

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Masalah *stunting* merupakan salah satu permasalahan gizi yang dihadapi di dunia, khususnya di negara-negara miskin dan berkembang termasuk Indonesia. Kementerian Kesehatan Republik Indonesia mengumumkan hasil Survei Status Gizi Indonesia (SSGI) pada Rapat Kerja Nasional, Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), dimana prevalensi *stunting* di Indonesia turun dari 24,4% di tahun 2021 menjadi 21,6% di 2022.¹ Akan tetapi penurunan prevalensi tersebut masih melebihi batas normal yang ditetapkan oleh *World Health Organization* (WHO) atau organisasi kesehatan dunia yaitu sebesar 20%.

Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021 Tentang Percepat Penurunan *Stunting* di Indonesia untuk menurunkan tingkat angka prevalensi *stunting* yang ada di Indonesia. Sesuai Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021 Tentang Percepat Penurunan *Stunting*, pemerintah telah menetapkan target sementara sebesar 14% pada tahun 2024.²

Provinsi Aceh merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang sedang menghadapi masalah tingginya angka prevalensi *stunting* di provinsi Aceh. Berdasarkan data tahun 2018 dari Kementerian Kesehatan Republik Indonesia dalam Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas), menunjukan Provinsi Aceh menduduki peringkat ketiga tertinggi prevalensi *stunting* pada anak di bawah lima tahun

¹ Rokom: "Prevalensi Stunting di Indonesia Turun ke 21,6% dari 24%". [sehat negeriku. Kemkes. Go.id.25 Januari 2023]. Tersedia disitus <https://sehatnegeriku.kemkes.go.id/baca/rilimedia/20230125/3142280/prevalensi-stunting-di-indonesia-turun-ke-216-dari-244/>. Diakses tanggal 9juni 2023.

² Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021 Tentang Percepat Penurunan *Stunting*

(balita) di Indonesia, yaitu 37,9% artinya 1 dari 3 anak balita di Aceh mengalami *stunting* dibandingkan angka rata-rata Nasional 30,8% serta. Angka *stunting* yang lebih tinggi terjadi pada anak usia bawah dua tahun (baduta), dimana Aceh berada pada peringkat pertama dengan prevelensi *stunting* tertinggi 37,9% dibandingkan dengan angka rata-rata nasional yaitu 29,9%³ sedangkan data terakhir yang terbit lima tahun sekali, maka hasil dari survei status gizi Indonesia (SSGI) tahun 2022 menyatakan Provinsi Aceh memiliki prevelensi balita *stunting* (tinggi badan menurut umur) sebesar 31,2%.⁴

Kota Subulussalam adalah salah satu kota/kabupaten dengan angka perevelensi yang cukup tinggi di Provinsi Aceh. Tercata pada tahun 2018 dari Kementerian Kesehatan Republik Indonesia dalam Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) tingkat penderita (prevalensi) anak *stunting* di Kota Subulussalam adalah yang tertinggi dari Kabupaten/Kota lainnya di Provinsi Aceh yaitu sebesar 49,9%⁵ untuk data terakhir terbit selama lima tahun sekali dari SSGI (Surve Status Gizi Indonesia) pada tahun 2022 prevelensi balita *stunting* di Kota Subulussalam sebesar 47,9%.⁶ Angka *stunting* yang tinggi menunjukkan adanya masalah kesehatan dan gizi masyarakat yang perlu ditangani secara serius. *Stunting* dapat berdampak pada pertumbuhan dan perkembangan anak secara fisik dan kognitif, serta meningkatkan risiko penyakit kronis di masa depan.

³ Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan Kementerian Kesehatan RI. Riset kesehatan dasar (Riskesdas). Jakarta : Balitbang Kemenkes RI: 2018 diakses tanggal 11 April 2023.

⁴ Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, *Buku Saku SSGI tahun 2022*. Badan Kebijakan Pembangunan Kesehatan kementerian Kesehatan RI hlm.9

⁵ Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan Kementerian Kesehatan RI. Riset kesehatan dasar (Riskesdas). Jakarta : Balitbang Kemenkes RI: 2018 diakses tanggal 11 April 2023.

⁶ Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, *Buku Saku SSGI tahun 2022*. Badan Kebijakan Pembangunan Kesehatan Kementerian Kesehatan Ri. Hlm,14

Pemerintah Kota Subulussalam merasa perlu untuk mengambil tindakan konkret dalam penanggulangan *stunting* di wilayahnya. Peraturan Walikota Subulussalam Nomor 16.a Tahun 2019 tentang Penanggulangan *Stunting*, menjadi dasar dalam pelaksanaan program penanggulangan *stunting* di Dinas Kesehatan Kota Subulussalam. Namun, perlu dikaji sejauh mana peraturan ini diimplementasikan dengan baik dan berhasil mencapai tujuan yang diharapkan. Program penanggulangan *stunting* bukan hanya tentang langkah-langkah awal, tetapi juga tentang bagaimana program tersebut dapat berkelanjutan dalam jangka panjang dan memperoleh dukungan yang berkelanjutan dari berbagai pemangku kepentingan.

Dalam mengetahui implementasi kebijakan penanggulangan *stunting* di Dinas Kesehatan Kota Subulussalam. Perlunya untuk mengetahui faktor-faktor penghambat seperti, faktor-faktor kelembagaan, sumber daya manusia, anggaran, koordinasi antar instansi, dan partisipasi masyarakat. serta mengidentifikasi keberhasilan, kelemahan, dan peluang perbaikan dari peraturan dan program yang ada, sehingga dapat dilakukan langkah-langkah perbaikan dan pengembangan kebijakan yang lebih efektif. Peraturan Walikota Subulussalam Nomor 16.a Tahun 2019 menyediakan kerangka kerja yang jelas dan terstruktur untuk melaksanakan program penanggulangan *stunting*. Rencana dan pendekatan terpadu diperlukan untuk memastikan bahwa berbagai kegiatan dan program yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kota Subulussalam dan pihak terkait lainnya saling mendukung dan berjalan sejalan.

Peraturan Walikota Subulussalam Nomor 16.a Tahun 2019 juga didasarkan pada undang-undang dan peraturan yang lebih luas yang mengatur tentang kesehatan masyarakat dan perlindungan anak. Dengan adanya peraturan ini, implementasi program penanggulangan *stunting* diharapkan dapat lebih terjamin dan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Berdasarkan paparan di atas menunjukkan bahwa peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan model penelitian kualitatif dengan judul “Implementasi Peraturan Walikota Subulussalam Nomor 16.a Tahun 2019 Tentang Penanggulangan *Stunting* di Dinas Kesehatan Kota Subulussalam Provinsi Aceh“

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka perumusan masalah yang dibahas dalam penelitian ini adalah Bagaimana Implementasi Peraturan Walikota Subulussalam Nomor 16.a Tahun 2019 Tentang Penanggulangan *Stunting* yang dilaksanakan Dinas Kesehatan Kota Subulussalam?

C. Tujuan dan Mafaat Penelitian

1. Tujuan Penelitaian

Berdasarkan rumusan masalah yang dibuat pada penelitian ini, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui Implementasi Peraturan Walikota Subulussalam Nomor 16.a Tahun 2019 Tentang Penanggulangan *Stunting* Kota Subulussalam yang dilaksanakan Dinas Kesehatan Kota Subulussalam

2. Manfaat Penelitian

Peneliti berharap penelitian ini akan bermanfaat yaitu sebagai berikut:

1) Secara Akademis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi berbagai pihak sebagai referensi ataupun karya ilmiah yang dapat menunjang perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya pada penelitian tentang penanggulangan *stunting* kedepannya.

2) Secara Praktis

- a. Bagi Dinas Kesehatan Kota Subulussalam data yang diteliti bisa menjadi sebagai informasi dan evaluasi dalam melakukan penanggulangan *stunting* di Kota Subulussalam kedepannya;

- b. Bagi Masyarakat hasil penelitian ini diharapkan menjadi kesadaran terhadap informasi tentang adanya program yang dibuat Dinas Kesehatan Kota Subulussalam yang berkaitan dengan *stunting* dan memahami hak-hak yang harusnya diterima masyarakat untuk mencegah *stunting* kepada anaknya berdasarkan Peraturan Wali Kota Subulussalam Nomor 16.a tahun 2019.
- c. Bagi Penulis untuk menambah pengetahuan serta pengalaman sebagai bekal terjun ke masyarakat nantinya, dan memahami aturan-aturan, terhadap pelaksanaan penanggulangan *stunting* di Kota Subulussalam khususnya. Serta untuk penyusunan skripsi sebagai syarat memperoleh gelar sarjana Ilmu Administrasi Negara di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Sumatera Utara.

D. Kerangka Teori

Setelah masalah penelitian dirumuskan, maka langkah kedua dalam proses penelitian (kualitatif) adalah mencari teori-teori, konsep-konsep dan generalisasi-generalisasi hasil penelitian yang dapat dijadikan sebagai landasan teoritis untuk pelaksanaan penelitian (Sumadi Suryabrata, 1990).⁷ Adapun teori-teori yang mendasari penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik pada umumnya dipahami sebagai salah satu upaya atau tindakan pemerintah yang dibuat dalam rangka melaksanakan tugas-tugas

⁷ Ibid; hlm. 52

pemerintahannya, dalam wujud peraturan ataupun keputusan. Pada praktiknya, kebijakan publik merupakan hasil dari proses politik yang dijalankan dalam suatu sistem pemerintahan negara yang di mana terkandung langkah-langkah atau upaya yang harus dilaksanakan oleh pemerintah selaku penyelenggara negara. Dalam praktik, kebijakan publik tidak terlepas dari peran dan fungsi aparat pemerintah yang disebut birokrasi. Kebijakan publik adalah keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik harus dibuat oleh otoritas politik, yaitu mereka yang menerima manfaat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah.⁸ Fokus utama kebijakan publik di negara moderen adalah pelayanan publik yaitu segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak. Kebijakan publik harus mampu merekomendasikan berbagai kepentingan yang berbeda. Kebijakan publik pun harus mampu mengagregasikan berbagai kepentingan tersebut dalam suatu produk kebijakan yang bersifat prioritas, urgen, dan mengarah pada upaya untuk menata kepentingan yang lebih luas.⁹

Tujuan kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah. Kebijakan publik sebagai pilihan tindakan yang legal dan

⁸ Shaya Anggara. "*Kebijakan Publik*" (Bandung. CV. Pustaka Setia. 2014). Hlm. 33

⁹ Ibid; hlm. 34

sah karena kebijakan publik dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan.¹⁰ Ketika kebijakan publik ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik, seperti menjadi undang-undang, peraturan pemerintah atau peraturan presiden termasuk peraturan daerah maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.¹¹

Dalam pelaksanaan, kebijakan publik harus diturunkan dalam serangkaian petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang berlaku internal dalam birokrasi. Berdasarkan sisi masyarakat, yang penting adalah adanya suatu standart pelayanan publik yang menjabarkan kepada masyarakat tentang pelayanan yang menjadi hak, cara mendapatkannya, persyaratannya, dan bentuk layanan itu. Hal ini akan mengikat pemerintah (negara) sebagai pemberi layanan dan masyarakat sebagai penerima layanan. Fokus politik pada kebijakan publik mendekati kajian politik pada administrasi negara karena satuan analisis adalah proses pengambilan keputusan sampai dengan evaluasi dan pengawasan, termasuk pelaksanaannya. Dengan mengambil fokus ini, tidak menutup kemungkinan untuk menjadikan kekuatan politik atau budaya politik sebagai variabel bebas dalam upaya menjelaskan kebijakan publik tertentu sebagai variabel terikat.¹²

Secara umum, menurut Said Zainal Abidin (2004: 31-33), kebijakan dapat dibedakan dalam tiga tingkatan, yaitu sebagai berikut:

¹⁰ Ibid; hlm. 36

¹¹ Ibid; hlm. 37

¹² Ibid; hlm. 39

- a. Kebijakan umum adalah kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan, baik yang bersifat positif maupun yang bersifat negatif, yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
- b. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.
- c. Kebijakan teknis adalah kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.¹³

Kebijakan umum di lingkup daerah adalah kebijakan pemerintah daerah sebagai pelaksanaan asas desentralisasi dalam rangka mengatur urusan rumah tangga daerah. Dalam menetapkan kebijakan umum di daerah provinsi, yang berwenang adalah Gubernur dan DPRD Provinsi. Di daerah Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota. Kebijakan umum di tingkat daerah dapat berbentuk Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Kebijakan pelaksanaan di lingkup Wilayah/Daerah ada tiga macam, yaitu:

- 1) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka desentralisasi merupakan realisasi pelaksanaan Peraturan Daerah;
- 2) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka dekonsentrasi merupakan pelaksanaan kebijakan nasional di daerah;

¹³ Ibid; hlm. 40

- 3) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka tugas pembantuan (*medebewind*) merupakan pelaksanaan tugas pemerintah pusat di daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

Berikut ini yang berwenang menetapkan kebijakan pelaksanaan, antara lain:

- a) Dalam rangka desentralisasi adalah Gubernur/Bupati/Walikota
- b) Dalam rangka dekonsentrasi adalah Gubernur/Bupati/Walikota
- c) Dalam rangka tugas pembantuan adalah Gubernur/Bupati/Walikota
- d) Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan tugas pembantuan berupa Keputusan dan Instruksi Gubernur/Bupati/Walikota
- e) Dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi berbentuk Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota.¹⁴

Untuk memahami konteks kebijakan publik, kita dapat melihat berdasarkan beragam perspektif yang berbeda, khususnya apabila ingin melihat kebijakan publik secara kontekstual berdasarkan substansinya, antara lain ekonomi, administrasi negara/politik, hukum, dan sebagainya. Secara umum, membahas kebijakan publik sebagai konsep atau teori maka perspektif yang mewarnainya lebih bersifat politis, legal formal, dan administratif.¹⁵

¹⁴ Ibid; hlm. 42

¹⁵ Ibid; hlm. 44

- a. Kebijakan sebagai Suatu Konsep, Beragam definisi mengenai konsep kebijakan (publik) sebagaimana dikemukakan oleh Thomas Dye (Mulyadi, 2010:33) bahwa kebijakan adalah apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu (*public policy is whatever government choose to do or not to do*).
- b. Kebijakan Publik Merupakan Produk Pemerintah, meskipun pendapat yang dikemukakan berbeda-beda, pada intinya para ahli kebijakan memiliki kesepakatan yang sama, yakni bahwa kebijakan publik merupakan produk dari pemerintah (termasuk lembaga-lembaga pemerintahan) yang ditujukan untuk memberikan arah dan pedoman untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan tindakan yang berkaitan dengan proses penyelenggaraan pemerintahan (termasuk masalah-masalah yang berhubungan dengan masyarakat/warga negara).
- c. Elemen-elemen dalam sistem kebijakan publik, melaksanakan atau mengimplementasikan kebijakan publik bukan merupakan hal yang sederhana karena sifatnya yang dapat berimplikasi luas, baik kepada pemerintah maupun masyarakat, proses kebijakan publik dalam formulasinya perlu memperhatikan lingkungan.
- d. Aspek-aspek yang berkaitan dengan sistem kebijakan publik, Burdock (Suaib, 1998) menyatakan perlunya memerhatikan aspek-aspek yang berkaitan dengan kebijakan. Menurut Burdock, terdapat tiga aspek kebijakan yang perlu diperhatikan, yaitu sebagai berikut:

1. Aspek kesejarahan. Perubahan kebijakan terjadi dalam konteks kebijakan yang sama yang pernah dibuat pada masa lalu;
2. Aspek lingkungan. Kebijakan publik tidak mungkin terlepas dari pengaruh lingkungan, yaitu ketika kebijakan tersebut dibangun dan dilaksanakan;
3. Aspek kelembagaan. Suatu kebijakan publik pasti akan selalu berhubungan dengan berbagai lembaga/institusi.

Kebijakan publik dan kepercayaan publik merupakan dimensi yang saling berkaitan. Keterkaitan di antara keduanya akan memengaruhi efektivitas kebijakan dan kondusivitas publik. Efektivitas kebijakan publik akan terwujud dalam bentuk lancarnya pelaksanaan tugas-tugas pelayanan, terciptanya tertib administrasi, rendahnya mal-administrasi, mekanisme yang sederhana, dan mudahnya untuk diimplementasikan. Adapun kondusivitas publik akan terbangun dalam wujud adanya kesamaan persepsi tentang kebijakan, mudah memahami dan mengimplementasikan kebijakan, dan daya dukung yang tinggi terhadap kebijakan sebagai suatu pola (*pattern*) yang dibutuhkan untuk menyelesaikan masalah. Kondisi publik yang kondusif terhadap suatu kebijakan akan menjadi dorongan dan spirit yang efektif bagi kebijakan tersebut, begitupun sebaliknya.¹⁶

Dalam sejumlah literatur (Kimber, 1974; Salesbury, 1976; Sandbach, 1980; Hogwood dan Gunn, 1986) disebutkan bahwa secara teoritis, suatu isu akan cenderung memperoleh respons dari pembuat kebijakan untuk dijadikan agenda

¹⁶ Ibid; hlm. 51

kebijakan publik jika memenuhi beberapa kriteria tertentu. Kriteria itu adalah sebagai berikut.

1. Isu tersebut telah mencapai titik kritis tertentu atau telah dipersepsikan sebagai suatu ancaman serius. Jika tidak segera diatasi, akan menimbulkan luapan krisis yang lebih hebat pada masa datang.
2. Isu tersebut telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak (*impact*) yang bersifat dramatis.
3. Isu tersebut menyangkut emosi tertentu dilihat dari sudut kepentingan orang banyak dan mendapat dukungan berupa liputan media massa yang luas.
4. Isu tersebut menjangkau dampak yang luas.
5. Isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (legitimasi) dalam masyarakat.
6. Isu tersebut menyangkut suatu persediaan yang *fashionable*.

2. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan. Udoji (1981,32) dengan tegas mengatakan bahwa *the execution of policies is as important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented.* (Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak

diimplementasikan. Dengan kata lain pembuatan kebijakan tidak berakhir setelah kebijakan ditentukan atau disetujui).

Implementasi Kebijakan merupakan langkah lanjutan berdasarkan suatu kebijakan formulasi. Definisi yang umum dipakai menyangkut kebijakan implementasi adalah: (Wahab, 1997: 63) “Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat, atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.”¹⁷

Dunn (1981: 56) menyatakan bahwa akan halnya implementasi kebijakan, lebih bersifat kegiatan praktis, termasuk di dalamnya mengeksekusi dan mengarahkan. Lebih lanjut dikemukakan sebagai berikut: “*Policy implementation involves the execution and steering of a laws of action overtime. Policy implementation is essentially a practical activity, as distinguished from policy formulation, which is essentially theoretical.*”

Sehubungan dengan sifat praktis yang ada dalam proses implementasi kebijakan di atas, maka hal yang wajar bahwa implementasi ini berkaitan dengan proses politik dan administrasi. Hal tersebut disebabkan karena ia menyangkut tujuan dari diadakannya kebijakan tersebut (*policy goals*).

Konteks implementasi demikian baru akan terlihat pengaruhnya setelah kebijakan tersebut dilaksanakan. Hal itulah yang menunjukkan bahwa proses pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu tahapan penting dan momentum

¹⁷ Nuryanti Mustari. “Pemahaman Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi Kebijakan Publik” (Yogyakarta. LeutikaPrio. 2015). Hlm. 136

dalam proses perumusan/pembuatan kebijakan selanjutnya, sebab berhasil atau tidaknya suatu kebijakan dalam mencapai tujuannya ditentukan dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, rumusan kebijakan yang telah dibuat tidak akan mempunyai arti apa-apa atau hanya akan merupakan rangkaian kata-kata indah dan baku yang tersimpan rapi dalam sebuah dokumen kalau tidak diimplementasikan. Berkaitan dengan hal itu, dapat dikatakan bahwa salah satu tolok ukur keberhasilan suatu strategi atau kebijakan terletak pada proses implementasi.¹⁸

Menurut Putra (2003,79): “Sifat kebijakan itu kompleks dan saling tergantung, sehingga hanya sedikit kebijakan negara yang bersifat *self executing*, yang paling banyak adalah yang bersifat *non self executing*, artinya kebijakan negara perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak sehingga mempunyai dampak seperti yang diharapkan.”

Melihat penting pada fase ini, maka untuk mencermati proses implementasi dari kebijakan tersebut, terlebih dahulu harus pahami beberapa konsep dari implementasi itu sendiri. Menurut Salusu (2002), implementasi adalah seperangkat kegiatan yang dilakukan menyusul satu keputusan. Suatu keputusan selalu dimaksudkan untuk mencapai sasaran. Guna merealisasikan pencapaian sasaran tersebut, diperlukan serangkaian aktivitas. Jadi dapat dikatakan bahwa implementasi adalah *operasionalisasi* dari berbagai aktivitas guna mencapai sasaran tertentu. Masih dalam Salusu (2002), Higgins merumuskan implementasi sebagai rangkuman dari berbagai kegiatan yang di

¹⁸ Ibid; hlm. 137

dalam sumber daya manusia menggunakan sumber daya lain untuk mencapai sasaran dan strategi. Sehingga kegiatan implementasi ini, menyentuh semua jajaran manajemen mulai dari manajemen puncak sampai pada karyawan lini paling bawah.¹⁹

Keberhasilan atau kegagalan suatu implementasi kebijakan dapat dievaluasi dari sudut kemampuannya secara nyata dalam meneruskan dan mengoperasionalkan program-program pemerintah yang telah dirancang sebelumnya. Dengan adanya kebijakan implementasi, yang merupakan bentuk konkret dari konseptualisasi dalam kebijakan formulasi, tidak secara otomatis merupakan garansi berjalannya suatu program dengan baik. Oleh karena itu suatu kebijakan implementasi pada umumnya satu paket dengan kebijakan pemantauan atau monitoring. Mengingat kebijakan implementasi adalah sama peliknya dengan kebijakan formulasi, maka perlu diperhatikan berbagai faktor yang akan mempengaruhinya.²⁰

Dimensi paling inti dari kebijakan publik adalah proses kebijakan. Di sini kebijakan publik dilihat sebagai sebuah proses kegiatan atau sebagai satu kesatuan sistem yang bergerak dari satu bagian ke bagian lain secara sinambung, saling menentukan dan saling membentuk.

Pendekatan dalam implementasi kebijakan publik oleh Peter DeLeon dan Linda DeLeon (2001) dikelompokkan menjadi tiga generasi. Generasi pertama, yaitu pada tahun 1970-an, memahami implementasi kebijakan sebagai masalah-

¹⁹ Ibid; hlm. 139

²⁰ Ibid; hlm.140

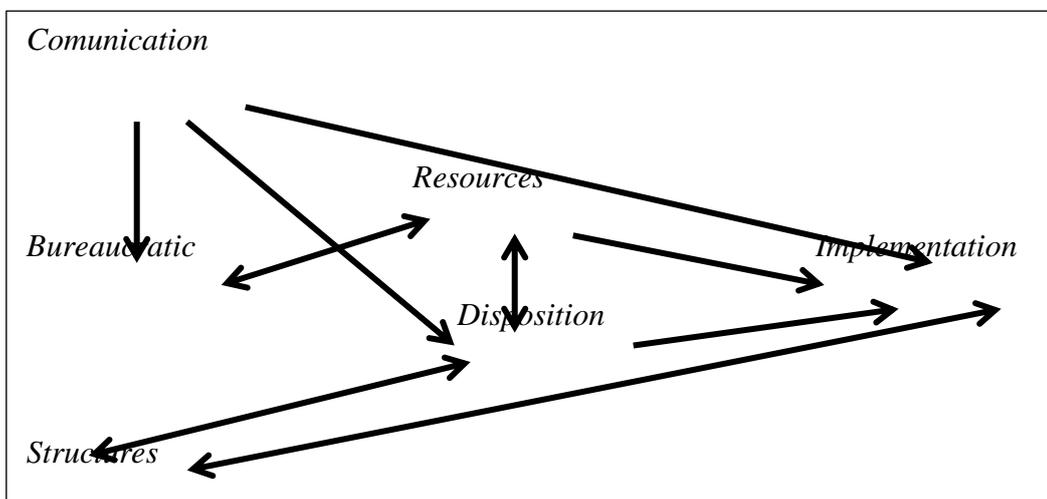
masalah yang terjadi antara kebijakan dan eksekusinya. Yang menggunakan pendekatan ini, antara lain: Graham T. Allison dengan studi kasus misil kuba (1971, 1979). Pada generasi ini implementasi kebijakan berhimpitan studi pengambilan keputusan di sektor publik.

Generasi kedua, tahun 1980-an, adalah generasi yang mengembangkan pendekatan implementasi kebijakan yang bersifat “dari atas ke bawah” (top-downer perspective). Perspektif ini lebih fokus pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan secara politik. Para ilmuwan sosial yang mengembangkan pendekatan ini adalah Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (1983), dan Paul Berman (1980). Pada saat yang sama, muncul pendekatan bottom-upper yang dikembangkan oleh Michael Lipsky (1971, 1980), dan Benny Hjern (1982, 1983).

Generasi ketiga, tahun 1990-an, dikembangkan oleh ilmuwan sosial Malcolm L. Goggin (1990), memperkenalkan pemikiran bahwa variabel perilaku aktor pelaksana implementasi kebijakan lebih menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Pada saat yang sama, muncul pendekatan kontingensi atau situasional dalam implementasi kebijakan yang mengemukakan bahwa implementasi kebijakan banyak didukung oleh adaptabilitas implementasi kebijakan tersebut. Para ilmuwan yang mengembangkan yang mengembangkan pendekatan ini adalah antara lain Richard Matland (1995), Helen Ingram (1990), dan Denise Scheberle (1997).²¹

²¹ Ibid; hlm. 149

George Edward III (1980, 1) menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Dikatakannya, *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*. Edward menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu *communication, resource, disposition or attitudes, dan beureucratic structures*. *communication, resource, disposition or attitudes, dan beureucratic structures*.²²



Sumber: Model Implementasi Kebijakan Edward III dalam Nuryanti Mustari (2015:165)

Gambar 1. Model Implementasi Kebijakan Edward III

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan. Edward menyebutkan terdapat tiga indikator yang

²² Ibid; hlm. 165

dapat digunakan dalam mengukur faktor komunikasi. Indikator tersebut antara lain :

1. Transmisi

Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Sering kali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian, hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan komunikasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.

2. Kejelasan

Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-levelbureuacrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

3. Konsistensi

Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Resources berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif.

Disposition berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk *carry out* kebijakan publik tersebut, kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.

Struktur birokrasi, Edward dalam Nugroho (2011:636), menjelaskan bahwa struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif.

Di Indonesia sering terjadi inefektivitas implementasi kebijakan karena kurangnya koordinasi dan kerja sama di antara lembaga-lembaga negara dan/atau pemerintahan. Menurut Edward dalam Agustino (2006:153), dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi ke arah yang lebih baik, adalah: melakukan *standar operating procedures (SOPs)* dan pelaksanaan fragmentasi. SOPs adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/administrator/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (standar minimum yang dibutuhkan warga). Sedangkan pelaksanaan fragmentasi adalah

upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.²³

E. Kerangka Berfikir

Uma Sekaran dalam bukunya *Business Research* (1992) mengemukakan bahwa, kerangka berfikir merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting. kerangka pemikiran ini merupakan penjelasan sementara terhadap gejala-gejala yang menjadi objek permasalahan.²⁴

Dinas Kesehatan Kota Subulussalam selaku pembina dan penyelenggaraan penanggulangan *stunting* yang dimana tugasnya meliputi pemberian pedoman, petunjuk teknis, penerapan standar operasional prosedur, sosialisasi, publikasi, konseling, bimbingan teknis, pengembangan sistem informasi, monitoring, evaluasi dan pelaporan yang disebutkan dalam Peraturan Wali Kota Subulussalam Nomor 16.a Tahun 2019 Tentang Penanggulangan *Stunting*). Sehingga mencapai tujuan agar anak-anak Kota Subulussalam terhidar dari terkena *stunting*.

Berdasarkan uraian-uraian sebelumnya, maka teori yang digunakan pada penelitian ini adalah teori George C. Edwards III, fungsi teori tersebut yaitu menjelaskan dan memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif. Isu pokok yang dapat mempengaruhi sebuah implementasi dalam

²³ Ibid; hlm. 168

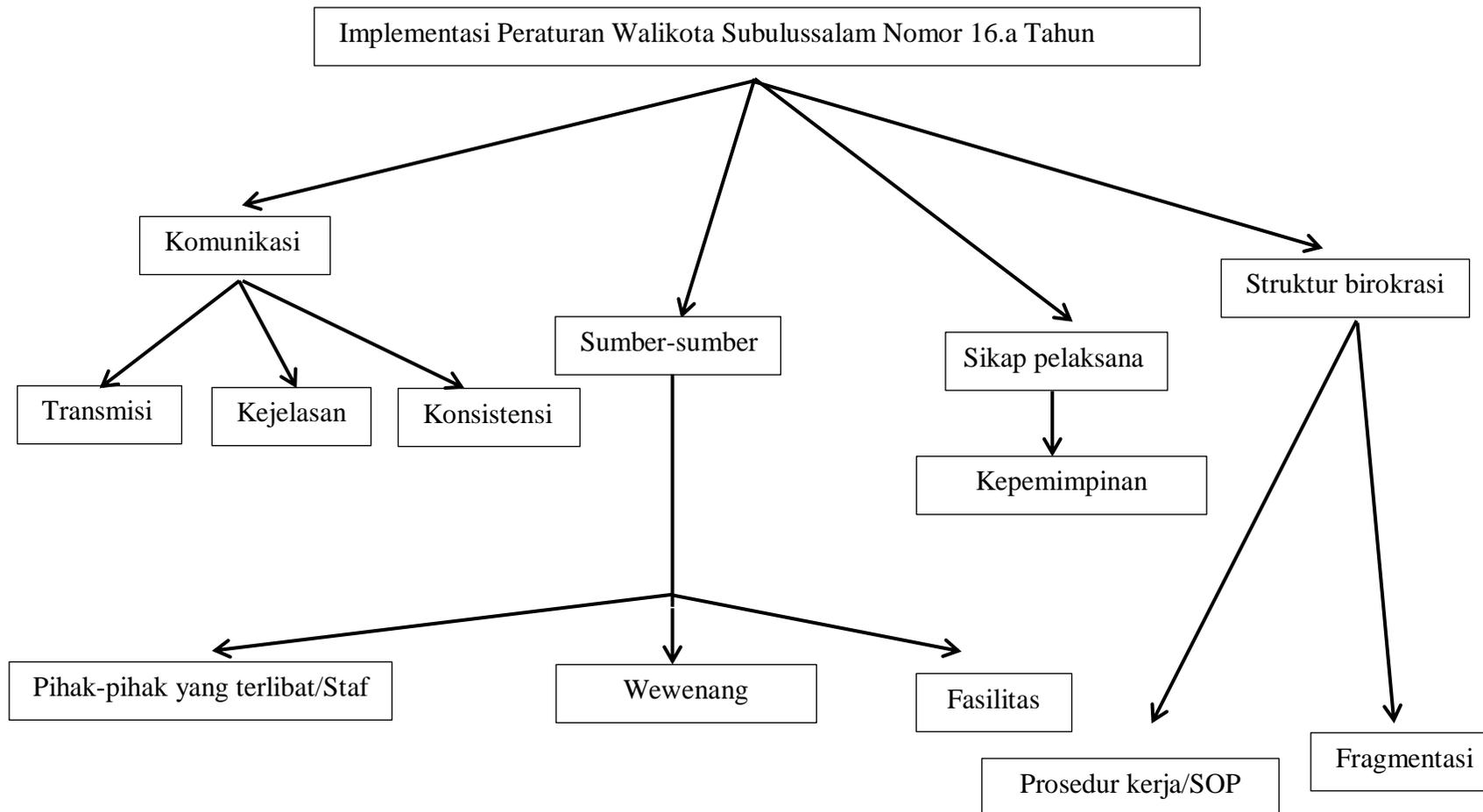
²⁴ Sugiyono, "*Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R & D*" (Bandung: Alfabeta, 2013), hlm. 60

penyelenggaraan penanggulangan *stunting* di Kota Subulussalam yaitu sebagai berikut:

1. Komunikasi, dapat didefinisikan pada penelitian ini yaitu, bagaimana program penanggulangan *stunting* dikomunikasikan dengan pihak-pihak yang terlibat seperti dijelaskan di Peraturan Walikota Subulussalam Nomor 16.a Tahun 2019. Komunikasi mempunyai indikator dalam pelaksanaannya adalah faktor Transmisi yang dimaksudkan adalah melakukan penyaluran komunikasi yang baik agar menghindari salah pengertian program penanggulangan *stunting*. Selanjutnya kejelasan yang dimaksudkan adalah komunikasi tentang penanggulangan *stunting* yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-levelbureuacrats*) harus jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua) dan konsisten. Maka pada program tersebut dapat disimplkan adalah program penyelenggaraan penanggulangan *stunting* yang diberikan dalam pelaksanaan komunikasi harus konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika program yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.
2. Sumber-sumber dapat didefinisikan pada penelitian ini yaitu, dinas Kesehatan Kota Subulussalam dalam mengimplemetasikan Peraturan Walikota Subulussalam Nomor 16.a Tahun 2019 agar efektif dan efisien dapat dilihat dari adanya staf, wewenang dan fasilitas untuk mencapainya.
3. Sikap pelaksana (kecenderungan-kecenderungan sikap perilaku) dapat didefenikan pada penelitian ini yaitu, kepemimpinan manajemen Dinas

Kesehatan Kota Subulussalam untuk membuat para pelaksana sedia dan komitmen dalam penyelenggaraan penanggulangan *stunting*.

4. Struktur Birokrasi dapat didefinisikan pada penelitian ini yaitu, pihak Dinas Kesehatan Kota Subulussalam harus menjaga kordinasi dan kerja sama dengan pihak yang terlibat dipenanggulangan *stunting*. Agar mereka selalu mematuhi *standard operating procedures (SOPs)* dalam menjalankan tugas dan membentuk unit-unit kecil agar program yang dibaut untuk pelaksanaan penanggulangan *stunting* dapat menyebar ke segala penjuru masyarakat.



Gambar 2. Skema Kerangka Pikir Penelitian berdasarkan teori George C Edward III (1980)

F. Metodologi Penelitian

1. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah proses berfikir sistematis dan kritis, berupa penalaran, logika, serta argument yang kuat dan benar dengan aturan tertentu untuk memecahkan masalah. Kebenaran ilmiah: hasil penalaran, logika, tradisi dan otoritas ilmu dapat diterima bila telah diuji kebenarannya dengan observasi sistematis atau eksperimentasi.²⁵ Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat *post positivisme*, digunakan untuk meneliti pada kondisi object yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif/kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi.²⁶

Pada penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian deskriptif meliputi pengumpulan data atau menjawab pertanyaan mengenai atatus terakhir dari subyek penelitian. Misal: penilaian sikap atau pendapat terhadap individu, organisasi, keadaan, ataupun prosedur. Penelitian deskriptif ini hanya menggambarkan obyek penelitian, menggunakan analisis kualitatif dan tanpa pengujian hipotesis.²⁷ Berdasarkan teori tersebut penelitian deskriptif kualitatif merupakan penelitian yang dilakukan untuk mengetahui gambaran masalah yang diteliti, yang lebih memperhatikan

²⁵ Siti Aisyah Tri Rahayu. “*Metode Penulisan Ilmiah*” (Surakarta: CV. Djiwa Amarta Press. 2019) hlm. 11.

²⁶ Sugiyono, “*Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R & D*” (Bandung: Alfabeta, 2013), hlm. 9.

²⁷ Siti Aisyah Tri Rahayu. “*Metode Penulisan Ilmiah*” (Surakarta: CV. Djiwa Amarta Press. 2019) hlm. 15.

karakteristik, kualitas, dan keterkaitan antar kegiatan. Dengan menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif, penelitian akan dilakukan dengan mencari data-data dan fakta-fakta di Dinas Kesehatan Kota Subulussalam agar mengetahui implementasi penanggulangan *stunting* yang terjadi di Kota Subulussalam khususnya, dengan mengacu pada Peraturan Walikota Subulussalam Nomor 16.a Tahun 2019.

2. Tempat Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kantor Dinas Kesehatan Kota Subulussalam yang beralamat di Komplek Perkantoran A PEMKO Subulussalam, Kampong, Lae Oram, Kec. Simpang Kiri, Kota Subulussalam, Aceh. Informan Penelitian

3. Informan Penelitian

Informan adalah subjek penelitian yang dapat memberikan informasi mengenai fenomena/permasalahan yang diangkat dalam penelitian. Dalam penelitian kualitatif, informan terbagi menjadi tiga yaitu : Informan Kunci yaitu, adalah informan yang memiliki informasi secara menyeluruh tentang permasalahan yang diangkat oleh peneliti. Informan kunci bukan hanya mengetahui tentang kondisi/fenomena pada masyarakat secara garis besar, juga memahami informasi tentang informan utama. Dalam pemilihan informan kunci tergantung dari unit analisis yang akan diteliti. Misalnya pada unit sebuah organisasi, informan kuncinya adalah pimpinan organisasi tersebut. Informan Utama adalah, orang yang mengetahui secara teknis dan detail tentang masalah penelitian yang akan diteliti. Informan Pendukung merupakan orang yang dapat memberikan informasi tambahan sebagai pelengkap analisis dan pembahasan

Informan tambahan terkadang memberikan informasi yang tidak diberikan oleh informan utama atau informan kunci.

Pemilihan informan dapat didasarkan pada dua aspek yaitu teori dan praduga, yang keduanya berlandaskan pada kedalaman pemahaman atau pengalaman dari responden/informan (bukan didasarkan pada pilihan yang acak). Pemilihan informan pada penelitian kualitatif sepenuhnya ditentukan oleh peneliti, sehingga Patton (2002) menyebutnya dengan *purposive sampling*, yaitu memilih kasus yang informatif berdasarkan strategi dan tujuan yang telah ditetapkan peneliti, yang jumlahnya tergantung pada tujuan dan sumberdaya studi.²⁸ Informan pada penelitian ini dipilih dengan teknik *purposive sampling* yaitu sebagai berikut:

1. Informan Kunci adalah Kepala Dinas Kesehatan Kota Subulussalam karena beliau adalah sumber informasi secara umum dan orang yang memahami secara konseptual setiap yang ada di Dinas Kesehatan Kota Subulussalam;
2. Informan Utama adalah Bidang Kesehatan keluarga dan Gizi Dinas Kesehatan Kota Subulussalam dan Bidang Kesehatan Masyarakat, karna mereka sebagai pelaksana dan memiliki informasi dalam penanggulangan *stunting* yang ada Kota Subulussalam
3. Informan Pendukung adalah Kader Kota Subulussalam karna memiliki informasi terkait penngulangan *stunting* di lapisan bawah pelaksana dari

²⁸ Ade Heryana. 2018. “*Informan dan Pemilihan Informan pada Penelitian Kualitatif*” . hal. 8.

Dinas Kesehatan Kota Subulussalam dalam penanggulangan stunting dan Masyarakat Kota Subulussalam karena yang merasakan dampak langsung dari kegiatan penanggulangan *stunting* yang dilakukan Dinas Kesehatan Kota Subulussalam

Seperti yang disebutkan di atas jenis pemilihan informan tersebut melalui teknik *criterion sampling*. Bertujuan mendapatkan informan/kasus yang sesuai dengan kriteria yang ditetapkan. Metode bertujuan untuk mengetahui kualitas/mutu suatu obyek. Melalui teknik *purposive sampling* dalam penelitian ini diperoleh informan yang akan membantu mendapatkan data dan informasi dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 1. Data Informan Penelitian

	Informan	Keterangan	Jumlah
1	Kepala Dinas Kesehatan Kota Subulussalam	Informan Kunci	1
2	Bidang Kesehatan Keluarga dan Gizi Dinas Kesehatan Kota Subulussalam	Informan Utama	1
3	Bidang Kesehatan Masyarakat Dinas Kesehatan Kota Subulussalam	Informan Utama	1
4	Kader Kota Subulussalam	Informan Pendukung	1
5	Masyarakat Kota Subulussalam	Informan pendukung	1

4. Teknik Pengumpulan Data

Data penelitian kualitatif biasanya berbentuk teks, foto, cerita, gambar, *artifacts* dan bukan berupa angka hitung-hitungan. Data dikumpulkan bila mana

arah dan tujuan penelitian sudah jelas dan juga bila sumber data yaitu informan atau partisipan sudah diidentifikasi, dihubungi serta sudah mendapatkan persetujuan atas keinginan mereka untuk memberikan informasi yang dibutuhkan.²⁹

Dalam penelitian kualitatif, pengumpulan data dilakukan pada natural setting (kondisi yang alamiah), sumber data primer, dan teknik pengumpulan data lebih banyak pada observasi berperan serta (*participan observation*), wawancara mendalam (*in depth interiview*) dan dokumentasi. Peneliti menggunakan observasi partisipatif, wawancara, dan dokumentasi untuk sumber data yang sarna secara serermpak. Untuk memperoleh data yang relevan dan lengkap, pada penelitian ini menggunakan teknik pengambilan data yaitu sebagai berikut:

a) Observasi (Pengamatan)

Observasi adalah bagian dalam pengumpulan data. Observasi berarti mengumpulkan data langsung dari lapangan.³⁰ Dalam penelitian ini observasi yang dipakai adalah obsevasi partisipatif dalam observasi ini, peneliti terlibat dengan kegiatan sehari-hari orang yang sedang diamati atau yang digunakan sebagai sumber data penelitian.³¹ Dengan jenis partisipasi pasif, jadi dalam hal ini peneliti datang di tempat kegiatan orang yang diamati, tetapi tidak ikut terlibat dalam kegiatan tersebut.

²⁹ J.R. Raco. "Metode Penelitian Kualitatif Jenis, Karakteristik, dan Keunggulannya". (Jakarta. PT.Grasindo. 2010). hlm. 108

³⁰ J.R. Raco. "Metode Penelitian Kualitatif Jenis, Karakteristik, dan Keunggulannya". (Jakarta. PT.Grasindo. 2010). hlm. 112.

³¹ Sugiyono, "*Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R & D*" (Bandung: Alfabeta, 2013), hlm. 227.

Dalam teknik pengumpulan data observasi yang sudah dijelaskan di atas, pada penelitian ini data yang dimaksudkan yaitu sebagai berikut:

1. Data transmisi, kesesuaian dan kejelasan.
 2. Data pihak-pihak yang terlibat, sumber daya manusia, dan fasilitas;
 3. Data manajemen kepemimpinan;
 4. Data prosedur kerja dan *fragmentasi*.
- b) Wawancara

Wawancara mendalam atau *in depth interview* memiliki posisi yang penting dan strategis dalam penelitian kualitatif. Hampir semua penelitian kualitatif di semua bidang dilakukan dengan wawancara. Wawancara adalah bertemunya dua orang atau lebih untuk memperbincangkan suatu topik atau permasalahan atau bertukar informasi sehingga akan diperoleh makna tertentu dari proses wawancara tersebut. Proses wawancara dapat dilakukan dalam kondisi formal dan diketahui oleh kedua belah pihak atau juga dalam kondisi sangat tidak format, seperti perbincangan biasa sehari-hari karena setting alamiah inilah yang dibutuhkan dalam penelitian kualitatif. Ada tiga macam wawancara dalam penelitian kualitatif, yakni wawancara tak terstruktur, wawancara semi terstruktur, dan wawancara terstruktur.³²

Wawancara pada penelitian ini dilakukan dengan, wawancara semi terstruktur adalah wawancara yang dilakukan antara formal dan tidak formal. Yang dimaksud semi terstruktur adalah proses melakukan wawancaranya tidak

³² Sigit Hermawan, Amirullah. "METODE PENELITIAN BISNIS Pendekatan Kuantitatif & Kualitatif". (Malang. Tim MNC Publishing. 2016) hlm. 178

terstruktur seperti halnya yang ada di pedoman wawancara yang telah disusun sebelumnya. Pada pelaksanaannya, peneliti secara bebas melakukan wawancara tetapi topik pembicaraan tetap harus dipegang oleh peneliti selama wawancara. Peneliti hanya melihat sesekali saja pedoman wawancara yang telah dibuatnya.³³

c) Dokumentasi

Dokumentasi adalah barang atau hasil dari proses pendokumentasian. Sementara itu pendokumentasian adalah teknik pengumpulan data atau proses untuk mengambil data dokumentasi. Dokumentasi sendiri berarti catatan atas peristiwa masa lalu. Dokumentasi tersebut dapat berupa laporan perusahaan, laporan keuangan, foto-foto kegiatan, catatan harian, buku besar, *company profile*, atau data yang lainnya yang terkait dengan tema penelitian. Cara pendokumentasian atas data dokumen dapat dilakukan dengan memfoto kopi data baik *hard copy* ataupun *soft copy*, Data dokumentasi yang diperoleh oleh peneliti akan lebih memperkuat data wawancara, observasi dan bahkan *Focus Group Discussion* (FGD).³⁴

5. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah difahami oleh diri

³³ Ibid; hlm. 179

³⁴ Ibid; hlm. 180

sendiri maupun orang lain.³⁵ Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan sejak sebelum memasuki lapangan, selama di lapangan, dan setelah selesai di lapangan.

Miles and Huberman (1984), mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Aktivitas dalam analisis data, yaitu data *reduction*, data *display*, dan *conclusion drawing/verification*. Dalam melakukan analisis data peneliti mengacu pada beberapa tahapan yang dijelaskan Miles dan Huberman yang terdiri dari beberapa tahapan sebagai berikut:

1. Reduksi data (*data reduction*)

Reduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal pokok, memfokuskan pada hal-hal penting, dicari tema dan polanya, sehingga data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti untuk mengumpulkan data selanjutnya dan mencarinya bila diperlukan. Memilih informasi mana yang dianggap sesuai dengan masalah yang menjadi pusat penelitian di lapangan.

Data yang di reduksi pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Data transmisi, kesesuaian dan kejelasan.
- b. Data pihak-pihak yang terlibat, sumber daya manusia, dan fasilitas;
- c. Data manajemen kepemimpinan;

³⁵ Sugiyono, “*Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R & D*” (Bandung: Alfabeta, 2013), hlm. 244

d. Data prosedur kerja dan *fragmentasi*.

2. Penyajian data (*data display*)

Penyajian data yang sering digunakan dalam penelitian kualitatif adalah teks yang bersifat naratif. Menurut Miles dan Huberman dalam (Sugiyono 2017:149). Penyajian data akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami. Data yang diperoleh dari wawancara yang mendalam dikumpulkan untuk kemudian diambil kesimpulan sehingga bisa disajikan dalam bentuk teks deksriptif.

Data yang disajikan pada penelitian ini yaitu sebagai berikut:

- a. Data transmisi, kesesuaian dan kejelasan.
- b. Data pihak-pihak yang terlibat, sumber daya manusia, dan fasilitas;
- c. Data manajemen kepemimpinan;
- d. Data prosedur kerja dan *fragmentasi*.

3. Menarik Kesimpulan (*Conclusion Drawing*)

Implementasi Peraturan Walikota Subulussalam Nomor 16.a tahun 2019 tentang Penanggulangan *Stunting*. Terkait penanggulangan *stunting* di Kota Subulussalm ditentukan oleh aspek komunikasi, sumber-sumber, sikap pelaksana dan struktur birokrasi.

G. Sistematika Tulisan

Sistematika penulisan merupakan sebuah metode atau urutan dalam menyelesaikan sebuah riset, penelitian, maupun karya tulis. Hal penting untuk diperhatikan agar karya tulis yang dihasilkan bisa tersusun secara runtut dan rapi.

Agar dalam penelitian ini dapat terarah dan sistematis, peneliti menggunakan sistematika penulisan yang setiap bab terdiri dari sub-sub bab sebagai perinciannya. Adapun sistematika penulisan dalam penelitian ini sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab I terdiri atas latar belakang masalah, rumusan masalah, batasan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teori, kerangka berpikir, ruang lingkup penelitian, metodologi penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II : URAIAN TEORITIS

Bab II terdiri atas pembahasan tentang Kebijakan Publik, Implementasi Kebijakan, *Stunting*.

BAB III : DESKRIPSI LOKASI PENELITIAN

Bab III terdiri atas deskripsi lokasi penelitian yang diuraikan menjadi lokasi penelitian. Seperti Keadaan Geografis, Keadaan Penduduk Visi dan Misi Dinas Kesehatan Kota Subulussalam, Struktur Organisasi, Tugas Fungsi Dinas Kesehatan Kota Subulussalam

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN PENELITIAN

Bab IV terdiri atas hasil penelitian dan dianalisis data berdasarkan aspek pelaksana, program, dan kelompok sasaran yang diperoleh peneliti selama melakukan penelitian di Dinas Kesehatan Kota Subulussalam, dengan pemaparan data deskriptif yang menggunakan metode kualitatif.

BAB V : PENUTUP

Bab V terdiri atas kesimpulan dan saran yang diperoleh setelah analisis data. Hasil dari analisis data, akan dirangkum secara keseluruhan dan memberikan beberapa kesimpulan dan saran kepada Dinas Kesehatan Kota Subulussalam sebagai salah satu Penanggulangan *Stunting* di Kota Subulussalam yang harus menjalankan Peraturan Walikota Subulussalam Nomor 16.a Tahun 2019 tentang Penanggulangan *Stunting*.

BAB II

URAIAN TEORITIS

A. Teori kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk tujuan mengatasi permasalahan yang muncul dalam suatu kegiatan tertentu yang dilakukan oleh instansi pemerintah dalam rangka penyelenggara pemerintah.³⁶ Hakim³⁷ mengemukakan bahwa studi Kebijakan Publik mempelajari keputusan-keputusan pemerintah dalam mengatasi suatu masalah yang menjadi perhatian publik. Beberapa permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah sebagian disebabkan oleh kegagalan birokrasi dalam memberikan pelayanan dan menyelesaikan persoalan publik. Kegagalan tersebut *adalah informan failures, complex side effects, motivation failures rentseeking, second best theory, implementation failures.*

Berdasarkan stratifikasinya, kebijakan publik dapat dilihat dari tiga tingkatan, yaitu kebijakan umum (strategi) kebijakan manajerial, dan kebijakan teknis operasional. Selain itu, dari sudut manajemen, proses kerja dari kebijakan publik dapat dipandang sebagai serangkaian kegiatan yang meliputi, (a) pembuatan kebijakan, (b) pelaksanaan dan pengendalian, serta (c) evaluasi kebijakan.

³⁶ Mustopadidjaja, *Manajemen Proses Kebijakan Publik. Impelementasi Dan Evaluasi Kinerja.* Gramedia Pustaka Utama. Jakarta 2002. Hlm. 46

³⁷ Suparlan Al Hakim, *Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Perguruan Tinggi.* Universitas Negeri Malang. Malang. 2002.

Menurut Dunn dalam Mustopadidja,³⁸ Proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut diartikan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling tergantung, yaitu (a) penyusunan agenda, (b) formulasi kebijakan, (c) adopsi kebijakan, (d) implementasi kebijakan, dan (e) penilaian kebijakan. Proses formulasi kebijakan dapat dilakukan melalui tujuh tahapan sebagai berikut:

1. Pengkajian persoalan. Tujuan adalah untuk menemukan dan memahami hakekat persoalan dari suatu permasalahan dan kemudian merumuskannya dalam hubungan sebab akibatnya.
2. Penentuan tujuan. Adalah tahapan untuk menentukan tujuan yang hendak dicapai melalui kebijakan publik yang segera akan diformulasikan.
3. Perumusan Alternatif adalah sejumlah solusi pemecahan masalah yang mungkin diaplikasikan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Penyusunan Model. Model adalah penyederhanaan dan kenyataan persoalan yang dihadapi yang diwujudkan dalam hubungan kausal. Model dapat dibangun dalam berbagai bentuk, misalnya model skematik, model matematika, model fisik, model simbolik, dan lain-lain. Penentuan kriteria. Analisis kebijakan memerlukan kriteria yang jelas dan konsisten untuk menilai alternatif kebijak yang ditawarkan. Kriteria yang dapat dipergunakan antara lain kriteria ekonomi, hukum, politik, teknis, administrasi peranserta masyarakat, dan lain-lain.

³⁸ Mustopadidjaja, Op. Cit. hlm, 45.

Penilaian Alternatif dilakukan dengan menggunakan kriteria dengan tujuan untuk mendapatkan gambaran lebih jauh mengenai tingkat efektivitas dan kelayakan setiap alternatif dalam pencapaian tujuan. Perumusan Rekomendasi. Rekomendasi disusun berdasarkan hasil penilaian alternatif kebijakan yang diperkirakan akan dapat mencapai tujuan secara optimal dan dengan kemungkinan dampak yang sekecil-kecilnya.

B. Implementasi Kebijakan

Menurut Purwanto dan Sulistyastuti,³⁹ “implementasi intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan kebijakan”

Menurut Agustino,⁴⁰ “implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapat suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.”

Ripley dan Franklin dalam Winarno,⁴¹ menyatakan bahwa implemementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible Ouput*). Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh sebagai aktor, khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program

³⁹ Purwanto Dan Sulistyastuti, *Op. Cit.* 2012. Hlm. 21.

⁴⁰ Agustino *Op, Cit.* 2008. Hlm. 139.

⁴¹ Winarno, *Op Cit*, 2014, hlm. 148

berjalan. Grindle dalam Winarno⁴² memberikan pandangannya tentang implemntasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*Linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah.

Budiadjo (dalam Ali, dkk⁴³) menyatakan bahwa kebijakn merupakan suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan.

W.I. Jenkins dalam wahab⁴⁴ merumuskan kebijakan sebagai “*aset of interrelated decissions taken by political actor group op actors concerning the selection of goals and the means of achieving them whitin a specified situation where these secisions should in principle, be within the power of these actors achieve*”(serankeian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih berserta cara-cara untuk mencapai nya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan itu pada perinsipnya masih berada dalam batasan-batasan kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut).

Dalam Keban⁴⁵, Shafritz dan russell memberikan defenisi bahwa kebijakan publik yaitu “*whateever a government decides to do or not to do*, sedangkan Chandler dan Plano berpendapat public policy adalah pemanfaatan

⁴² *Ibid*, 2024. Hlm. 149

⁴³ Ahmad Ali, dkk, Menjelajah Kajian Empiris Terhadap Hukum, Kencana Prenada Media. Group, Jakarta, 2012, hlm.12

⁴⁴ Solichin Abdul Wahab. Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi Ke Implementasi Kebikan Negara. Bumi Aksara . Jakarta : 2024. Hlm.14

⁴⁵ Jeremias T Keban. Enam Dimensi Strategi administrasi Publik : Konsep, Teori Dan Isu. Alfatih *Op, Cit.* hlm2.

strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik. Selanjutnya Paterson berpendapat bahwa kebijakan publik secara umum dilihat sebagai aksi pemerintah dalam menghadapi masalah, dengan mengarahkan perhatian terhadap “siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana, “ Paterson mengutip definisi kebijakan publik yang dikemukakan Anderson dan pendapat B. G. Peters.

Alfatih⁴⁶ menyatakan kebijakan publik adalah setiap keputusan atau tindakan yang dibuat secara sengaja dan sah oleh pemerintah yang bertujuan untuk melindungi kepentingan publik, mengatasi masalah publik, memberdayakan publik, dan menciptakan kesejahteraan publik.

Salah satu bentuk produk kebijakan publik merupakan peraturan daerah. Peraturan daerah adalah produk sebagaimana didefinisikan oleh undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah.

Keberadaan perda dalam penyelenggaraan pemerintah daerah tidak lepas dari prinsip desentralisasi yang dilakukan oleh pemerintah tidak lepas dari prinsip desentralisasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Di samping terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) Pasal 18 ayat (6), kewenangan pembuatan perda diatur dalam pasal 12 undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁴⁶ Alfatih *Op. Cit.* Hlm. 2

Untuk materi muatan Perda Peraturan Perundang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut;

“Materi Muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembentukan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Di samping peraturan dalam undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Perda juga terdapat dalam pasal 136 ayat (6) sampai ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah, sebagai berikut:

1. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembentukan.
2. Perda Sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah
3. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam Agustino⁴⁷ menjelaskan makna implementasi, “Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk pemerintah-pemerintah atau

⁴⁷ Agustino, *Op, Cit.* Hlm, 139

keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.”

Menurut Van Meter Van Horn dalam Leo Agustino⁴⁸ menyatakan, “implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (dan kelompok) pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan”

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang, untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada dua pilihan langkah yaitu, langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turun dari kebijakan publik tersebut.

Dari beberapa definisi tersebut diatas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyakuti tiga hal, yaitu:

- a. adanya tujuan atau sasaran kebijakan
- b. adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan
- c. adanya hasil kegiatan.

Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep muncul di lapangan. Ancaman utama dari implementasi kebijakan adalah inkonsistensi implementasi. Dalam pelaksanaannya kemungkinan bisa terjadi adanya kendala dan penyimpangan yang

⁴⁸ *Ibid.*

dilakukan oleh pelaksanaan kemungkinan bisa terjadi kendala dan penyampaian yang dilakukan oleh pelaksanaan kebijakan. Masalah implementasi ini berkaitan dengan tujuan-tujuan kebijakan dengan realisasi dari kebijakan tersebut.

Kesulitan dalam proses implementasi kebijakan dapat kita lihat dari pernyataan seseorang ahli studi kebijakan Eugene Bardach dalam Agustino⁴⁹ melukiskan kerumitan dalam proses implementasi menyatakan pernyataan berikut: “cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit bagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengena bagi telinga pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Maka lebih sulit lagi untuk melaksanakan dalam bentuk cara yang merumuskan semua orang termasuk mereka anggap kilen.”

Dari berbagai definisi diatas maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh berbagai aktor pelaksana kebijakan dengan sasaran-sasaran pendukung berdasarkan aturan-aturan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

1. Model Implementasi Kebijakan Publik George C. Edward III

Model implementasi kebijakan merupakan yang prespektif top down yang dikembangkan oleh George Edward III. Edward III menamakan model Implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct And Indirect Impact on*

⁴⁹ *Ibid* 2006:138

Impelementation. Dalam pendekatan teori ini terdapat empat variabel yang mempengaruhi keberhasilan impelementasi suatu kebijakan, yaitu:⁵⁰

1) Komunikasi

Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan apabila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan impelementasi harus dikomunikasikan kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi diperlukan agar para pembuat keputusan dan para impelementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi yaitu:

- a) Transmisi;penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu impelementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian
- b) Kejelasan;komunikasi yang diterima oleh para pelaksanaan kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua) ketidak jelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi impelementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan

⁵⁰ Edward III, Georgi C, public Policy Impelementing, London : jai Press Inc, 1990), hal 149-154

menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

- c) Konsisten; perintah yang diberikan dalam melaksanakan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas untuk diterapkan atau dijalankan. Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.⁵¹

2) Sumber Daya

Yang mempengaruhi keberhasilan implemementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan, menurut George C. Edward III (dalam Agustino),⁵² indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu

- a) Staf: sumberdaya utama dalam implemementasi kebijakan dalam staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implemementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai ataupun tidak kompeten di bidangnya.
- b) Informasi: dalam implemementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implemementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan saat mereka diberi perintah. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana

⁵¹ Husaini Usman, Manajemen, *Teori, Praktik dan Riset Pendidikan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), hal.3.

⁵² Syaiful Sagala., Manajemen Strategi dalam Peningkatan Mutu Pendidikan, (Bandung Alfabeta, 2009), hal 49

terhadap peraturan dan regulasi perintah yang telah ditetapkan. impementor harus mengetahui apakah orang yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.

- c) Wewenang:pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang nihil, maka kekuatan para impelementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implemementasi kebijakan.
- d) Fasilitas:fasilitas fisi juga merupakan faktor penting dalam impelentasi kebijakan. impelementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukan dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implemementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.⁵³

3) Disposisi

Variabel ketiga yang mempengaruhi keberhasilan implemementasi kebijakan adalah disposisi. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, menurut George C. Edward III (dalam agustino), adalah:

⁵³ Nanang Fattah *Landasan Manajemen Pendidikan*, (Bandung : Remaja Rosdakarya, 2008), hal,143.

a) Pengangkatan birokrat

Disposisi atau sikap melaksanakan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implemementasi kebijakan apabila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh penjabat-penjabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan.

b) Insentif

Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karna itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanifulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (self interst) atau organisasi.⁵⁴

4) Struktur Birokrasi

Keberhasilan implemementasi kebijakan publik adalah stuktur birokrasi. Walaupun sumberdaya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksanaan kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkin kebijakan

⁵⁴ Agustiono, Implemementasi Kebijakan publik Model Van Meter dan Van Horn, (Jakarta : Rajawali Press, 2010), hal. 154

tersebut tidak dapat dilaksanakan atau direalisasikan karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumberdaya-sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.⁵⁵

Dua karakteristik, menurut Edward III, yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi kearah yang lebih baik, yaitu dengan melakukan:⁵⁶

a) Standar Operating Procedures (SOP)

SOP merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas. Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat mengotimalkan waktu yang tersedia dan dapat berfungsi untuk menyeragamkan tindakan-tindakan pejabat dalam organisasi yang kompleks dan tersebar luas, sehingga dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan.

b) Fragmentasi

Fragmentasi merupakan tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi. Pada umumnya, semakin

⁵⁵ Tabrani Rusyan, Pendekatan dalam Proses Belajar Mengajar, (Bandung: Remaja Rosdakarya), hal.4

⁵⁶ Hariyanto, Belajar dan Pembelajaran sebuah Teori dan Konsep Dasar, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2000, hal.183

besar koordinasi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, semakin berkurang kemungkinan keberhasilan program atau kebijakan.

C. Stunting

1. Pengertian Stunting

Stunting merupakan masalah kurang gizi kronis yang disebabkan oleh kurangnya asupan gizi dalam waktu yang cukup lama, sehingga mengakibatkan gangguan pertumbuhan pada anak yakni tinggi badan anak lebih rendah atau pendek (kardil) dari standar usianya. Balita pendek adalah balita dengan status gizi berdasarkan panjang atau tinggi badanya menurut umur balita dibandingkan dengan standar baku WHO, nilai Z-scorenya kurang dari -2SD dan dikategorikan sangat pendek jika Z-scorenya kurang -3sd.⁵⁷

Kondisi tubuh anak yang pendek seringkali dikatakan sebagai faktor keturunan (genetik) dari kedua orangtuanya, sehingga masyarakat banyak yang hanya menerima tanpa membuat apa-apa untuk mencegahnya. Padahal seperti kita ketahui, genetika merupakan faktor determinan kesehatan yang paling kecil pengaruhnya bila dibandingkan dengan faktor perilaku, lingkungan (sosial, ekonomi, budaya, politik) dan pelayanan kesehatan. Selain terlihat dalam struktur tubuh, stunting juga mengakibatkan dalam penyerapan pengetahuan atau kognitif.⁵⁸

2. Faktor yang mempengaruhi Stunting

Penyebab stunting dapat juga dikatakan sebagai suatu bentuk adaptasi fisiologis pertumbuhan atau non patologis karena dua penyebab utamanya adalah

⁵⁷ Paskalia dan Sunarti Kegiatan Pembiayaan dan jaminan Kesehatan Tahun 2020-2024

⁵⁸ Warta Kesmas, 2018. Dinkes, <file:///G:/Warta-kesmes-Edisi-02-2018-1136%20stunting.pdf>

asupan makanan yang tidak adekuat dan respon terhadap tingginya penyakit infeksi.

Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi stunting terbagi atas dua maca faktor yaitu faktor secara langsung yakni asupan makanan, penyakit infeksi, berat badan lahir rendah dan genetik. Sedangkan faktor secara tidak langsung yakni pengetahuan tentang gizi, pendidikan orang tua, sosial ekonomi, pola asuh orang tua, distribusi makanan dan besarnya keluarga/jumlah anggota keluarga.⁵⁹

Adapun faktor-faktor lain yang dapat menyebabkan stunting, yakni sebagai berikut:

a. Nutrisi Masa Kehamilan

Status gizi ibu selama dalam kandungan merupakan faktor penentu yang sangat penting dari pertumbuhan dan perkembangan janin, diet sehat yang seimbang penting sebelum dan selama masa kehamilan. Apabila ibu mengalami kekurangan gizi pada masa kehamilan akan berakibatkan kematian, anemia, kelesuan dan kelemahan. Maka dari itu janin dan bayi akan berakibatkan kematian pada bayi, retardasi pertumbuhan intrauterin (*stunted*), BBLR, cacat lahir, meningkatkan risiko infeksi serta dapat mengalami kerusakan otak.

b. Nutrisi

Nutrisi merupakan salah satu komponen penting dalam proses tumbuh dan berkembang selama masa pertumbuhan, sehingga kebutuhan zat gizi yang diperlukan seperti protein, karbohidrat, lemak, mineral, vitamin dan air, apabila

⁵⁹ Supariasa, dkk. "Penilaian Status Gizi". (Jakarta : Penerbitan Buku Kedokteran EGC,2020

semua kebutuhan tersebut tidak terpenuhi atau kurang terpenuhi maka akan menghambat pertumbuhan dan perkembangan pada anak.

c. ASI Eksklusif dan Makanan Pendamping ASI (MP-AS)

Bayi atau balita dalam praktek pemberian ASI eksklusif maupun MP-ASI yang kurang optimal dan terbatasnya makanan dalam hal kualitas, kuantitas dan jenis akan memberikan kontribusi terhadap stunting.

d. Penyakit Infeksi

Penyakit infeksi juga dapat menyebabkan terjadinya kejadian stunting, akan tetapi tergantung pada tingkat keparahan, durasi dan kekambuhan penyakit infeksi yang diderita oleh bayi maupun balita dan apabila ketidak cukupan dal hal pemberian makanan untuk pemulihan. Penyakit infeksi yang sering diderita oleh balita adalah ISPA dan diare.

e. Status Sosial Ekonomi

Status sosial ekonomi dapat mempengaruhi terjadinya kejadian stunting, karena keadaan sosial ekonomi atau keadaan rumah tangga yang tergolong rendah akan mempengaruhi tingkat pendidikan rendah, kualitas sanitasi dan air minum yang rendah, daya beli yang rendah serta layanan kesehatan yang terbatas, semua dapat berkontribusi terkena penyakit dan rendahnya asupan zat gizi sehingga berpeluang terjadinya stunting.

3. Dampak Stunting

Stunting dapat menimbulkan dampak yang buruk, baik dalam jangkauan pendek maupun jangkauan panjang. Dalam jangkauan pendek stunting dapat menyebabkan gagal tumbuh, hambatan perkembangan kognitif & motorik

sehingga berpengaruh pada perkembangan otak dan keberhasilan pendidikan, dan tidak optimalnya ukuran fisik tubuh serta gangguan metabolisme.⁶⁰ Stunting merupakan wujud dari adanya gangguan pertumbuhan pada tubuh, bila ini terjadi, maka salah satu organ tubuh yang cepat mengalami risiko adalah otak. Dalam otak terdapat sel-sel saraf yang sangat berkaitan dengan respon anak termasuk dalam melihat, mendengar, dan berpikir selama proses belajar.

Dampak jangka panjang yang ditimbulkan stunting adalah menurunnya kapasitas intelektual, gangguan struktur dan fungsi saraf dan sel-sel otak yang bersifat permanen dan menyebabkan penurunan kemampuan menyerap pelajaran di usia sekolah yang akan berpengaruh pada produktivitas saat dewasa, dan meningkatkan resiko penyakit tidak menular seperti diabetes mellitus, hipertensi, jantung koroner dan stroke. Anak mengalami stunting memiliki potensi tumbuh kembang yang tidak sempurna, kemampuan motorik dan produktivitas rendah, serta memiliki resiko lebih tinggi untuk menderita penyakit tidak menular. Stunting pada balita berdampak pada timbulnya potensi kerugian ekonomi karena penurunan produktivitas kerja dan biaya perawatan. Kesemuanya itu akan menurunkan kualitas sumber daya manusia, produktivitas dan daya saing bangsa.⁶¹

4. Penilaian dan Klasifikasi *Stunting*

Penilaian status gizi balita yang sangat umum digunakan adalah cara penilaian antropometri. Antropometri berhubung dengan berbagai macam

⁶⁰ Soetjahningsih, IG,N, Gde Ranuh. Tumbuh Kembang Anak. Ed : 2 Jakarta : PENERBIT BUKU KEDOKTERAN EGC : 2012. Hal 61

⁶¹ Soetjahningsih, IG,N, Gde Ranuh. Tumbuh Kembang Anak. Ed : 1 Jakarta : Penerbit Buku Kedokteran EGC : 2012. Hal 14

pengukuran dimensi tubuh dan komposisi tubuh dari berbagai tingkat umur dan tingkat gizi. Berbagai jenis ukuran tubuh antara lain berat badan, tinggi badan, lingkaran lengan atas dan tebal lemak di bawah kulit. Tinggi badan merupakan antropometri yang menggambarkan keadaan pertumbuhan selektal. Pada keadaan normal, tinggi badan tubuh sering dengan pertumbuhan umum. Pengaruh defisiensi zat gizi terhadap tinggi badan akan nampak dalam waktu yang relatif lama.⁶²

Beberapa indeks antropometri yang sering digunakan adalah BB/U, TB/U dan BB/TB. Untuk kegiatan pemantauan status gizi dalam jangka waktu yang lama (2 tahun atau lebih) pilihan utamam adalah menggunakan indeks TB/U. indeks ini cukup peka untuk mengukur perubahan status gizi jangka panjang. Indeks TB/U di samping memberikan gambaran status gizi masa lampau, juga lebih erat kaitanya dengan sosial ekonomi.

Pelaksanaan penilaian status gizi di indonesia, masing-masing indeks antropometri yang digunakan memiliki baku rujukan. Baku rujukan yang digunakan di Indonesia adalah baku rujukan WHO 2005. Standar WHO 2005 mengklasifikasikan status gizi menggunakan zscore atau z (nilai median), yakni suatu jangka salah satu adalah TB terhadap standar deviasinya, menurut usia dan jenis kelamin.⁶³

5. Penanggulangan *Stunting*

Upaya pencegahan stunting dilakukan melalui dua intervensi, yaitu intervensi gizi spesifik untuk menyasar penyebab langsung dan intrvensi gizi

⁶² Ibid. hal 46

⁶³ Ibid 47

sensitif untuk menyoroti penyebab tidak langsung. Selain mengatasi penyebab langsung dan tidak langsung, diperlukan persyaratan pendukung yang mencakup komitmen politik dan kebijakan untuk pelaksanaan, keterlibatan pemerintah dan lintas sektor, serta kapasitas untuk melaksanakan. Pencegahan *stunting* memerlukan pendekatan yang menyeluruh, yang harus dimulai dari pemenuhan persyaratan pendukung.

Intervensi sensitif mencakup (a) peningkatan akses pangan bergizi: (b) peningkatan kesadaran, komitmen dan praktik pengasuh gizi ibu dan anak: (c) peningkatan akses dan kualitas pelayanan gizi dan kesehatan (d) peningkatan akses dan kualitas pelayanan gizi dan kesehatan (d) Peningkatan penyediaan air bersih dan sarana sanitasi. Intervensi sensitif umumnya dilaksanakan di luar Kementerian kesehatan. Sasaran intervensi gizi sensitif adalah keluarga dan masyarakat dan dilakukan melalui program dan kegiatan.