasi pada pendekatan yang menyoroti analisis kerangka kebijakan dalam upaya untuk menjelaskan legitimasi kebijakan dengan memahami cara-cara di mana pemangku kepentingan yang berbeda berkomunikasi. Jika kerangka kebijakan pemangku kepentingan terkait mungkin tidak sesuai dengan agenda kebijakan awal karena interaksi komunikatif yang tidak memadai di ruang publik, agenda itu bisa jadi dianggap kurang sah.

Wacana kebijakan, interpretasi, dan komunikasi merupakan fokus utama dalam analisis kerangka kebijakan serta studi kebijakan kritis. Pemangku kepentingan menafsirkan agenda kebijakan dan membangun kerangka kebijakan mereka sendiri dengan berbagi informasi yang relevan dengan kebijakan yang diperoleh dari berbagai sumber, seperti dokumen dan data yang dikeluarkan oleh pemerintah, surat kabar, media internet, dan jurnal akademik. Oleh karena itu, kerangka kebijakan tidak hanyalah cerminan dari proposal kebijakan pemerintah, tetapi merupakan hasil dari pembelajaran yang komprehensif dan berbagi pengetahuan (Buccini et al., 2020). Demokratisasi mengubah lanskap politik dari salah satu dominasi elit menjadi yang melibatkan persaingan antara elit negara dan pemangku kepentingan masyarakat. Meski bersifat sosial pengaruh pemangku kepentingan telah meningkat dengan proses demokratisasi, elit politik yang masih dapat mengontrol lebih banyak sumber daya institusional karena warisan sejarah pemerintahan top-down.

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji interaksi komunikatif antara elit negara dan masyarakat pemangku kepentingan di Provinsi Aceh dengan bantuan analisis kerangka kebijakan sambil berfokus pada kebijakan wajib menyusui dalam Peraturan Gubernur No. 49 Tahun 2016. Itu juga harus perlu dicatat bahwa kebijakan menyusui digunakan untuk

menganalisis kerangka kebijakan yang lebih luas di Peraturan Gubernur (Ferdiyus, 2018). Kebijakan kesehatan masyarakat, termasuk kebijakan dari Perusahaan susu formula, merupakan arena kebijakan yang melibatkan interaksi di antara berbagai pemangku kepentingan. Dengan kata lain, perlu untuk mengeksplorasi cara-cara masuknya pemangku kepentingan yang berbeda membangun masalah kebijakan dan solusi masing-masing sejak saat itu kebijakan kesehatan publik "membangkitkan sistem nilai tertentu, mendorong debat publik".

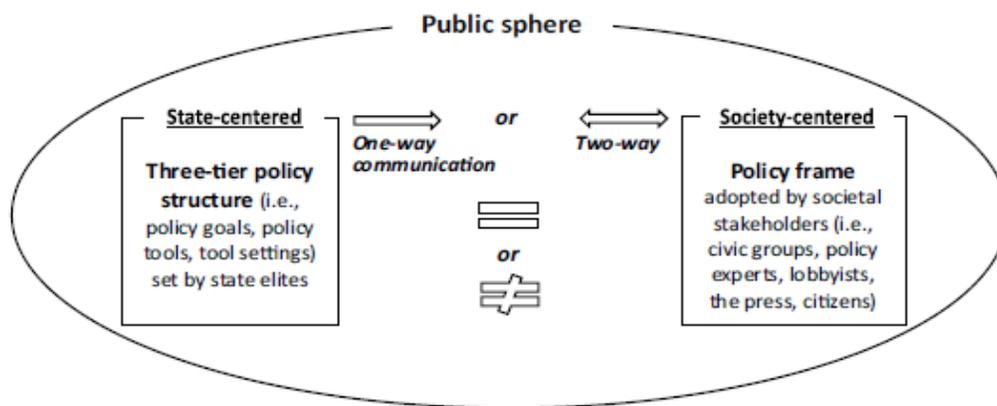
Oleh karena itu, peneliti memilih kebijakan menyusui di Aceh sebagai kasus empiris yang digunakan untuk menjelaskan hubungan tersebut antara kerangka pemangku kepentingan dan legitimasi kebijakan. Studi kasus interpretatif menyelidiki kebijakan menyusui di Aceh dengan menggunakan pendekatan berorientasi pada pemangku kepentingan sebagai dasar teoritis dan analisis kerangka kebijakan sebagai metodologi dasar untuk mengevaluasi legitimasi kebijakan.

LITERATURE REVIEW

Literatur berupa pendekatan argumentasi yang mendapat dorongan awal dari kritik Teori Habermas, yang memberikan pendekatan alternatif untuk mendemokratisasi penyelidikan kebijakan. Tiga kebijakan kritis studi menyoroti pentingnya pemahaman kontekstual, pengetahuan biasa, mendongeng naratif, dan praktik komunikatif (Fischer et al., 2015). Awalnya, pendekatan argumentatif telah menghubungkan epistemologi pasca-positivis dengan teori sosial dan pencarian metodologi yang relevan.

Dalam penolakan perspektif positivis-instrumentalis yang berlaku, studi kritis kebijakan dan perubahan argumentatif semakin menonjol di bidang analisis kebijakan. Penelitian terkait telah diperluas untuk mencakup pekerjaan pada analisis wacana, pertimbangan demokrasi, pemerintahan, penyelidikan partisipatif, perencanaan kolaboratif, penggunaan dan peran media, analisis bingkai, metode interpretatif, dan lain-lain (Wolf, 2018). Namun, hal ini tidak lantas mengarah pada percabangan dikotomi antara positivisme dan post-positivisme, karena "tampaknya bodoh untuk mengatur dua konsep bertentangan, dalam permainan zero-sum, sebagai lawan yang menggunakan untuk menginformasikan dan mendukung satu sama lain (Deleon, 1998). Sebaliknya, giliran argumentatif dalam studi kritis kebijakan telah memberikan kontribusi yang signifikan dan bermakna "untuk mengembalikan peran penting refleksi dan argumentasi diskursif baik untuk praktik analisis kebijakan maupun pemahaman tentang dinamika pembuatan kebijakan saat ini "(Wolf, 2018). Pada gambar di bawah ini bahwa kebijakan publik terdiri dari interaksi komunikatif antara negara

dan masyarakat atau antara publik dan swasta, yang dapat berupa satu arah atau dua arah. Dengan kata lain, proses kebijakan dimediasi melalui pergulatan diskursif yang berkelanjutan dan komunikatif praktek(Fischer & Gottweis, 2013). Padahal satu arah komunikasi adalah aliran searah atau transfer informasi ke arah yang telah ditetapkan sebelumnya dari pengirim (yaitu, administrator) ke penerima (yaitu, warga negara), komunikasi dua arah adalah aliran dua arah atau transfer informasi dimana partisipan bertindak sebagai keduanya pengirim dan penerima(Nabatchi, 2012).



Gambar 1. Analytical Framework

Interaksi komunikatif antara negara dan masyarakat berada dalam lingkaran yang lebih besar mewakili ranah publik. Habermas memberikan kerangka teoritis yang berwawasan, serta peralihan linguistik, untuk memahami ruang publik, yang didefinisikan sebagai “masyarakat terlibat dalam debat publik kritis”(Habermas, 1991).Teori kritis Habermas menyoroti peran keterlibatan sipil dalam komunikatif proses yang melibatkan opini publik dan vitalisasi publik yang demokratis(Habermas, 1991). Ruang publik juga merupakan *sine qua non* untuk mengamankan nilai-nilai publik dalam konteksnya demokrasi. Lebih jauh, interaksi komunikatif dan ranah publik tertanam dalam konteks kelembagaan dan politik yang mewakili praktik demokrasi (tidak hanya perwakilan tetapi juga demokrasi musyawarah dan partisipatif).

Proses pembuatan kebijakan rezim otoriter biasanya melibatkan komunikasi satu arah, meskipun beberapa mungkin menggunakannya komunikasi dua arah. Ini difasilitasi oleh fakta bahwa rezim otoriter bisa menguasai segala sarana komunikasi dan mencegah debat publik terbuka. Sebaliknya, proses kebijakan dalam demokrasi maju lebih cenderung menggunakan komunikasi dua arah, meskipun beberapa mungkin masih melibatkan komunikasi satu arah. Demokrasi musyawarah bertujuan untuk memasukkan berbagai

pemangku kepentingan masyarakat ke dalam proses kebijakan, sehingga memungkinkan para pemangku kepentingan ini untuk terlibat dalam komunikasi bebas dan terbuka terkait dengan nilai-nilai publik.

Dengan cara ini, interaksi komunikatif antara elit negara dan pemangku kepentingan masyarakat tidak ada dalam isolasi dari seperangkat dimensi politik dan kelembagaan yang spesifik secara historis (Hromi-Fiedler et al., 2019). Dalam makalah ini, pemangku kepentingan masyarakat dianggap sebagai "aktor dan organisasi tersebut dipandang memiliki kepentingan dalam hasil keputusan. Mereka bisa dikategorikan menjadi empat jenis menurut tingkat pengetahuan dan keterlibatan mereka (Teehankee & Thompson, 2016). Pertama, pemangku kepentingan dengan pengetahuan dan keterlibatan yang tinggi dalam proses kebijakan didefinisikan sebagai "pemangku kepentingan aktif". Kedua, "pemangku kepentingan yang memiliki kesadaran" memiliki pengetahuan tetapi tidak terpengaruh secara langsung dengan kebijakan. Karena pemangku kepentingan yang sadar tidak memiliki kepentingan pribadi dalam kebijakan, mereka biasanya menunjukkan sedikit keterlibatan dalam proses kebijakan. Contoh pemangku kepentingan yang sadar termasuk kebijakan ahli dan pemimpin opini. Ketiga, "pemangku kepentingan *aroused*" memiliki tingkat yang relatif rendah pengetahuannya tentang kebijakan, tetapi memiliki andil di dalamnya. Grup media biasanya masuk kategori pemangku kepentingan *aroused* ; begitu masalah sosial muncul sebagai bagian dari agenda publik, kelompok media menyukainya surat kabar segera terlibat dengannya. Keempat, karakteristik "pemangku kepentingan tidak aktif" dengan memiliki sedikit pengetahuan dan kurang keterlibatan. Mereka biasanya tidak peduli dengan kebijakan dan konsekuensinya karena tidak secara langsung mempengaruhi mereka. Biasanya warga negara secara keseluruhan adalah contoh dari tipe pemangku kepentingan ini.

Framing pemangku kepentingan adalah kriteria yang berguna untuk memeriksa dan menilai legitimasi kebijakan. Di sini, membingkai adalah cara menafsirkan dan memahami realitas yang kompleks. Dengan kata lain, framing kebijakan bukanlah "deskripsi realitas yang sederhana, tetapi konstruksi spesifik yang memberi arti realitas, dan membentuk pemahaman tentang realitas (Nabatchi, 2012). Disampaikan melalui narasi atau bahasa politik yang digunakan peserta untuk membahas situasi dan perdebatan kebijakan. Analisis framing juga sebagai alat utama bagi mereka yang ingin "memahami masalah dalam ketidaksesuaian antara administrator"implementasi kebijakan yang diatur dan dimaksud dalam kebijakan ". Seperti yang ditunjukkan pada Gambar. 1, perlu dijelaskan apakah ada kesesuaian antara tiga dimensi struktur kebijakan (yaitu, tujuan kebijakan, alat kebijakan,

dan pengaturan alat) yang ditetapkan oleh elit negara dan bingkai terkait yang diadopsi oleh yang relevan pemangku kepentingan masyarakat.

Selain itu, analisis framing merupakan bagian dari gerakan intelektual yang lahir sejak awal 1990-an untuk menantang sudut pandang arus utama positivis, teknokratis, dan empiris dalam studi kebijakan. Dominannya pendekatan positivis dan empiris mengabaikan beberapa dimensi yang paling esensial dari politik dan pembuatan kebijakan, seperti bahasa, nilai, ide, dan penilaian normatif. Sebagai alternatif, analisis framing “dapat membuka ruang untuk mengungkap hubungan ketidaksetaraan, eksklusivitas, dominasi dan kekuasaan, untuk merekonstruksi perjuangan gerakan sosial untuk keadilan sosial dan partisipasi demokratis dan dengan demikian berkontribusi pada kebijakan kritis analisis dalam pengertian ini”. Dalam hal ini, analisis kerangka kebijakan bisa hidup berdampingan dan berinteraksi dengan perubahan argumentatif dalam studi kebijakan kritis dan pemangku kepentingan-pendekatan yang berorientasi pada legitimasi kebijakan.

METODE

Analisis kualitatif media dan parlemen dokumen dilakukan dengan metode hermeneutik, varian dari analisis tematik.(Buccini et al., 2020). Metode ini melibatkan membaca dan memahami makna teks individu dalam hal ini konteks dimana kebijakan menyusui disebutkan dalam kutipan yang dikaitkan kepada pemangku kepentingan, mengidentifikasi sub-tema atau "kode", mengelompokkan ini ke dalam kelompok kode tematik yang lebih luas, melakukan triangulasi temuan antara berbagai sumber (misalnya, mengidentifikasi argumen serupa di media cetak dan bukti pengajuan), menilai reliabilitas / validitas temuan (melalui verifikasi pengkodean oleh peneliti kedua), dan ilustrasi penggunaan materi kasus yang representatif.

Identifikasi dokumen yang relevan

Artikel media cetak dan perdagangan dengan referensi "Peraturan Gubernur" diambil dari arsip media Pemerintahan Provinsi Aceh, database dari sumber media cetak. Representasi DPRD Provinsi Aceh diperoleh dari database DPRD (<https://dpra.acehprov.go.id/>), sebuah koleksi publikasi yang tersedia untuk umum dari DPR. Untuk memungkinkan sumber yang akurat argumen atau posisi, hanya surat kabar atau jurnal perdagangan artikel yang memuat kutipan langsung dari pemangku kepentingan tersebut yang akan dianalisis. Dalam database DPRD, kriteria yang sama dipertahankan,

dengan pengecualian publikasi tertulis dari komite DPRD dianggap sebagai kutipan dari pemangku kepentingan. Hasil pencarian dokumen Interogasi database Pemerintahan menghasilkan 10 dokumen yang mereferensikan ASI eksklusif. Dari jumlah tersebut, 8 dasar hukum dari Pemerintah pusat dan 2 peraturan dari daerah, termasuk kutipan dari individu yang baik anggota DPRD saat ini atau sebelumnya atau individu yang berafiliasi dengan industri susu formula atau periklanan, institusi akademis, atau sebuah LSM dan oleh karena itu dimasukkan dalam analisis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tujuan dalam studi ini adalah untuk mengeksplorasi bagaimana komunikasi antara pemerintah dan masyarakat pemangku kepentingan mempengaruhi legitimasi kebijakan dengan membandingkan struktur kebijakan tiga tingkat dan framing pemangku kepentingan (Habermas, 1991). Sebagai kasus untuk analisis empiris, memeriksa kebijakan ASI Eksklusif dalam dua administrasi yang berbeda: Peraturan Gubernur No. 49 Tahun 2016 dan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 39 Tahun 2013 tentang Susu Formula Bayi dan Produk Bayi Lainnya.

Sebuah platform digital monitoring iklan televisi, menunjukkan pada periode Januari-Juni 2019 total belanja iklan produk-produk susu formula untuk bayi dengan usia lebih dari enam bulan menembus sekitar Rp2,1 triliun. Sedangkan total *ads spot* mencapai 73,4 ribu spot iklan selama enam bulan terakhir. Tiga pemain besar, di antara sekian banyak produk susu formula yang memborbardir televisi antara lain Frisian Flag, SGM, dan Dancow. Pada Semester I 2019 Frisian Flag bisa menguasai hampir 22% belanja iklan produk susu formula. Brand berikutnya yang paling menarik pelanggan belanja iklan antara lain SGM Eksplor menguasai 16% dan Dancow 1+ sebesar 12%. Dari jumlah tayang iklan, Frisian Flag juga tercatat paling banyak yakni 18.092 spot, artinya iklan produk tersebut tayang setidaknya 100 kali sehari. Sedangkan dua pesaing terdekat, SGM Eksplor *ads spot* mereka mencapai 10.245 spot dan Dancow 1+ sebanyak 8.550 spot iklan (Aceh et al., 2016).

Selain melalui *tv commercial (TVC)* penjualan produk susu pengganti ASI juga didongkrak melalui promosi di waralaba, supermarket, toko *online*, hingga *e-commerce*. Data tersebut selaras dengan laporan Global Index 2019 yang dikutip UNICEF pada Mei 2019 silam. Penelitian Global Index menunjukkan penjualan produk susu formula di Indonesia pada tahun ini diperkirakan mencapai Rp25,8 triliun. Angka ini mengindikasikan betapa besar potensi keuangan dari produksi susu pengganti ASI di Indonesia.

Kode WHO melarang produsen susu formula mempromosikan produknya untuk anak berusia di bawah umur tiga tahun. Kode WHO juga ditegaskan perusahaan tidak boleh memasarkan produk susu formula untuk anak di bawah usia tiga tahun.

Pada waktu itu, Pemerintah Provinsi Aceh menerima Konvensi Kerangka Organisasi Kesehatan Dunia tentang Pengendalian susu formula karena kandungan yang tidak sebanding ASI, yang mendorong pengenalan berbagai program pemberian ASI eksklusif seperti program pendidikan pada Ibu – ibu hamil, program membantu orang memahami kandungan ASI, dan keadaan bayi yang minum ASI. Mengikuti ini langkah-langkah tersebut, upaya promosi kesehatan masyarakat yang dilakukan pemerintah melalui wajib ASI Eksklusif kebijakan mulai diterima secara umum oleh akademisi dan masyarakat Provinsi Aceh mulai pertengahan 2000-an. Sejalan dengan itu, publik mulai menyepakati kebutuhan yang dirasakan menerapkan kebijakan wajib ASI eksklusif untuk meningkatkan kesehatan bayi; Namun, di sana ada perbedaan pendapat tentang alat kebijakan (yaitu, iklan ASI dan iklan susu formula) dan pengaturan alat (yaitu, berupa pelarangan iklan susu formula).

Tabel 1. Comparison of Breastfeeding policies using the three-tier policy structure

<i>Three-tier policy structure</i>	Permenkes, No. 39 Tahun 2013	Pergub No. 49 Tahun 2016
Policy goal	ASI eksklusif 6 bulan dan pelarangan iklan susu formula	
Policy tool		
Tool setting	Iklan di TV, media sosial berupa Facebook, Instagram, Twitter	Kampanye dari pemerintah, IBI, AIMI
Masalah utama pelarangan iklan	Iklan susu formula dikemas semenarik mungkin sehingga muncul pandangan jika diberikan kepada bayi, maka akan terpenuhi semua nutrisi yang dibutuhkan dan anak menjadi cerdas	Kandungan ASI lebih baik dan sangat dibutuhkan oleh bayi. ASI berfungsi menjadi antibodi alami. Sementara bagi ibu, menyusui bisa mengurangi risiko kanker payudara dan ovarium, diabetes tipe II, dan depresi postpartum

Sumber: Diolah oleh penulis 2020

Secara spesifik, dari enam jenis pemangku kepentingan, lima jenis konsep yang digunakan pada tingkat alat kebijakan dan pengaturan alat untuk menyebarkan makna selama Permenkes No. 39 Tahun 2012, tetapi hanya dua jenis (yaitu, pers konservatif dan pelobi) penerapan ini untuk menyebarkan makna selama Pergub No. 49 Tahun 2016. Ini menunjukkan bahwa pemangku kepentingan dalam Pergub lebih peduli dengan tujuan

kebijakan itu sendiri dibandingkan dengan dua tingkatan struktur kebijakan lainnya. Sebaliknya, dalam Peraturan Gubernur No.49 Tahun 2016, fokus pemangku kepentingan relatif beragam di antara tiga tingkatan struktur kebijakan. Seperti dibahas sebelumnya, perbedaan terbesar antara kedua peraturan ditemukan dalam kerangka tentang pengaturan alat dan proses kebijakan. Namun, menganalisis hasil secara detail perbedaan lain dalam kerangka kebijakan. **Pertama**, kerangka kebijakan di tingkat tujuan kebijakan dibagi menjadi kerangka "ASI eksklusif 6 bulan dan pelarangan iklan susu formula". Sedangkan "ASI eksklusif 6 bulan" dominan sebagai tujuan kebijakan dalam Peraturan Gubernur No.49 Tahun 2016, kerangka "pelarangan iklan susu formula" lebih penting dalam Permenkes No.39 Tahun 2012. Dalam Pergub, semua pemangku kepentingan masyarakat selain pelobi memandang tujuan kebijakan ASI Eksklusif untuk menjadi program wajib. Namun, pendapat para pemangku kepentingan masyarakat bercabang menjadi dua kerangka selama adanya Permenkes No.39 Tahun 2012.

Kedua, kerangka alat kebijakan dibagi menjadi dua jenis: Iklan di media sosial dan kampanye dari pemerintah. Kedua jenis kerangka alat kebijakan termasuk argumen positif dan negatif. Pemangku kepentingan masyarakat, tidak termasuk pelobi, berbagi perspektif hal positif tentang alat kampanye di kedua peraturan. Oleh karena itu dapat dilihat sebagai sah bagi pemerintah untuk memilih alat kampanye. Namun, situasi tertentu melibatkan iklan yang berbeda. Mengenai argumen positif ("Perlu iklan ASI eksklusif 6 bulan untuk mencapai tujuan"), empat pemangku kepentingan selama Pergub yaitu, kebijakan ahli, pers konservatif, pers progresif, dan warga biasa) berbagi kerangka ini, tetapi hanya dua (yaitu, pakar kebijakan dan kelompok masyarakat).

Ketiga, perbedaan yang paling mencolok antara dua periode diidentifikasi dalam alat pengaturan dan kerangka proses kebijakan. Kerangka pengaturan yang menonjol selama Pergub No.49 Tahun 2016 fokus pada bagaimana meningkatkan angka ASI eksklusif di Provinsi Aceh. Ada tiga argumen khusus untuk pengaturan alat. Pemerintah Provinsi Aceh awalnya berpendapat bahwa kampanye adalah yang paling tepat karena ini bisa dilakukan dengan sinergitas beberapa komunitas penggiat program ASI eksklusif. Kerangka pengaturan alat lain yang berfokus pada menuntut kementerian di lingkungan pemerintah pusat untuk menyelesaikan perselisihan mereka atas pelarangan iklan.

Sebagaimana dijelaskan di bagian deskripsi kasus, birokrat tingkat pusat juga berkonflik pada pengaturan alat. Hasilnya, baik pers konservatif maupun progresif meminta negosiasi

penetapan larangan iklan. Sebaliknya, Permenkes, empat jenis pemangku kepentingan masyarakat (yaitu, kebijakan Para ahli, pelobi, pers konservatif, dan pers progresif) menyajikan kerangka kritik proses kebijakan, termasuk “kurangnya partisipasi pemangku kepentingan dalam proses kebijakan” dan "Kritik terhadap sikap politik pemerintah." Ini tidak ada dalam Pergub Aceh, yang lebih menyukai pembuatan kebijakan yang lebih inklusif dan demokratis.

SIMPULAN

Menggunakan tiga lapisan struktur kebijakan, analisis kerangka kebijakan menyelesaikan ini dengan mengevaluasi kerangka kebijakan dari pemangku kepentingan masyarakat yang berbeda untuk mengamankan legitimasi kebijakan. Sebagaimana dicatat di bagian teori, peneliti menyebutnya pendekatan yang berorientasi pada pemangku kepentingan terhadap legitimasi melalui kebijakan analisis kerangka. Secara khusus, penelitian ini menyelidiki apakah ada kesesuaian antara keduanya struktur kebijakan tiga tingkat dan kerangka pemangku kepentingan terkait bersama dengan konsistensi kerangka pemangku kepentingan di tiga lapisan struktur kebijakan.

Framing pemangku kepentingan menunjukkan pola yang sangat berbeda antara dua peraturan. Dalam pemerintahan Provinsi Aceh, kerangka kebijakan berada di tiga lapis struktur kebijakan yang berpusat pada domain kebijakan kesehatan. Dengan kata lain, file fokus kerangka pemangku kepentingan (kecuali dari pelobi) pada tingkat tujuan kebijakan ada pada publik, dan kerangka kebijakan tentang alat kebijakan iklan yang terkait dengan kebijakan pelarangan iklan susu formula pengendalian dalam domain kesehatan masyarakat. Kerangka pemangku kepentingan pada tujuan kebijakan dan tingkat alat diperluas ke domain kebijakan ASI eksklusif, yang menjadi kerangka kebijakan dominan.

Struktur kebijakan tiga lapis dan kerangka pemangku kepentingan berada dalam lingkup yang lebih luas interaksi komunikatif antara negara dan masyarakat, yang dapat dicirikan, antara lain dalam hal inklusivitas dan keterbukaan proses kebijakan (Soti-Ulberg et al., 2020). Jika proses kebijakan tidak dianggap adil, terbuka, inklusif, atau sah, kecil kemungkinannya untuk diterima oleh pemangku kepentingan. Korea, sebagai negara yang baru saja didemokratisasi, tidak memiliki tradisi pembuatan kebijakan yang inklusif, terutama karena ke warisan sejarah dari rezim otoriter sebelumnya. Sejak demokratisasi 1987, Pemerintah Korea memiliki dua pilihan: konvensional, berpusat pada elit strategi yang tidak mencakup konsultasi dengan berbagai pemangku kepentingan masyarakat, atau proses

reformasi inklusif yang melibatkan lebih banyak negosiasi melalui konsensus sosial dan konsultasi. Ketika pemerintahan Roh, yang mendukung proses kebijakan yang inklusif dan dua arah komunikasi, berkuasa, itu membentuk saluran kelembagaan reguler ke masyarakat pemangku kepentingan. Namun, ketika pemerintah Taman Konservatif memperoleh kekuasaan, beragam titik akses ke proses kebijakan melemah. Jika pemangku kepentingan masyarakat memiliki peran terbatas dalam proses kebijakan, mungkin sulit untuk memastikan legitimasi kebijakan — dalam khususnya, legitimasi yang berorientasi pada masukan.

Pengertian komunikasi satu arah dan dua arah di ruang publik juga bisa terkait dengan literatur transfer kebijakan, khususnya terjemahan kebijakan dan mobilitas kebijakan pendekatan. Dalam bidang kebijakan publik, kerangka teoritis dominan yang digunakan untuk menganalisis pergerakan kebijakan adalah transfer dan difusi kebijakan. Namun, kerangka kerja ini telah dikritik baru-baru ini, dan terjemahan kebijakan dan pendekatan mobilitas kebijakan, yang berakar pada studi kebijakan multidisiplin, telah menargetkan apa yang mereka anggap sebagai penekanan berlebihan. pada model rasional dan aspek teknis transfer. Terjemahan kebijakan dan mobilitas menekankan pentingnya adaptasi pada konteks, komunikasi, dan kontinyu transformasi kebijakan yang sedang bergerak. Secara singkat, komunikasi dua arah menyediakan publik dengan informasi yang lebih seimbang untuk mengidentifikasi solusi yang disukai dengan lebih banyak kesempatan untuk umpan balik dan negosiasi dalam proses musyawarah publik penyelesaian masalah.

Pendekatan yang berorientasi pada pemangku kepentingan terhadap legitimasi kebijakan membangun jembatan analitis antara analisis kerangka kebijakan dan perubahan argumentatif dalam studi kebijakan kritis. Framing Kebijakan analisis adalah perangkat yang efektif untuk menerangi setiap kemungkinan celah antara yang dinyatakan dan kebijakan yang diimplementasikan, serta peran kritis dari refleksi dan argumentasi diskursif dalam proses kebijakan yang kompleks. Terlepas dari kemajuan metodologisnya, ini studi tidak memiliki interpretasi etnografi dari data teks, dan penelitian lebih lanjut diperlukan untuk mengkonfirmasi hasil analisis melalui wawancara lanjutan dengan informan kunci atau penjabaran hasil dari analisis teks jaringan lainnya misalnya, penilaian etnografi dari analisis teks jaringan dengan temuan kami. Karena kerangka kebijakan yang dipersepsikan oleh pemangku kepentingan masyarakat adalah objek analisis. Pendekatan berorientasi stakeholder dalam penelitian ini tidak secara eksplisit dan komprehensif berurusan dengan posisi kebijakan berbagai aktor negara. Namun, ini tidak berarti demikian pemerintah dapat

dianggap sebagai keseluruhan yang monolitik; seperti yang dibahas sebelumnya, berbagai kementerian berbeda dalam penilaian mereka tentang kewajiban ASI eksklusif 6 bulan.

Oleh karena itu, akan ada baiknya untuk mengeksplorasi sejauh mana internal konsistensi dalam pemerintahan adalah pertimbangan lain dalam dinamika pemangku kepentingan pemingkakan dan legitimasi kebijakan. Lebih lanjut, karena penelitian ini hanya berpusat pada satu negara, kesimpulannya mungkin memiliki batasan tertentu. Namun demikian, mereka bisa memberikan poin perbandingan untuk penelitian di masa mendatang tentang pendekatan yang berorientasi pada pemangku kepentingan terhadap legitimasi kebijakan. Kajian ini juga memberikan landasan bagi penelitian tentang framing stakeholder dan interaksi komunikatif di negara-negara demokratis baru-baru ini berbagi pengalaman peran intervensionis negara (misalnya, negara-negara Asia Timur) dapat didasarkan.

REFERENCE

- Aceh, P. G., Air, P., Ibu, S., Rahmat, D., Yang, A., & Kuasa, M. (2016). *Gubernur aceh*. 1–11.
- Buccini, G., Harding, K. L., Ferré Eguiluz, I., Safon, C. B., Hromi-Fielder, A., González De Cosío, T., & Pérez-Escamilla, R. (2020). An analysis of stakeholder networks to support the breastfeeding scale-up environment in Mexico. *Journal of Nutritional Science*. <https://doi.org/10.1017/jns.2020.4>
- Constable, C. (2018). *Assessment Report Australia 2018*.
- Deleon, P. (1998). Models of policy discourse: Insights versus prediction. *Policy Studies Journal*, 26(1), 147–161. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1998.tb01930.x>
- Ferdiyus. (2018). Profil Kesehatan Aceh 2018. *Profil Kesehatan Aeh*, 9, 196. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Fischer, F., & Gottweis, H. (2013). Introduction. *The Argumentative Turn Revisited*, 1–27. <https://doi.org/10.1215/9780822395362-001>
- Fischer, F., Torgerson, D., Orsini, M., & Durnova, A. (2015). *Frank Fischer/Douglas Torgerson/Michael Orsini/Anna Durnova (eds.): Handbook of Critical Policy Studies. Cheltenham, UK/Northampton, MA: Edward Elgar, 2015 (revised and reviewed ve... 2015*(September).
- Godakandage, S. S. P., Senarath, U., Jayawickrama, H. S., Siriwardena, I., Wickramasinghe, S. W. A. D. A., Arumapperuma, P., Ihalagama, S., Nimalan, S., Archchuna, R., Umesh, C., Uddin, S., & Thow, A. M. (2017). Policy and stakeholder analysis of infant and young child feeding programmes in Sri Lanka. *BMC Public Health*, 17(Suppl 2). <https://doi.org/10.1186/s12889-017-4342-4>
- Habermas, J. (1991). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society Jiirgen Habermas translated by Thomas Burger with the assistance of Frederick Lawrence T o Wolfgang Abendroth in gratitude*.
- Hromi-Fiedler, A. J., dos Santos Buccini, G., Gubert, M. B., Doucet, K., & Pérez-Escamilla, R. (2019). Development and pretesting of “Becoming Breastfeeding Friendly”: Empowering governments for global scaling up of breastfeeding programmes. *Maternal and Child Nutrition*, 15(1). <https://doi.org/10.1111/mcn.12659>
- Kemenkes. (2018). info DATIN (Pusat Data dan Informasi Kementrian RI). *Kementerian Kesehatan RI*, 1–7. <https://doi.org/ISSN 2442-7659>
- Nabatchi, T. (2012). Putting the “Public” Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values. *Public Administration Review*, 72(5), 699–708. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02544.x>

- Soti-Ulberg, C., Hromi-Fiedler, A., Hawley, N. L., Naseri, T., Manuele-Magele, A., Ah-Ching, J., Pérez-Escamilla, R., Sanele, M., Maualaivao, N. T., Faaleaga, V., Aiolupotea, S., Abraham, J. A., Tuautu, S., Tamati, C., Lesatele, P., Harris, N., Moala, S., Leleimalefaga, S. U., Faleupolu, L., ... Atoa, C. (2020). Scaling up breastfeeding policy and programs in Samoa: Application of the Becoming Breastfeeding Friendly initiative. *International Breastfeeding Journal*, *15*(1), 1–10. <https://doi.org/10.1186/s13006-019-0245-6>
- Teehanke, J. C., & Thompson, M. R. (2016). Electing A Strongman. *Journal of Democracy*, *27*(4), 125–134. <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0068>
- The Lancet. (2017). Breastfeeding: a missed opportunity for global health. *The Lancet*, *390*(10094), 532. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(17\)32163-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(17)32163-3)
- Wolf, A. (2018). Handbook of critical policy studies , edited by F.Fischer, D.Torgerson, A.Durnová and M.Orsini, Cheltenham, UK and Northampton MA, Edward Elgar Publishing, 2015, 505 pp., ISBN: 978 1 78811 210 9; ISBN: 978 1 78347 234 5 . *Critical Policy Studies*, *12*(2), 247–248. <https://doi.org/10.1080/19460171.2018.1437972>