

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang

Stunting merupakan kondisi pertumbuhan yang terhambat pada tubuh dan otak akibat kekurangan gizi dalam jangka panjang. Akibatnya, anak memiliki postur lebih pendek dibandingkan teman sebayanya serta mengalami keterlambatan dalam perkembangan kognitif. Kekurangan gizi terjadi sejak bayi dalam kandungan dan pada masa awal setelah bayi lahir akan tetapi, kondisi stunting baru nampak setelah bayi berusia dua tahun<sup>1</sup>. Stunting menjadi permasalahan karena berhubungan dengan meningkatnya risiko terjadinya kesakitan dan kematian, perkembangan otak suboptimal sehingga perkembangan motorik terlambat dan terhambatnya pertumbuhan mental<sup>2</sup>.

Banyak faktor yang menyebabkan tingginya kejadian stunting pada balita. Penyebab langsung adalah kurangnya asupan makanan dan adanya penyakit infeksi<sup>3</sup>. Faktor lainnya adalah pengetahuan ibu yang kurang, pola asuh yang salah, sanitasi dan *hygiene* yang buruk dan rendahnya pelayanan kesehatan. Selain itu masyarakat belum menyadari anak pendek merupakan suatu masalah, karena anak pendek di masyarakat terlihat sebagai anak-anak dengan aktivitas yang normal, tidak seperti anak kurus yang harus segera ditanggulangi. Demikian pula halnya gizi ibu waktu hamil, masyarakat belum menyadari pentingnya gizi selama kehamilan berkontribusi terhadap keadaan gizi bayi yang akan dilahirkannya kelak

Stunting merupakan permasalahan yang semakin banyak ditemukan di negara berkembang, termasuk Indonesia. Kurangnya partisipasi masyarakat yang tidak peduli akan kesehatan pada anak seperti, orang tua kurang sadar untuk mengecek perkembangan tinggi dan berat badan pada anak. Hal ini menjadi salah satu yang menarik perhatian peneliti, lalu makanan yang kurang sehat untuk balita

---

<sup>1</sup> Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, 2017. Buku Ringkasan Stunting. 100 Kabupaten/Kota Prioritas Untuk Intervensi Anak Kerdil (Stunting). Jakarta.

<sup>2</sup> Kusharisupeni, 2002. Growth Faltering Pada Bayi di Kabupaten Indramayu Jawa Barat. Makara Kesehatan, 2002, 6:1-5.

<sup>3</sup> Hoffman, dkk. 2000. Why Are Nutritionally Stunted Children at Increased Risk of Obesity? Studies of Metabolic Rate and Fat Oxidation in Shantytown Children from São Paulo, Brazil. Am J Clin Nutrition 72:702-7

dalam pencegahan stunting yang biasanya makanan seperti bubur kacang hijau, susu kedelai, biskuit bayi kini menjadi jajanan yang tidak sehat untuk pertumbuhan stunting pada anak, kemudian kemiskinan masuk ke dalam faktor terjadinya stunting. Stunting juga dapat terjadi sejak janin dalam kandungan akibat masalah kurang asupan protein pada saat ibu sedang hamil juga dapat berpengaruh dari kondisi lingkungan. Masalah Kurang Energi Protein (KEP) yaitu salah satu masalah utama gizi yang dapat berpengaruh terhadap proses tumbuh kembang anak<sup>4</sup>.

Stunting yang merupakan suatu keadaan terhambatnya pertumbuhan balita yang disebabkan oleh kekurangan gizi dalam waktu lama (kronis) terutama pada masa kritis yakni 1000 Hari Pertama Kehidupan (1000 HPK) diprediksi akan dapat mempengaruhi pertumbuhan dan perkembangan anak termasuk otak, hal ini menjadi penyebab di masa dewasa anak memiliki risiko menderita penyakit kronis. Selain itu stunting serta masalah gizi lainnya juga diperkirakan akan memberikan kontribusi terhadap penurunan Produk Domestik Bruto (PDB) sebesar 2-3% setiap tahunnya. Hal ini mendorong Pemerintah Pusat membuat kebijakan yang menyatakan bahwa bahwa penanggulangan stunting memerlukan sinergi berbagai pihak yang meliputi intervensi gizi spesifik dan gizi sensitif. Hal ini kemudian ditetapkan Peraturan Presiden Nomor 42 tahun 2013 tentang Gerakan Nasional Percepatan Perbaikan Gizi.

Permasalahan stunting terjadi di lingkungan Sudirejo II bahwa adanya kekurangan SDM (Sumber Daya Manusia) yang terlatih seperti di salah satu lingkungan posyandu terdapat kadernya yang kurang pengetahuan/penanganan terkait stunting, rendahnya pengetahuan masyarakat mengenai pentingnya gizi seimbang dan praktik pengasuhan yang baik berkontribusi pada tingginya angka stunting<sup>5</sup> kurangnya asupan gizi seimbang yang mengakibatkan banyak balita di Kota Medan yang tidak mendapatkan asupan energi (kalori) yang cukup, yang

---

<sup>4</sup> Nuramalia, S., Dedi, A., & Yuliani, D. (2021). Implementasi Kebijakan Pencegahan Stunting oleh Desa Saguling Kecamatan Baregbe Kabupaten Ciamis. Universitas Galuh.

<sup>5</sup> Pasi, Ricky Chrisna Maholi., Besti Rohana Simbolon., Calfin Sinaga. (2023). Strategi Pemerintah Kota Medan Dalam Menurunkan Angka Stunting Di Kota Medan. Jurnal Governance Opinion. Vol. 8(2). Hal. 104 - 109

merupakan faktor risiko utama terjadinya stunting<sup>6</sup> (Universitas Muhammadiyah Pontianak, 2023).

Kegiatan program pencegahan stunting berlandaskan Peraturan Wali Kota Medan Nomor 18 Tahun 2020 diharapkan mampu untuk bisa terimplementasi dengan baik kedepannya dan tidak ada lagi masalah yang muncul seperti saat sekarang ini. Dengan demikian periode 1000 Hari Pertama Kehidupan (HPK) menjadi hal yang penting dan harus mendapat perhatian khusus karena menjadi penentu tingkat pertumbuhan fisik, kecerdasan, dan produktivitas seseorang di masa depan. Dalam intervensi ini memerlukan konvergensi program dan upaya sinergitas dari pemerintah serta dunia usaha dan masyarakat.

Menurut peneliti masalah harus segera dipecahkan yaitu salah satunya mengadakan program pelatihan rutin untuk meningkatkan pengetahuan pada kader posyandu dengan melibatkan narasumber para puskesmas berpengalaman untuk berbagai pengetahuan dan praktik terbaik, adapun menyediakan informasi yang jelas untuk pentingnya posyandu bagi kesehatan anak seperti imunisasi, gizi anak, pemantauan pertumbuhan kembang anak. Dengan sinergitas dan kerjasama yang baik maka diharapkan dapat menekan angka prevalensi Stunting di Indonesia. Permasalahan stunting merupakan salah satu bagian dari Double Burden Malnutrition (DBM) mempunyai dampak yang sangat merugikan baik dari sisi kesehatan maupun dari sisi produktivitas ekonomi dan dalam jangka pendek maupun jangka panjang program ini diprioritaskan pada penanganan gizi spesifik dan sensitive pada 1000 hari pertama kehidupan sampai dengan anak usia 6 tahun.

Kegiatan program pencegahan stunting berlandaskan Peraturan Wali Kota Medan Nomor 18 Tahun 2020 diharapkan mampu untuk bisa terimplementasi dengan baik ke depannya dan tidak ada lagi masalah yang muncul seperti saat sekarang ini. Dengan demikian, periode 1000 Hari Pertama Kehidupan (HPK) menjadi hal yang penting dan harus mendapat perhatian khusus karena menjadi penentu tingkat pertumbuhan fisik, kecerdasan, dan produktivitas seseorang di masa depan. Dalam intervensi ini memerlukan konvergensi program dan upaya sinergitas dari pemerintah serta dunia usaha dan masyarakat. Salah satu strategi

---

<sup>6</sup> Universitas Muhammadiyah Pontianak. (2022). Kurangnya Asupan Gizi Seimbang sebagai Faktor Risiko Stunting di Kota Medan. <https://openjurnal.unmuhpnk.ac.id/JKMK/article/view/888>

yang dapat diterapkan dalam percepatan penurunan stunting adalah dengan mengoptimalkan ketahanan pangan dan pemenuhan gizi melalui program-program berbasis komunitas, seperti yang dilakukan dalam Program Gelang Emas di Kelurahan Suryatmajan, Yogyakarta. Program ini terbukti menurunkan angka stunting dari 16,6% menjadi 13,5% hanya dalam kurun waktu satu tahun. Faktor utama keberhasilan tersebut terletak pada keterlibatan kader posyandu, dukungan dana pemberian makanan tambahan (PMT), serta kerja sama dengan kelompok tani yang menyediakan bahan pangan bergizi <sup>7</sup>

## **1.2 Perumusan Masalah**

Bagaimana implementasi Peraturan Wali Kota Medan Nomor 18 Tahun 2020 tentang pencegahan stunting di Kelurahan Sudi Rejo II Kecamatan Medan Kota ?

## **1.3 Pembatasan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan di atas, maka penelitian membatasi masalah ini hanya pada pencegahan stunting di wilayah kelurahan Sudi Rejo II Kecamatan Medan Kota.

## **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan diatas, maka tujuan penelitian ini ialah Untuk mengetahui Bagaimana Implementasi Peraturan WaliKota Medan No.18 tahun 2020 tentang Pencegahan Stunting diKelurahan SudiRejo II Kecamatan Medan Kota.

---

<sup>7</sup> Tisa Puspita Khalisa Widyaningrum, *Strategi Percepatan Penurunan Stunting dalam Pemenuhan Ketahanan Pangan dan Perbaikan Gizi*, Prosiding Seminar Nasional Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat, LPPM Universitas ‘Aisyiyah Yogyakarta, Vol. 1, 2023, hlm. 189–196.

## 1.5 Manfaat Penelitian

Dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi berbagai pihak sebagai berikut:

### 1.. Secara akademis

Dapat dijadikan sebagai referensi dan gambaran informasi terkait Implementasi Peraturan Wali Kota Medan tentang Pencegahan Stunting di Kelurahan Sudi Rejo II Kecamatan Medan Kota.

### 2....Secara praktis

a).. Sebagai pengetahuan bagi mahasiswa program pembangunan sosial untuk memahami tentang pencegahan stunting

b)..Dapat dijadikan sebagai bahan untuk pengetahuan penelitian tentang proses yang dilalui dalam menyelesaikan isu dan permasalahan dalam Implementasi Pencegahan Stunting

3....Bagi penulis untuk menambah wawasan ilmu pengetahuan dan pemahaman Uraian Teoritis Pencegahan Stunting terkait Implementasi Peraturan Wali Kota Medan No. 18 tahun 2020.

## **BAB II**

### **URAIAN TEORITIS**

#### **2.1 Teori Penelitian**

Kajian teori merupakan salah satu bagian fundamental dalam sebuah karya ilmiah, termasuk skripsi, tesis, maupun disertasi. Kajian ini memuat berbagai teori, konsep, serta hasil-hasil penelitian sebelumnya yang relevan dengan topik yang dikaji. Fungsinya tidak hanya sebagai pelengkap, tetapi sebagai landasan konseptual dan pijakan ilmiah yang mendasari keseluruhan proses penelitian. Dengan adanya kajian teori yang kuat, peneliti dapat menjelaskan kerangka berpikirnya secara sistematis dan mampu menghubungkan antara variabel-variabel yang diteliti dengan teori yang ada.

Secara umum, kajian teori menjadi dasar dalam merumuskan hipotesis, menentukan metode penelitian, serta menyusun analisis data. Hal ini karena teori-teori yang dikaji dalam bab ini membantu peneliti memahami fenomena yang menjadi objek penelitian secara lebih mendalam dan menyeluruh. Kajian teori yang baik dan berkualitas akan mencerminkan sejauh mana pemahaman peneliti terhadap bidang ilmu yang sedang digeluti, serta menunjukkan kemampuan dalam mengintegrasikan berbagai sumber ilmiah ke dalam sebuah kerangka logis yang utuh.

Kajian teori seharusnya mengadopsi minimal satu teori yang mendasar yang memang berkaitan dengan topik penelitian. Sebuah kajian teori harus menggunakan teori yang masih relevan untuk mendefinisikan variabel yang ditemukan di dalam sebuah penelitian. Selain hal tersebut, kajian teori juga seharusnya dapat menjawab hipotesis dan juga memberikan jawaban sementara yang sudah disusun. Menurut Manning berpendapat bahwa teori merupakan sekumpulan pendapat atau asumsi yang memiliki sifat logis. Teori juga bisa menghasilkan dugaan yang bisa disandingkan dengan konsep yang telah diamati.

Adapun teori penelitian dibuat dalam penelitian ini berguna untuk mempermudah peneliti dalam menganalisa dan menjelaskan, serta menguraikan

dalam penelitian. Menurut peneliti, terdapat satu teori penelitian yang relevan dan bisa digunakan dalam penelitian ini relevan, yaitu:

1. Implementasi Kebijakan Teori George C. Edwards III

Sebagai etimologi, Implementasi kebijakan terdiri dari dua kata yakni implementasi dan kebijakan. Sehingga dapat diterjemahkan bahwa implementasi sebagai rangkaian dari sebuah kegiatan maupun tindakan dalam pelaksanaan yang direncanakan serta disusun secara matang dan terperinci dengan baik. Sedangkan kebijakan yaitu peraturan yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu atau rangkaian keputusan yang mengandung konsekuensi moral yang didalamnya keterikatan akan kepentingan rakyat banyak dan keterikatan tempat dimana yang bersangkutan berada.

Menurut, Meter dan Horn implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dalam keputusan dan kebijakan sebelumnya<sup>8</sup>. Dimana bahwa proses implementasi tidak akan terlaksanasebelum undang-undang atau peraturan ditetapkan serta dana disediakan guna membiayai proses implementasi kebijakan tersebut.

Adapun Pendekatan yang digunakan dalam menganalisis implementasi Peraturan Wali Kota no.18 tahun 2020 tentang pencegahan stunting adalah teori yang dikemukakan oleh George Edward III bahwa implementasi dapat dimulai melalui kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil<sup>9</sup>, menurut George C. Edwards III, ada empat variabel dalam kebijakan publik yaitu komunikasi (*communication*), sumber daya (*resources*), sikap (*dispositions and attitudes*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*)<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Adnan, M.A., Barbara, G., dan Ratri, C. 2014. Pengaruh Profitabilitas, Leverage, Growth, dan Free Cash Flow Terhadap Dividend Payout Ratio Perusahaan dengan mempertimbangkan Corporate Governance sebagai Variabel Intervening. JAAI. Vol. 18. No. 2. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

<sup>9</sup> Kadji Yulianto. 2016. Metodologi Penelitian Ilmu Administrasi. Yogyakarta: Deepublish.

<sup>10</sup> Kadji. Yulianto. 2008. Implementasi Kebijakan Publik Dalam Perspektif Dalam Realitas. Tulung Agung: Penerbit Cahaya Abadi.

Faktor-faktor yang mempengaruhi dalam implementasi menurut George C. Edwards III sebagai berikut:

1....Komunikasi

Implementasi kebijakan yang dapat dikatakan berhasil mengharuskan para pelaksana memahami apa yang dilakukan. Tujuan dan sasaran politik harus dikomunikasikan kepada kelompok sasaran untuk mengurangi distorsi dalam implementasi.

2.... Sumber daya

Suatu kebijakan telah dibicarakan secara jelas dan konsisten dalam konsep pencegahan stunting, namun apabila implementor kekurangan sumber daya dalam melaksanakan suatu implementasi kebijakan, maka implementasi tidak akan berjalan secara efektif. Sumber daya yang berkualitas dapat mempengaruhi implementasi suatu kebijakan.

3....Sikap (*dispositions and attitudes*)

Berhubung dengan para implementor kebijakan dalam melaksanakan suatu kebijakan yang telah dibuat. Sikap para implementor akan menentukan sejauh mana kebijakan berjalan serta kualitas dari kebijakan. Seorang implementor juga memiliki tindakan inisiatif agar dapat tercapainya sebuah kebijakan walaupun tindakan inisiatif tergantung pada besaran wewenang dan pengaruh yang dimiliki implementor.

4.... Struktur Birokrasi (*bureaucratic structure*)

Pada dasarnya suatu kebijakan akan melibatkan lembaga atau organisasi dalam pelaksanaan implementasi kebijakan, adapun kesesuaian struktur birokrasi, pembagian prosedur kerja, dan tanggung jawab dalam pelaksanaan implementasi kebijakan. Struktur organisasi yang terlalu panjang dapat melemahkan pengawasan, dan birokrasi (prosedur birokrasi yang berbelit-belit dan berbelit-belit) dapat membuat aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

Jadi, dapat disimpulkan peneliti bahwa hubungan antara teori ini dengan judul penelitian ini adalah untuk bisa mencapai keberhasilan Implementasi Peraturan Wali Kota Medan No. 18 tahun 2020 Tentang Pencegahan Stunting di

Kelurahan Sudirejo II, yang dapat dilihat dan di parameter kan sesuai landasan teori tentang implementasi kebijakan menurut George C. Edwards III. Karena, *variable*/dimensi nya relevan untuk dijadikan parameter dalam menganalisis judul ini, yaitu;

- 1). Komunikasi : Di Kawasan Kelurahan Sudi Rejo II haruslah menciptakan komunikasi yang baik antara petugas posyandu dan para ibu-ibu yang memiliki keluhan terkait kesehatan anaknya. Karena sejauhny masalah ini timbul memang karena masih kurangnya kesadaran para masyarakat khususnya ibu-ibu yang mau terbuka dan mengkomunikasikan keluhan dan informasi tentang kesehatan anaknya.
- 2). Sumber Daya : Menurut peneliti memang sangat di butuhkan sumber daya terkhusus SDM nya di Kawasan Kelurahan Sudirejo II ini, dengan catatan harus memiliki kemampuan sesuai ahli dan bidangnya yaitu Kesehatan pada balita. Supaya tidak ada kesalahan atau ketidakahlian ketika para petugas menangani masyarakat terkait masala stunting ini. Karena, menurut peneliti hal ini juga salah satu penyebab stunting masih ada sampai saat ini, yaitu masih kurangnya sumber daya/SDM/Petugas di lapangan yang ahli pada bidangnya.
- 3). Sikap (*dispositions and attitudes*) : Menurut peneliti dimensi ini juga sangat relevan untuk parameter penelitian ini, disebabkan oleh sudah seharusnya juga terkhusus di Kawasan Kelurahan Sudi rejo II memiliki sikap dalam menghadapi masalah stunting ini. Apabila para petugas kesehatan sudah memiliki sikap yang tegas dan berlandaskan aturan dan wewenang yang pasti mereka akan tau hal apa yang akan di lakukan untuk mencegah masalah stunting ini untuk tidak ada lagi kedepannya. Namun, kenyataan di lapangan masih bertolak belakang.

- 4). Struktur birokrasi (*bureaucratic structure*) : Dimensi ini juga sangat relevan dengan penelitian ini karena penelitian ini harus baik dalam hal struktur birokrasinya, dan ini juga nantinya yang membuat dampak terkait stunting. Di dalam ranah tingkat posyandu saja misalnya, itu harus ada yang namanya pembagian prosedur kerja, dan tanggung jawab dalam pelaksanaan implementasi kebijakan. Hal ini disebut adanya struktur birokrasi, maka dari itu dimensi ini relevan di penelitian ini.

### 2.1.1 Teori Implementasi Lainnya

Implementasi adalah kebijakan yang mengacu pada tindakan individu, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu, dalam kaitannya dengan hambatan tertentu, sambil mencari peluang untuk mencapai tujuan atau mencapai tujuan yang diinginkan, sehingga mencapai tujuan.

Selain teori George C. Edwards III, terdapat beberapa teori implementasi kebijakan yang juga dapat dijadikan sebagai kerangka analisis dalam penelitian ini, di antaranya:

#### 1. Model Grindle (*Top-down dan Bottom-up*)

Merilee S. Grindle (1980) mengembangkan pendekatan implementasi kebijakan yang melihat bahwa keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya bergantung pada isi kebijakan, tetapi juga pada konteks di mana kebijakan tersebut diimplementasikan. Model ini sering disebut sebagai gabungan dari pendekatan top-down dan bottom-up. Grindle menyebutkan dua kategori utama yang memengaruhi hasil implementasi, yaitu:

- a) Isi Kebijakan (*Content of Policy*): mencakup kepentingan-kepentingan yang terlibat dalam kebijakan, manfaat yang dihasilkan, sejauh mana perubahan yang diharapkan, apakah keputusan bersifat simbolik atau substansial, dan apakah sumber daya yang disediakan cukup atau tidak.
- b) Konteks Implementasi (*Context of Implementation*): mencakup kekuasaan, kepemimpinan, karakteristik institusi dan rezim pemerintahan, sumber daya, serta strategi aktor pelaksana di lapangan.

Menurut Grindle, implementasi kebijakan publik tidak dapat dipisahkan dari realitas politik, sosial, dan administratif yang ada di lapangan. Dalam banyak kasus, kendala terbesar dalam implementasi bukanlah kebijakan itu sendiri, melainkan resistensi, kurangnya kapasitas kelembagaan, atau tumpang tindih kewenangan antar lembaga.<sup>11</sup>

Pendekatan Grindle sangat relevan diterapkan dalam konteks implementasi Peraturan Wali Kota Medan Nomor 18 Tahun 2020 karena:

- Kebijakan ini menyangkut berbagai aktor dan sektor, baik di tingkat pemerintah daerah, kecamatan, kelurahan, maupun masyarakat.
- Isi kebijakan yang bersifat multisektor (gizi, sanitasi, pendidikan, dan kesehatan) membutuhkan koordinasi yang kuat.
- Konteks pelaksanaan sangat dipengaruhi oleh kondisi sosial masyarakat Kelurahan Sudirejo II, termasuk tingkat pendidikan, keterbukaan terhadap program, dan partisipasi warga.

Dengan kata lain, keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya bergantung pada kejelasan isi dan tujuan, namun juga pada kesiapan pelaksana, kapasitas birokrasi, serta keterlibatan masyarakat sebagai aktor penting dalam perubahan sosial.

## 2. Model Van Meter dan Van Horn

Van Meter dan Van Horn (1975) mengembangkan model implementasi kebijakan yang menekankan enam variabel utama:

- a) Standar dan tujuan kebijakan
- b) Sumber daya
- c) Karakteristik agen pelaksana
- d) Komunikasi antar organisasi
- e) Aktivitas pelaksana
- f) Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik

Teori ini digunakan untuk memahami bagaimana berbagai faktor internal dan eksternal dapat mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Merilee S. Grindle, *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, 1980.

<sup>12</sup> Van Meter, D.S. & Van Horn, C.E. (1975). "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework". *Administration & Society*, 6(4), 445–488.

### 3. Teori Mazmanian dan Sabatier

Mazmanian dan Sabatier (1983) menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh:

- a) Kejelasan dan konsistensi tujuan kebijakan
- b) Kemampuan struktur implementasi
- c) Lingkungan politik dan sosial yang mendukung

Teori ini menunjukkan bahwa aspek teknis dan politik dalam lingkungan kebijakan sangat penting dalam menentukan keberhasilan implementasi.<sup>13</sup>

- Menurut Nurman Usma, implementasi adalah adanya suatu kegiatan, tindakan, aksi atau mekanisme sistem yang mengarah pada adanya bukan hanya suatu kegiatan, tetapi suatu kegiatan yang direncanakan dan suatu kegiatan yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan.
- Menurut Solichin, implementasi adalah tindakan yang dilakukan oleh seorang individu atau oleh pejabat, pemerintah atau kelompok swasta untuk mencapai tujuan yang digariskan dalam suatu keputusan kebijakan.
- Mazmanian dan Sabatier memahami bahwa implementasi adalah pelaksanaan kebijakan hukum dasar, juga dalam bentuk perintah atau keputusan atau, atau putusan pengadilan. Proses penegakan terjadi setelah melalui beberapa tahapan, seperti melalui tahapan hukum, kemudian keluar beberapa keputusan kebijakan penegakan, dan seterusnya, hingga kebijakan korektif dilibatkan.
- Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier, konsep implementasi merupakan pemahaman yang terjadi setelah penyusunan rencana yang menjadi fokus implementasi kebijakan rancangan pemerintah. Ada pula yang mengatakan bahwa implementasi adalah peristiwa yang terjadi setelah perumusan dan pengesahan pedoman kebijakan nasional.
- Profesor H. Tachjan mendefinisikan implementasi sebagai kebijakan publik, proses kegiatan administrasi setelah kebijakan ditetapkan/disetujui. Kegiatan ini berada di antara pengembangan

---

<sup>13</sup> Mazmanian, D.A., & Sabatier, P.A. (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company.

kebijakan dan implementasi kebijakan. Evaluasi kebijakan mengandung logika top-down, yang menyiratkan interpretasi yang lebih rendah/alternatif.

### 2.1.2 Teori Kebijakan

Kebijakan publik (*public policy*) adalah serangkaian keputusan yang diambil oleh lembaga-lembaga pemerintah untuk mengatur, mengarahkan, dan menyelesaikan berbagai persoalan yang berkembang di masyarakat. Kebijakan publik menjadi alat utama pemerintah dalam menjalankan fungsi-fungsi pelayanan dan pengaturan terhadap warga negaranya.

Menurut Thomas R. Dye, kebijakan publik adalah “apa pun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan” (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*).<sup>14</sup> Definisi ini menunjukkan bahwa kebijakan tidak hanya mencakup tindakan pemerintah, tetapi juga mencakup ketidakhadiran tindakan yang disengaja sebagai bentuk pilihan politik. Dalam hal ini, kebijakan tidak hanya bersifat reaktif terhadap persoalan yang muncul, melainkan juga bisa bersifat proaktif, antisipatif, dan strategis.

Sementara itu, Carl J. Friedrich mendefinisikan kebijakan sebagai “*a proposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or purpose*”.<sup>15</sup> Artinya, kebijakan adalah suatu rencana tindakan yang dirancang untuk mengatasi berbagai hambatan serta memanfaatkan peluang dalam mencapai tujuan tertentu. Dalam praktiknya, kebijakan tidak berdiri sendiri, melainkan dipengaruhi oleh berbagai faktor eksternal seperti kondisi sosial, budaya, ekonomi, serta politik yang berkembang dalam masyarakat.

---

<sup>14</sup> Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 10th ed. (New Jersey: Prentice Hall, 2002), hlm.1

<sup>15</sup> Carl J. Friedrich, *Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility*, dalam *Public Policy*, disunting oleh Carl J. Friedrich dan Edward S. Mason (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1940), hlm. 3

Proses kebijakan publik biasanya melibatkan beberapa tahapan penting, seperti:

1. Identifikasi dan perumusan masalah – Tahap awal di mana isu-isu yang berkembang di masyarakat dikaji dan dipilih untuk dijadikan agenda kebijakan.
2. Formulasi kebijakan – Pemerintah atau lembaga yang berwenang menyusun alternatif solusi terhadap masalah yang telah diidentifikasi.
3. Legitimasi kebijakan – Proses pengesahan kebijakan melalui lembaga legislatif atau eksekutif yang memiliki otoritas.
4. Implementasi kebijakan – Tahap pelaksanaan kebijakan oleh aparatur negara dan lembaga terkait.
5. Evaluasi kebijakan – Proses penilaian terhadap efektivitas, efisiensi, dan dampak dari kebijakan yang telah diimplementasikan.<sup>16</sup>

Dalam konteks penelitian ini, pemahaman terhadap teori kebijakan menjadi krusial, karena kebijakan yang diteliti merupakan kebijakan lokal, yaitu Peraturan Wali Kota Medan Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Aksi Daerah Penurunan Stunting Terintegrasi. Kebijakan ini merupakan bentuk konkret dari intervensi pemerintah daerah dalam mengatasi masalah kesehatan masyarakat, khususnya terkait pencegahan stunting.

Kebijakan daerah ini lahir sebagai turunan dari kebijakan nasional, yakni Strategi Nasional Percepatan Pencegahan Stunting Tahun 2018–2024, yang mengamanatkan adanya intervensi spesifik dan sensitif dalam periode 1000 Hari Pertama Kehidupan (HPK). Hal ini mencerminkan pentingnya koordinasi lintas sektor, pemanfaatan sumber daya yang ada, serta keterlibatan aktif masyarakat dalam mendukung keberhasilan kebijakan tersebut.

Dengan demikian, kajian terhadap teori kebijakan dalam penelitian ini tidak hanya bersifat konseptual, tetapi juga menjadi pijakan untuk menganalisis bagaimana proses implementasi berlangsung dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi keberhasilannya. Teori kebijakan memberikan kerangka berpikir kritis untuk menilai apakah suatu kebijakan telah dirancang dengan baik,

---

<sup>16</sup> William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, diterjemahkan oleh Samodra Wibawa (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003), hlm. 15.

dijalankan sesuai prosedur, dan mampu memberikan dampak nyata terhadap masyarakat yang menjadi sasaran.

## 2.2 Pelayanan

Istilah “pelayanan” berasal dari kata dasar “layan” yang berarti membantu atau memfasilitasi seseorang untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam konteks administrasi publik, pelayanan dapat dimaknai sebagai suatu proses pemberian bantuan atau kemudahan oleh pihak tertentu (penyedia layanan) kepada pihak lain (penerima layanan) guna memenuhi kebutuhan atau kepentingan tertentu. Pelayanan mencakup serangkaian kegiatan yang bertujuan menciptakan nilai tambah bagi masyarakat, baik dalam bentuk barang, jasa, maupun informasi yang dibutuhkan oleh publik.

Menurut Moenir, pelayanan adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan materi tertentu secara sistematis dan berkesinambungan yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan orang lain sesuai dengan haknya.<sup>17</sup> Pelayanan tidak hanya terbatas pada interaksi langsung antara penyelenggara dan pengguna, tetapi juga mencakup sistem dan mekanisme yang menyertainya, termasuk regulasi, sumber daya, dan budaya kerja lembaga penyedia layanan.

Pelayanan dalam ruang lingkup pemerintahan sangat erat kaitannya dengan konsep pelayanan publik karena menyangkut penyediaan fasilitas dan kemudahan bagi masyarakat untuk memperoleh hak-haknya sebagai warga negara. Dalam hal ini, pelayanan menjadi indikator penting dalam menilai efektivitas dan efisiensi suatu pemerintahan. Menurut Lembaga Administrasi Negara (LAN), pelayanan merupakan kegiatan yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan orang lain, baik secara langsung maupun tidak langsung, guna mencapai kepuasan bagi yang dilayani.<sup>18</sup>

Sedangkan menurut The Liang Gie, pelayanan adalah segala bentuk kegiatan yang dilakukan oleh organisasi kepada masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, guna memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat

---

<sup>17</sup> Moenir, H.A.S. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara, 2010, hlm. 17.

<sup>18</sup> Lembaga Administrasi Negara. *Pedoman Umum Pelayanan Publik*. Jakarta: LAN, 2006, hlm. 4.

terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintahan.<sup>19</sup> Pengertian ini menekankan bahwa pelayanan tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga menyangkut aspek sosial dan kemanusiaan, di mana penyelenggara pelayanan dituntut untuk bersikap profesional, ramah, dan bertanggung jawab.

Pelayanan yang baik haruslah dilandasi oleh prinsip-prinsip dasar pelayanan, seperti keadilan, transparansi, efisiensi, efektivitas, akuntabilitas, dan responsivitas. Pelayanan yang tidak memenuhi prinsip-prinsip tersebut akan berdampak negatif terhadap kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah serta menurunkan kualitas hubungan antara negara dan warga negaranya.

Dalam perkembangan administrasi modern, pelayanan bukan lagi bersifat satu arah (top-down), melainkan bersifat partisipatif, di mana masyarakat diberi ruang untuk menyampaikan aspirasi, memberikan masukan, serta turut serta dalam proses perencanaan dan evaluasi pelayanan. Oleh karena itu, pelayanan yang baik harus berorientasi pada kepuasan masyarakat sebagai pengguna (*citizen-oriented service*), bukan hanya pada kepentingan institusi penyelenggara.

Dengan demikian, pengertian pelayanan tidak hanya menyangkut aspek teknis pelaksanaan tugas administratif, melainkan juga mencerminkan nilai-nilai demokratis dan keadilan sosial dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam konteks penelitian ini, pemahaman mengenai pelayanan menjadi dasar untuk menguraikan lebih lanjut konsep pelayanan publik, yang merupakan bentuk konkret dari pelayanan pemerintah kepada masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan menjamin hak-hak warga negara.

Berikut ini beberapa macam-macam pengertian pelayanan menurut para ahli (Penjelasan Lebih Mendalam)

#### 1. Menurut Kotler (2003)

Kotler mendefinisikan pelayanan sebagai setiap tindakan atau kegiatan yang dapat ditawarkan oleh satu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun. Dalam penjelasan lebih lanjut, Kotler menekankan bahwa pelayanan memiliki karakteristik tidak berwujud (*intangible*), tidak dapat dipisahkan (*inseparable*), bervariasi (*variable*), dan tidak tahan lama (*perishable*). Kotler juga menyatakan bahwa produksi

---

<sup>19</sup> The Liang Gie. *Administrasi dalam Dunia Modern*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2000, hlm. 132.

pelayanan bisa berkaitan dengan produk fisik maupun tidak. Pelayanan merupakan suatu bentuk interaksi yang memberikan manfaat dan kepuasan tanpa adanya transfer kepemilikan.

#### 2. Menurut Gronroos (1990)

Gronroos memandang pelayanan sebagai suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan. Gronroos menjelaskan bahwa interaksi ini bertujuan untuk memecahkan permasalahan konsumen. Dalam konsepnya, Gronroos membagi pelayanan menjadi tiga komponen utama: kualitas teknis (apa yang diberikan), kualitas fungsional (bagaimana cara memberikannya), dan citra perusahaan. Ia menekankan bahwa persepsi pelanggan tentang kualitas pelayanan sangat bergantung pada ketiga komponen tersebut.

#### 3. Menurut Sinambela (2011)

Sinambela mendefinisikan pelayanan sebagai setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Dalam penjelasan lebih lanjut, Sinambela menekankan bahwa pelayanan publik harus mencerminkan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak, serta keseimbangan hak dan kewajiban. Sinambela juga menghubungkan kualitas pelayanan dengan kepuasan masyarakat, di mana pelayanan yang berkualitas akan menghasilkan kepuasan yang tinggi pada masyarakat.

#### 4. Menurut Sampara (2000)

Sampara menjelaskan pelayanan sebagai suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan. Konsep ini menekankan bahwa pelayanan merupakan proses interaktif, di mana pelanggan terlibat langsung dalam proses tersebut. Sampara juga menggarisbawahi bahwa pelayanan dikatakan berhasil jika mampu memenuhi harapan dan kebutuhan pelanggan, dan menghasilkan kepuasan. Menurutnya, kepuasan pelanggan adalah hasil dari membandingkan harapan dengan pengalaman yang diterima.

#### 5. Menurut Ratminto dan Winarsih (2005)

Ratminto dan Winarsih mendefinisikan pelayanan sebagai produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan. Mereka mengklasifikasikan pelayanan dalam berbagai kategori berdasarkan sifat, proses, dan tujuannya. Mereka menekankan pentingnya standar pelayanan sebagai tolok ukur dalam memberikan pelayanan yang berkualitas. Menurut mereka, standar pelayanan harus mencakup prosedur pelayanan, waktu penyelesaian, biaya pelayanan, produk pelayanan, sarana dan prasarana, serta kompetensi petugas pemberi pelayanan.

#### 6. Menurut Daviddow dan Uttal (1989)

Daviddow dan Uttal mengartikan pelayanan sebagai usaha apa saja yang mempertinggi kepuasan pelanggan. Mereka menekankan bahwa pelayanan harus dilihat sebagai strategi bisnis yang utama, bukan sekadar aktivitas pendukung. Dalam pandangan mereka, pelayanan yang baik akan meningkatkan kepuasan pelanggan, yang pada gilirannya akan meningkatkan loyalitas dan profitabilitas. Mereka juga mengemukakan bahwa kepuasan pelanggan harus menjadi fokus utama dari seluruh kegiatan organisasi, dan semua karyawan harus dilibatkan dalam upaya meningkatkan kepuasan pelanggan.

#### 7. Menurut Lovelock (1988)

Lovelock mendefinisikan pelayanan sebagai produk yang tidak berwujud, berlangsung sebentar dan dirasakan atau dialami. Dalam konsepnya, Lovelock membagi pelayanan menjadi lima kategori berdasarkan karakteristiknya: (1) pelayanan yang berfokus pada manusia, (2) pelayanan yang berfokus pada barang, (3) pelayanan yang berfokus pada mental stimulus, (4) pelayanan yang berfokus pada informasi, dan (5) pelayanan yang berfokus pada aset pelanggan. Lovelock juga mengajukan konsep "flower of service" yang menggambarkan inti layanan yang dikelilingi oleh berbagai elemen pelayanan pendukung.

#### 8. Menurut Parasuraman (1988)

Parasuraman mendefinisikan pelayanan sebagai suatu kegiatan atau rangkaian kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung dengan manusia atau mesin secara fisik untuk menyediakan kepuasan konsumen. Ia dan koleganya mengembangkan model SERVQUAL yang mengidentifikasi lima dimensi

kualitas pelayanan: bukti fisik (tangibles), keandalan (reliability), daya tanggap (responsiveness), jaminan (assurance), dan empati (empathy). Model ini menyatakan bahwa kualitas pelayanan adalah selisih antara persepsi pelanggan tentang pelayanan yang diterima dengan harapan mereka tentang pelayanan tersebut.

#### 9. Menurut Barata (2003)

Barata melihat pelayanan sebagai daya tarik yang besar bagi para pelanggan, sehingga korporat bisnis sering menggunakannya sebagai alat promosi untuk menarik minat pelanggan. Ia mengembangkan konsep pelayanan prima (service excellence) yang terdiri dari enam elemen: kemampuan (ability), sikap (attitude), penampilan (appearance), perhatian (attention), tindakan (action), dan tanggung jawab (accountability). Menurut Barata, pelayanan prima akan memberikan pengalaman yang memuaskan bagi pelanggan, yang pada gilirannya akan meningkatkan kepercayaan dan loyalitas pelanggan terhadap perusahaan.

#### 10. Menurut Lukman (2000)

Lukman menjelaskan pelayanan sebagai suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan. Ia menekankan bahwa pelayanan publik harus didasarkan pada prinsip kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, serta akuntabilitas. Lukman juga menekankan pentingnya standar pelayanan minimal sebagai ukuran kualitas pelayanan yang harus dipenuhi oleh pemberi layanan, terutama dalam konteks pelayanan publik.

### **2.3 Pelayanan Publik**

Pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Menurut UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan bagi setiap warga negara dan penduduk terhadap

barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.<sup>20</sup>

Menurut Sinambela (2011), pelayanan publik adalah setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat baik berupa barang, jasa, maupun pelayanan administratif.<sup>21</sup> Oleh karena itu, pelayanan publik tidak hanya mencakup pelayanan di bidang kesehatan, pendidikan, maupun perizinan, tetapi juga mencakup pelayanan administrasi pemerintahan yang menyentuh langsung kebutuhan dasar masyarakat. Tujuan utama dari pelayanan publik adalah untuk memberikan kepuasan kepada masyarakat sebagai pengguna layanan. Selain itu, pelayanan publik bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, menjamin pemenuhan hak-hak dasar warga negara, memberikan kemudahan akses terhadap pelayanan yang adil dan merata, mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi.<sup>22</sup>

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 menyatakan bahwa pelayanan publik merupakan rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang dan jasa yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.<sup>23</sup> Tujuan dari pelayanan publik menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 ialah terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik.

#### **2.4 Peraturan Wali Kota Medan Nomor 18 Tahun 2020**

Peraturan Wali Kota Medan Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Aksi Daerah Penurunan Stunting Terintegrasi merupakan langkah strategis yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Medan dalam rangka mendukung percepatan penurunan stunting yang efektif, terkoordinasi, dan berkelanjutan. Peraturan ini didasarkan pada Peraturan Presiden Nomor 42 Tahun 2013 tentang Gerakan

---

<sup>20</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

<sup>21</sup> Sinambela, L.P. (2011). *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.

<sup>22</sup> Dwiyanto, Agus. (2006). *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

<sup>23</sup> Undang-Undang No. 25 Tahun 2009, Tentang Pelayanan Publik. Diakses pada 15 April 2020.

Nasional Percepatan Perbaikan Gizi, serta Strategi Nasional Percepatan Pencegahan Stunting tahun 2018–2024.

Dalam peraturan ini ditegaskan pentingnya pelaksanaan program yang bersifat intervensi spesifik dan sensitif secara terintegrasi melalui pendekatan "konvergensi" lintas sektor. Fokus utama Perwal ini adalah pada periode emas 1.000 Hari Pertama Kehidupan (HPK) melalui keterlibatan aktif dari perangkat daerah, kecamatan, kelurahan, dan masyarakat.

Beberapa poin penting dalam Perwal ini meliputi:

- a) Pembentukan Tim Percepatan Penurunan Stunting (TPPS) di tingkat kota, kecamatan, dan kelurahan;
- b) Integrasi layanan gizi, sanitasi, air bersih, pendidikan, dan perlindungan sosial;
- c) Pendataan dan pemantauan keluarga berisiko stunting secara berkala;
- d) Penguatan peran posyandu dan pemberdayaan masyarakat dalam edukasi gizi dan kesehatan.

Peraturan ini menjadi pedoman bagi seluruh pemangku kepentingan di Kota Medan agar memiliki arah yang jelas dalam mengintervensi berbagai determinan stunting secara menyeluruh.<sup>24</sup>

## 2.5 Stunting

Stunting merupakan salah satu masalah gizi kronis yang paling serius di Indonesia. Stunting didefinisikan sebagai kondisi gagal tumbuh pada anak balita akibat kekurangan gizi kronis yang terjadi dalam jangka waktu lama, terutama pada periode emas 1.000 Hari Pertama Kehidupan (HPK), yakni sejak janin dalam kandungan hingga anak berusia dua tahun. Anak yang mengalami stunting memiliki tinggi badan yang lebih pendek dari standar usianya, dan cenderung mengalami hambatan dalam perkembangan kognitif, motorik, hingga daya tahan tubuh yang rendah.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Pemerintah Kota Medan. (2020). Peraturan Wali Kota Medan Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Aksi Daerah Penurunan Stunting Terintegrasi. Medan: Bagian Hukum Setda Kota Medan.

<sup>25</sup> Kementerian Kesehatan RI. *Pedoman Pelaksanaan Intervensi Gizi Terintegrasi untuk Pencegahan Stunting di Indonesia*. Jakarta: Kemenkes, 2021, hlm. 6.

Menurut *World Health Organization* (WHO), stunting bukan hanya masalah tinggi badan, tetapi merupakan indikator dari kondisi kekurangan gizi kronis dan merupakan bentuk nyata dari ketidaksetaraan dalam kesehatan dan pembangunan sosial. WHO menyatakan bahwa stunting menggambarkan ketidakmampuan anak untuk mencapai potensi fisik dan kognitif secara maksimal karena pengaruh nutrisi, infeksi berulang, dan lingkungan yang buruk dalam jangka Panjang.<sup>26</sup>

Masalah stunting di Indonesia sangat kompleks dan multidimensional. Berdasarkan data Survei Status Gizi Indonesia (SSGI) 2022, prevalensi stunting nasional mencapai 21,6%, menurun dibandingkan tahun 2021 yang berada di angka 24,4%, namun angka ini masih jauh dari target WHO sebesar 14% dan target nasional pada RPJMN 2020–2024 sebesar 14% pada tahun 2024.<sup>27</sup> Angka ini menunjukkan bahwa meskipun berbagai program intervensi telah dijalankan, stunting masih menjadi ancaman serius bagi pembangunan sumber daya manusia di Indonesia, termasuk di Kota Medan.

Faktor penyebab stunting dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu faktor langsung, faktor tidak langsung, dan faktor dasar:<sup>28</sup>

- a) Faktor langsung meliputi kurangnya asupan gizi (baik kuantitas maupun kualitas) dan penyakit infeksi yang sering diderita anak, seperti diare, ISPA, dan infeksi cacing.
- b) Faktor tidak langsung meliputi rendahnya pendidikan ibu, buruknya pola asuh, sanitasi lingkungan yang tidak layak, serta rendahnya akses terhadap pelayanan kesehatan dasar.
- c) Faktor dasar meliputi kondisi sosial, ekonomi, budaya, dan lemahnya tata kelola pemerintahan, termasuk kualitas pelayanan publik dalam bidang kesehatan dan gizi.

Dalam konteks Kelurahan Sudirejo II, faktor-faktor di atas tampak relevan. Berdasarkan hasil wawancara dan observasi, ditemukan bahwa kurangnya edukasi masyarakat tentang pentingnya gizi seimbang dan masih lemahnya kapasitas

---

<sup>26</sup> World Health Organization. *Child Growth Standards*. Geneva: WHO, 2006.

<sup>27</sup> Kementerian Kesehatan RI. *Hasil Survei Status Gizi Indonesia (SSGI) 2022*. Jakarta: Kemenkes, 2022

<sup>28</sup> UNICEF. *Improving Child Nutrition: The Achievable Imperative for Global Progress*. New York: UNICEF, 2013, hlm. 10–12.

kader posyandu dalam mengenali serta menangani stunting menjadi penghambat utama. Selain itu, rendahnya kesadaran orang tua dalam memantau pertumbuhan anak (misalnya melalui pengukuran berat dan tinggi badan secara berkala) juga menjadi pemicu stunting.

Dampak stunting tidak hanya bersifat jangka pendek seperti hambatan pertumbuhan fisik dan perkembangan kognitif, tetapi juga berdampak jangka panjang. Anak yang mengalami stunting berisiko rendah dalam produktivitas saat dewasa, memiliki kerentanan terhadap penyakit kronis (seperti diabetes, hipertensi), serta menurunkan potensi ekonomi negara. *World Bank* mencatat bahwa stunting dapat menyebabkan kerugian ekonomi hingga 3% dari Produk Domestik Bruto (PDB) nasional.<sup>29</sup>

Kemudian dampak stunting tidak hanya terlihat pada masa kanak-kanak, tetapi juga berlanjut hingga usia dewasa. Anak stunting lebih berisiko mengalami kesulitan belajar, produktivitas kerja yang rendah, serta rentan terhadap penyakit tidak menular seperti diabetes, hipertensi, dan penyakit jantung. Dalam jangka panjang, stunting juga berdampak pada pertumbuhan ekonomi nasional karena tingginya beban kesehatan dan rendahnya kualitas sumber daya manusia.<sup>30</sup>

Pencegahan stunting memerlukan pendekatan multisektor dan konvergen, di mana intervensi dilakukan tidak hanya oleh sektor kesehatan, tetapi juga oleh sektor pendidikan, air bersih dan sanitasi, perlindungan sosial, pertanian, dan lainnya. Pemerintah Indonesia telah menetapkan Strategi Nasional Percepatan Pencegahan Stunting 2018–2024, yang menekankan pentingnya intervensi gizi spesifik dan sensitif, koordinasi lintas sektor, serta pelibatan aktif masyarakat.<sup>31</sup>

Dalam konteks lokal, Kota Medan telah menerbitkan Peraturan Wali Kota Medan Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Aksi Daerah Penurunan Stunting Terintegrasi. Peraturan ini menjadi landasan hukum bagi pelaksanaan program pencegahan stunting secara sistematis dan berkelanjutan di tingkat kota, kecamatan, hingga kelurahan. Peraturan ini juga mendorong penguatan peran Posyandu, kader kesehatan, serta kolaborasi lintas sektor, termasuk dengan dunia

---

<sup>29</sup> World Bank. (2018). *The Economic Case for Investing in Stunting Reduction*.

<sup>30</sup> Martorell, R. et al. (2010). *The Economic and Social Consequences of Malnutrition*. In: *The American Journal of Clinical Nutrition*, 92(5), 123–126.

<sup>31</sup> Bappenas. *Strategi Nasional Percepatan Pencegahan Stunting 2018–2024*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2018.

usaha dan kelompok masyarakat, dalam memutus mata rantai penyebab stunting di wilayah perkotaan.<sup>32</sup>

Adapun beberapa pengertian stunting lainnya, menurut para ahli:

- Menurut UNICEF

Stunting merupakan kondisi gagal tumbuh pada anak balita akibat dari kekurangan gizi kronis sehingga anak tersebut lebih pendek untuk usianya. Kekurangan gizi terjadi sejak bayi dalam kandungan dan pada masa awal kehidupan anak, namun baru tampak saat anak berusia dua tahun.

- Menurut Robert Black (2013)

Stunting adalah suatu kondisi malnutrisi kronis yang terjadi akibat asupan gizi yang tidak mencukupi dalam jangka waktu lama, yang menyebabkan penurunan pertumbuhan fisik dan perkembangan kognitif, serta peningkatan risiko mortalitas dan morbiditas pada anak.

- Menurut Dr. Satoto

Stunting merupakan bentuk kegagalan pertumbuhan (*growth faltering*) yang terjadi secara kumulatif sejak kehamilan hingga usia 24 bulan, terutama akibat kekurangan gizi dan infeksi berulang, yang dampaknya tidak hanya terhadap pertumbuhan fisik, tetapi juga terhadap perkembangan otak dan kemampuan kognitif.

- Menurut Martorell dan Zongrone (2012)

Stunting adalah kondisi kronis yang menggambarkan pertumbuhan anak yang terhambat karena malnutrisi jangka panjang, yang tidak hanya mempengaruhi tinggi badan, tetapi juga perkembangan otak, kondisi metabolik, dan kapasitas produktif individu di masa depan.

- Menurut Dr. Ir. Ali Khomsan

Stunting adalah gangguan pertumbuhan linear yang disebabkan oleh malnutrisi kronis dan penyakit infeksi berulang, yang mengakibatkan keterlambatan pematangan tulang dan defisit tinggi badan yang permanen atau sulit untuk diperbaiki.

---

<sup>32</sup> Pemerintah Kota Medan. *Peraturan Wali Kota Medan Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Aksi Daerah Penurunan Stunting Terintegrasi*. Medan: Pemko Medan, 2020.

- Menurut Kementerian Kesehatan RI

Stunting adalah kondisi gagal tumbuh pada anak balita akibat kekurangan gizi kronis, terutama pada 1.000 Hari Pertama Kehidupan (HPK), yang ditandai dengan tinggi badan anak yang lebih pendek dibandingkan dengan anak seusianya.

- Menurut Prentice et al. (2013)

Stunting merupakan manifestasi dari adaptasi tubuh terhadap lingkungan dengan gizi yang tidak adekuat, yang ditandai dengan perlambatan kecepatan pertumbuhan linear dan perkembangan kognitif sebagai mekanisme untuk bertahan hidup.

- Menurut Dewey dan Begum (2011)

Stunting adalah kondisi kompleks yang disebabkan oleh interaksi berbagai faktor seperti asupan gizi yang buruk, infeksi berulang, praktik pengasuhan yang kurang optimal, dan kondisi sosial ekonomi yang rendah, yang berdampak pada pertumbuhan linear anak.

- Menurut De Onis dan Branca (2016)

Stunting merupakan indikator kunci dari malnutrisi kronis yang mencerminkan kegagalan untuk mencapai potensi pertumbuhan linear akibat kondisi kesehatan dan gizi yang buruk, yang mengakibatkan konsekuensi fisik dan kognitif yang dapat berlanjut hingga dewasa.

Dengan pemahaman menyeluruh mengenai stunting, diharapkan seluruh pemangku kepentingan, baik pemerintah, masyarakat, maupun dunia usaha, dapat bersinergi untuk menurunkan prevalensi stunting secara signifikan. Pencegahan stunting bukan hanya tugas sektor kesehatan, melainkan merupakan tanggung jawab bersama demi terwujudnya generasi masa depan yang sehat, cerdas, dan produktif.

Pencegahan stunting memerlukan pendekatan yang multisektor dan berbasis komunitas. Pemerintah pusat telah menerbitkan Strategi Nasional Percepatan Pencegahan Stunting 2018–2024, dan Pemerintah Kota Medan menindaklanjutinya dengan Peraturan Wali Kota Medan Nomor 18 Tahun 2020.<sup>33</sup> Dalam Perwal ini, upaya pencegahan dilakukan melalui pendekatan

---

<sup>33</sup> Pemerintah Kota Medan. (2020). Peraturan Wali Kota Medan No. 18 Tahun 2020 tentang Rencana Aksi Daerah Penurunan Stunting Terintegrasi.

konvergensi, yang mengintegrasikan intervensi gizi spesifik (fokus pada ibu hamil dan balita) dan gizi sensitif (fokus pada lingkungan, pendidikan, sanitasi, dan ekonomi keluarga).

Di Kelurahan Sudirejo II, implementasi Perwal ini mencakup kegiatan seperti:

- a) Penguatan peran posyandu sebagai pusat edukasi dan layanan pemantauan tumbuh kembang anak,
- b) Pemberian Makanan Tambahan (PMT) bagi balita dan ibu hamil yang berisiko,
- c) Pelatihan bagi kader posyandu dan perangkat kelurahan mengenai deteksi dini stunting,
- d) Penyuluhan rutin mengenai gizi, kesehatan reproduksi, dan pentingnya ASI eksklusif,
- e) Kolaborasi lintas sektor dengan PKK, puskesmas, dan tokoh masyarakat.

Selain itu, pendekatan edukatif berbasis keluarga dan komunitas menjadi salah satu pilar penting. Contoh praktik baik yang dapat direplikasi adalah model "Gelang Emas" di Yogyakarta, yang menunjukkan bahwa dengan dukungan PMT, melibatkan kelompok tani lokal, dan kader aktif, prevalensi stunting dapat ditekan signifikan hanya dalam satu tahun.

Dengan pemahaman menyeluruh tentang stunting dan komitmen yang kuat dari seluruh elemen, baik pemerintah, kader, masyarakat, hingga dunia usaha, maka upaya pencegahan stunting dapat berjalan lebih efektif dan berdampak nyata. Terutama di Kelurahan Sudirejo II, keberhasilan pencegahan stunting akan menjadi kunci untuk membentuk generasi yang sehat, cerdas, dan produktif di masa mendatang.

## **2.7 Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu merupakan salah satu komponen penting dalam suatu karya ilmiah, termasuk dalam penulisan skripsi. Penelitian-penelitian sebelumnya digunakan sebagai dasar referensi yang memperkuat landasan teoritis dan empiris dari penelitian yang sedang dilakukan. Studi-studi terdahulu memberikan kontribusi dalam membangun kerangka konseptual yang relevan, serta

memberikan gambaran mengenai bagaimana permasalahan yang sejenis telah diteliti oleh peneliti lain, baik dari segi pendekatan, metode, maupun hasil yang diperoleh.

Dalam penelitian ini, penelitian terdahulu difungsikan sebagai bahan tambahan yang memperkaya informasi dan memperluas wawasan peneliti terhadap topik yang dikaji. Selain itu, penelitian sebelumnya juga berperan sebagai data empiris yang dapat dibandingkan, diuji, atau dijadikan pembanding untuk memperkuat analisis dalam penelitian yang sedang dilakukan. Dengan mengacu pada hasil-hasil studi sebelumnya, peneliti dapat mengidentifikasi kesenjangan (gap) penelitian yang masih perlu dikaji lebih dalam, serta menghindari pengulangan terhadap hal-hal yang sudah pernah diteliti secara komprehensif.

Mengingat hal ini, peneliti melakukan pemeriksaan terhadap beberapa temuan penelitian sebelumnya yang disajikan dalam bentuk jurnal akademik, yang dianggap relevan untuk penelitian ini, yaitu :

**Tabel 2. 1 Penelitian Terdahulu**

<b>Nama (Tahun)</b>	<b>Judul</b>	<b>Metode Penelitian</b>	<b>Hasil</b>
1). Muhammad Rizky Tamimi Siregar, 2023	Implementasi Perwal no.18 tahun 2020 Tentang Konvergensi Pencegahan Stunting	Kualitatif	Hasil penelitian belum optimal, hal ini dikarenakan oleh beberapa aspek, dan terdapat hambatan dalam implementasi tentang pencegahan stunting yaitu kurangnya sosialisasi rutin yang dilakukan oleh pihak kelurahan pekan labuhan kepada masyarakat khususnya kepada ibu dari anak stunting.
2). Ita Fitrotuzzaqiyah, Sri Rahayu, 2020	Implementasi Intervensi spesifik dalam upaya pencegahan stunting balita didesa Gambasari kecamatan Pagaden Kabupaten Subang	Kualitatif	Pemantauan pertumbuhan pada balita belum dilaksanakan secara optimal, tidak dilakukan pengisian buku KIA pada Sebagian besar balita, perlu diteliti Kembali factor yang mempengaruhi perilaku

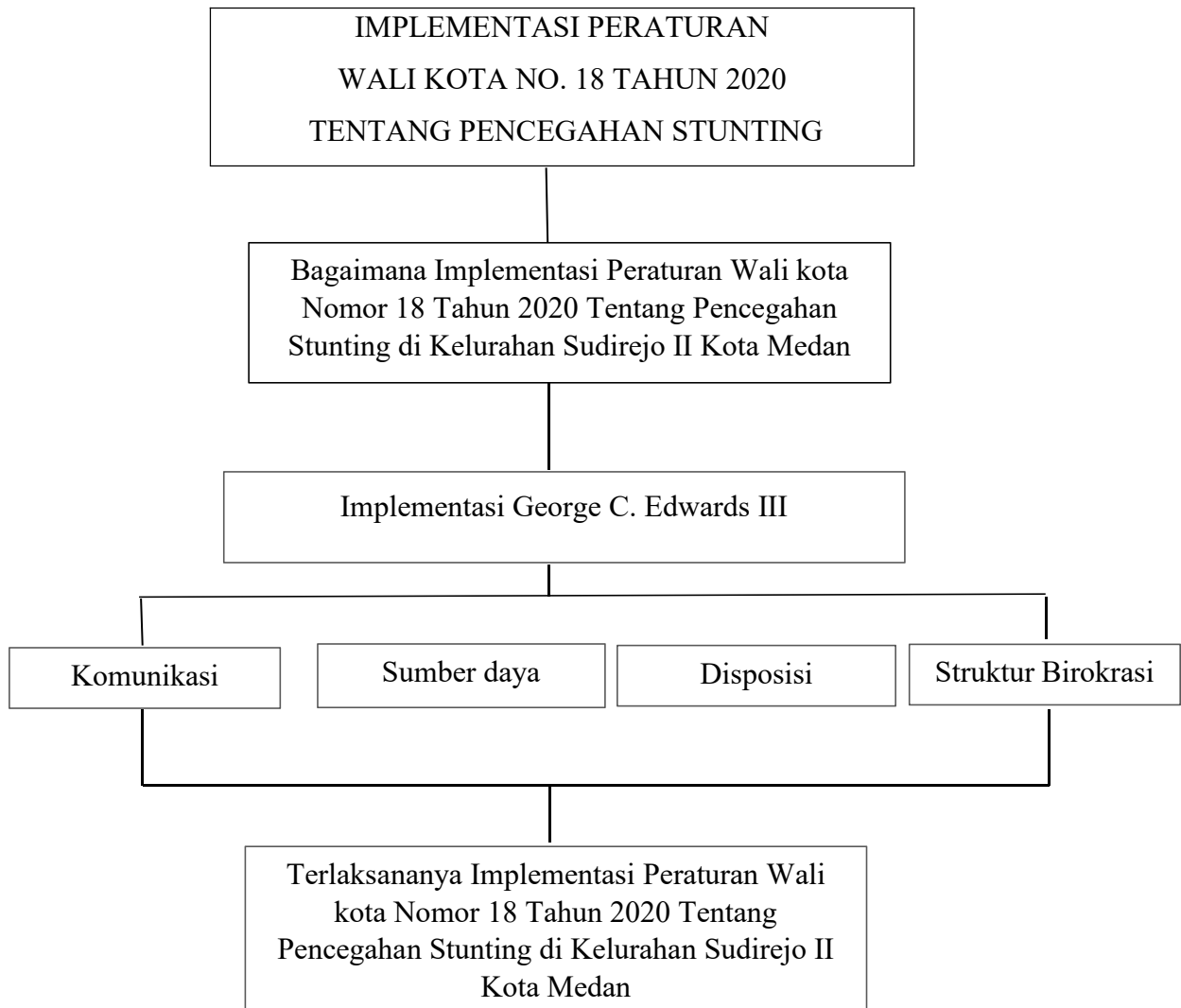
			ibu/pengasuh dalam pemberian makanan bayi dan anak.
3). Angga Indra Setiawan, 2023	Implementasi peraturan Bupati deli Serdang nomor 5A tahun 2020 dalam percepatan pencegahan stunting terintegrasi.	Kualitatif	Implementasi peraturan bupati deli serdang nomor 5a tahun 2020 tentang percepatan pencegahan dan penanggulangan stunting terintegrasi sudah di implementasikan hingga pada tingkat kecamatan.

Jadi, kesimpulan dan hubungan dari penelitian terdahulu dengan penelitian ini ; Dari ketiga judul penelitian terdahulu di atas terdapat persamaan yaitu sama-sama memakai metode penelitian pendekatan kualitatif, dan sama-sama membahas apa itu stunting, dan bagaimana implementasinya.

Adapun perbedaan dari judul penelitian ini, yaitu dapat dilihat dari fokus permasalahannya. yang mana di penelitian ini membahas adanya kekurangan SDM (Sumber Daya Manusia) yang terlatih seperti disalah satu lingkungan posyandu, terdapat kadernya yang kurang pengetahuan dan penanganan terkait stunting, dan juga makanan yang kurang sehat untuk balita dalam pencegahan stunting yang biasanya makanannya seperti bubur kacang hijau, susu kedelai, biskuit bayi, kini menjadi jajanan yang tidak sehat untuk pertumbuhan stunting pada anak, kurangnya partisipasi masyarakat yang tidak peduli akan kesehatan pada anak seperti, orang tua kurang sadar untuk mengecek perkembangan tinggi dan berat badan pada anak.

## 2.8 Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir merupakan uraian atau pernyataan mengenai kerangka konsep pemecahan masalah yang telah diidentifikasi atau dirumuskan. Kerangka berpikir juga diartikan sebagai penjelasan sementara terhadap gejala yang menjadi objek permasalahan.



**Tabel 2. 2 Kerangka Berpikir**

*Sumber: Diolah Oleh Peneliti*