

BAB II

PENELITIAN TERDAHULU, TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1. Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian terkait penurunan angka anak stunting telah banyak dilakukan. Hal ini tentunya dapat berguna bagi penurunan angka anak stunting di Indonesia. Berikut beberapa penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya:

- a. Wulandari dalam penelitiannya yang berjudul Implementasi Kebijakan Pencegahan Stunting di Kabupaten Bandung Barat dengan menggunakan teori George Edward III, mengungkapkan bahwa di Kabupaten Bandung Barat tercatat sebanyak 10.487 anak berusia 0 hingga 59 bulan atau 7,67% anak di 10 desa mengalami stunting sehingga membuat kesepuluh desa tersebut menjadi prioritas dalam penanganan anak yang mengalami stunting. Penelitian ini menghasilkan kesimpulan bahwa implementasi kebijakan penurunan stunting di Kabupaten Bandung Barat sudah dilaksanakan dengan baik. Hal ini terlihat dari sosialisasi dan edukasi yang diberikan kepada seluruh masyarakat di wilayah Kabupaten Bandung Barat. Sumber daya dalam implementasi kebijakan dilakukan dengan melibatkan berbagai sektor dan juga masyarakat untuk menciptakan penanganan yang maksimal terhadap anak stunting. (Wulandari, 2019)
- b. Sri Hajjah Purba dalam skripsinya dengan judul Analisis Implementasi Kebijakan Penurunan Stunting di Desa Secanggih Kabupaten Langkat. Penelitian difokuskan pada bagaimana implementasi Peraturan Bupati Langkat Nomor 10 Tahun 2018 tentang Penurunan Stunting. Hasil yang didapatkan dengan pengukuran dengan menggunakan Teori Edward III adalah bahwa implementasi yang dilakukan belum maksimal dalam hal sosialisasi kepada masyarakat sehingga masih ada sebagian masyarakat yang tidak mengerti bagaimana cara penurunan stunting. (Purba, 2019).

- c. Hermawati dan Sastrawan dalam penelitiannya dengan judul Analisis Implementasi Kebijakan Program Penanggulangan Stunting Terintegrasi di Kabupaten Lombok Utara menyampaikan bahwa alasan mereka melakukan penelitian tersebut adalah karena intervensi penurunan stunting di berbagai program di tingkat administrasi yang sangat lemah. Hal ini terlihat dari berbagai kegiatan yang terkait dengan intervensi gizi spesifik dan sensitive masih belum terpadu baik dari proses perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan maupun evaluasi. Akibatnya cakupan dan kualitas berbagai pelayanan kurang optimal. Hasil yang didapatkan adalah program penanggulangan stunting terintegrasi di Kabupaten Lombok Utara belum sepenuhnya bisa berjalan dengan maksimal karena banyaknya kendala teknis yang terjadi pada saat pelaksanaan program kegiatan di masing-masing Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di lapangan. Lemahnya sumber daya pada tiap OPD baik dalam segi kuantitas maupun kualitas yang dibarengi dengan tingginya program prioritas lainnya berdampak pada tidak maksimalnya program penurunan stunting (Hermawati & Sastrawan, 2020)
- d. Penelitian oleh Aria Raja Wiguna, dkk berjudul Implementasi Kebijakan Penanggulangan Stunting oleh Dinas Kesehatan di Kabupaten Sukabumi dengan menggunakan Teori Edward III, menunjukkan bahwa implementasi kebijakan berjalan baik. Hal ini dipengaruhi oleh implementor atau pegawai Dinas Kesehatan yang telah mampu memahami arah dan tujuan kebijakan yang berlaku, pemanfaatan sumber daya yang meaksimal, koordinasi dan komunikasi yang baik antar perangkat daerah serta fasilitas kesehatan yang memadai (Wiguna, 2021)
- e. Handayani, dkk dalam penelitiannya yang berjudul Hubungan Status ASI Eksklusif dengan Kejadian Stunting pada Batita 24-36 Bulan di Desa Watugajah Kabupaten Gunung Kidul menerangkan bahwa pemberian ASI eksklusif menjadi salah satu faktor penting dalam menentukan masa tumbuh kembang anak. Dari sampel sejumlah 25 anak, mayoritas cenderung tidak mengalami stunting. Sejumlah 23 anak yang mendapatkan ASI eksklusif tidak mengalami stunting. Hal ini memperlihatkan bahwa pemberian ASI eksklusif

berpengaruh dengan kejadian stunting pada balita usia 24-36 bulan di Desa Watugajah Kabupaten Gunung Kidul (Handayani et al., 2019)

- f. Lidi Fitri dalam penelitiannya yang berjudul Hubungan BBLR dan ASI Eksklusif dengan Kejadian Stunting di Puskesmas Lima Puluh Pekanbaru menyampaikan stunting merupakan salah satu indikasi buruknya status gizi pada anak. Hasil survey didapatkan dari 300 orang balita yang diukur, sebanyak 25 orang (33,3%) balita mengalami Stunting, balita dengan BBLR sebanyak 22 orang (29,3%) dan yang tidak diberikan ASI eksklusif sebanyak 55 orang (73,3%). Dapat disimpulkan terdapat hubungan antara BBLR dan ASI eksklusif dengan kejadian stunting. (Fitri, 2018)
- g. Penelitian yang dilakukan oleh Luis Huicho, dkk di Peru pada tahun 2020 dengan judul *Driver of Stunting Reduction in Peru: A Country Case Study* mengungkapkan bahwa berkurangnya angka Stunting di Peru adalah diakibatkan oleh determinan sosial ekonomi, upaya perubahan berkelanjutan baik dari sektor kesehatan maupun di luar sektor kesehatan. Upaya tersebut dilakukan melalui pendekatan partisipasi multisektoral, advokasi kepada masyarakat serta kepemimpinan politik yang berkomitmen untuk menurunkan angka Stunting (Huicho et al., 2020)
- h. Penelitian dengan judul *Driver of Stunting Reduction in Senegal: A Country Case Study* oleh Samanpreet Brar, dkk menyampaikan bahwa keberhasilan Senegal di dalam menurunkan prevalensi Stunting terkait dengan stabilitas politik negara yaitu Pemerintahan yang berkomitmen dan menciptakan kerja sama multisektoral di dalam penurunan prevalensi Stunting. Pemerintah mengutamakan pelaksanaan upaya gizi melalui pendekatan berbasis masyarakat, pendekatan multisektoral melalui peningkatan ketersediaan fasilitas dan pelayanan kesehatan, peningkatan pendidikan ibu, akses terhadap air bersih dan sanitasi serta pengentasan kemiskinan dan sebagai upaya berkelanjutan adalah peningkatan pada sektor pertanian (Brar et al., 2020).
- i. Penelitian oleh Nisachol Cetharikul di Thailand dengan judul *Childhood Stunting In Thailand: When Prolonged Breastfeeding Interact With Household Poverty* menyampaikan bahwa Stunting terkait erat dengan interval pemberian

ASI Eksklusif dengan status ekonomi rumah tangga. Penelitian ini menyarankan bahwa kebijakan gizi multisektoral dengan target rumah tangga miskin diperlukan untuk mengatasi Stunting (Cetthakrikul et al., 2018).

- j. Ty Beal, dkk dalam penelitiannya di Vietnam dengan judul *Child Stunting Is Associated With Child, Maternal, And Environmental Factors In Vietnam* mengungkapkan bahwa Faktor fisik dan pendidikan ibu serta wilayah tempat tinggal sangat berpengaruh terhadap potensi terjadinya stunting pada anak. Oleh karena itu kebijakan intervensi stunting sebaiknya disesuaikan berdasarkan kondisi geografis. Pendekatan yang lebih khusus diperlukan untuk mencapai populasi yang rentan stunting dan di saat yang sama pendekatan multisektoral di luar pendekatan kesehatan juga diperlukan untuk mengurangi kesenjangan sosial dalam status ekonomi yang terkait erat dengan terjadinya malnutrisi (Beal et al., 2019).

Dari hasil beberapa penelitian di atas dapat disimpulkan bahwa Stunting dipengaruhi oleh tingkat pendidikan, wawasan dan kesehatan ibu, tingkat ekonomi keluarga, kondisi geografis wilayah, kemudahan akses menuju sumber pangan dan air bersih serta sanitasi. Dibutuhkan komitmen Pemerintah dari Pemerintah Pusat hingga Pemerintah Desa dalam menciptakan kebijakan multisektoral yang melibatkan berbagai *stakeholder* baik dari bidang kesehatan maupun di luar bidang kesehatan dengan pendekatan berbasis masyarakat dan mengimplementasikannya dengan baik.

Dari beberapa penelitian di atas, belum ada satupun yang melakukan penelitian bagaimana implementasi kebijakan penanggulangan stunting di Desa Waru Jaya Kabupaten Bogor dengan menggunakan Teori Merilee S. Grindle sehingga di sinilah letak kebaruan penelitian dan membuat penelitian ini sangat penting untuk dilakukan untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan di Desa Waru Jaya Kabupaten Bogor.

2.2. Tinjauan Pustaka

2.2.1 Kebijakan

Di dalam mencapai tujuan pembangunan suatu negara dan menanggulangi permasalahan-permasalahan yang dihadapi, maka perlu diciptakan kebijakan-kebijakan yang dapat menyentuh akar permasalahan yang dihadapi masyarakat. Kebijakan yang ditetapkan tidak hanya harus mampu mengatasi masalah yang saat itu sedang dihadapi namun harus mampu mempersiapkan penciptaan solusi dalam jangka panjang dalam rangka menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat. Definisi kebijakan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip atau maksud sebagai pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Menurut Carl Friedrich (A. Wahab, 2004) kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Kebijakan menurut Suharto adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana, dan konsistensi dalam mencapai tujuan tertentu (Suharto, 2008).

Sedangkan Anderson (Kismartini, 2010) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang atau kelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah.

Thomas Dye dalam Nugroho (Nugroho, 2017) mengembangkan proses kebijakan ke dalam enam tahap yaitu problem identification, agenda setting, policy formulation, policy legitimation, policy implementation dan policy evaluation.

Miftah Toha (Thoha, 2002) berpendapat bahwa dalam arti luas, kebijakan memiliki dua aspek pokok, yaitu:

- a. Kebijakan merupakan pratika sosial, bukan event yang tunggal atau terisolir.

Dengan demikian suatu yang dihasilkan oleh pemerintah berasal dari segala

kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan pula untuk kepentingan masyarakat.

- b. Kebijakan adalah suatu peristiwa yang ditimbulkan, baik untuk mendamaikan klaim dari pihak-pihak yang konflik atau untuk menciptakan insentif terhadap tindakan bersama bagi pihak-pihak yang ikut menciptakan tujuan, akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut.

2.2.2 Kebijakan Publik

Kebijakan Publik menurut Thomas Dye (Winarno, 2002) adalah apa yang dilakukan oleh pemerintah, bagaimana mengerjakannya, mengapa perlu dikerjakan, dan perbedaan apa yang dibuat. Dengan demikian secara lebih luas kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Lebih lanjut menurut Dye bahwa keputusan-keputusan pemerintah adalah kebijakan namun membiarkan sesuatu tanpa ada keputusan juga merupakan kebijakan.

Kebijakan publik menurut Chandler dan Plano adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah (Keban, 2008). Menurut Parson (Parson, 1997) pada dasarnya kebijakan public adalah realitas sosial yang dimulai dari kesadaran manusia tentang tujuan hidup selain kepentingan lain yang bervariasi.

Berikut beberapa definisi kebijakan publik dalam buku Dr. Riant Nugroho (Nugroho, 2017):

- a. Harold Laswell dan Abraham Kaplan mendefinisikannya sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu dan praktek-praktek tertentu.
- b. Carl I. Friedrich mendefinisikannya sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, di mana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Menurut Dr. Riant Nugroho sendiri kebijakan publik yaitu setiap keputusan yang dibuat oleh Negara, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari Negara.

Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju kepada masyarakat yang dicita-citakan (Nugroho, 2017).

Kebijakan publik dapat dikelompokkan menjadi dua hal (Nugroho, 2017) yaitu:

- a. Kebijakan sektoral yaitu kebijakan menurut sektor yang diatur (sektor ekonomi, sektor pendidikan, dll)
- b. Kebijakan kewilayahan yaitu kebijakan menurut area yang diatur.

Menurut Dunn (Dunn, 2000) sistem kebijakan memiliki hubungan timbal balik dari tiga unsur, yaitu:

- a. Isi dari kebijakan publik

Terdiri dari sejumlah daftar pilihan keputusan tentang urusan publik (termasuk keputusan untuk tidak melakukan apa-apa) yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah yang mencakup berbagai bidang kehidupan.

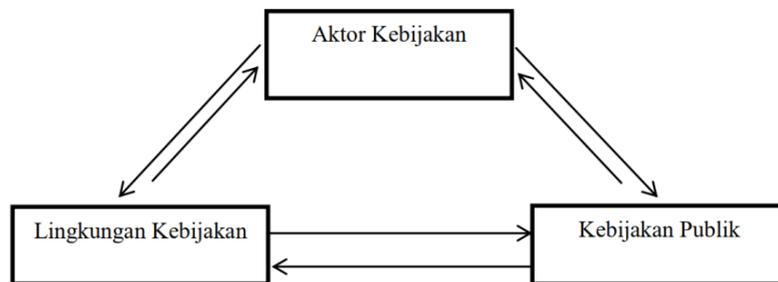
- b. Pelaku kebijakan publik

Pelaku atau pemangku atau actor kebijakan adalah individu atau kelompok yang berkaitan langsung dengan sebuah kebijakan yang dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh keputusan atau kebijakan tersebut yang biasanya terdiri dari sekelompok warga, organisasi buruh, pedagang kaki lima, partai politik, lembaga pemerintahan dan sebagainya.

- c. Lingkungan kebijakan publik.

Lingkungan kebijakan merupakan latar khusus sebuah kebijakan terjadi yang berpengaruh dan dipengaruhi oleh pemangku kepentingan kebijakan serta kebijakan publik itu sendiri.

Berikut gambaran dari hubungan timbal balik ketiga komponen tersebut:



Gambar 2.1. Hubungan Komponen dalam Sistem Kebijakan Publik
 Sumber: Pengantar Analisis Kebijakan Publik (William N. Dunn, 2000)

Pada umumnya kebijakan publik dibuat berlandaskan hukum dan kewenangan Pemerintah. Masyarakat menerima kebijakan public sebagai suatu produk hukum yang sah. Berdasarkan hal tersebut, kebijakan publik memiliki daya ikat yang kuat terhadap publik secara keseluruhan dan memiliki daya paksa tertentu yang tidak dimiliki oleh kebijakan yang dibuat oleh organisasi non pemerintahan.

Ada beberapa karakteristik utama dari kebijakan publik menurut Agsutino (Agustino, 2008) yang dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Pada umumnya, perhatian kebijakan publik ditujukan kepada tindakan yang memiliki maksud dan tujuan tertentu ketimbang perilaku yang berubah atau acak.
2. Pada dasarnya, kebijakan publik melibatkan pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah. Dengan kata lain, kebijakan publik tidak hanya melibatkan keputusan untuk mendikte norma-norma tertentu, tetapi juga keputusan untuk mengimplementasikannya.
3. Kebijakan publik adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dengan memperhatikan apa yang akan terjadi kedepannya atau dengan kata lain apa yang dapat terjadi setelah kebijakan tersebut diimplementasikan.
4. Kebijakan publik dapat bersifat positif maupun negatif. Maksud dari kebijakan publik bersifat positif adalah kebijakan yang mengikutsertakan beberapa tindakan pemerintah dalam menangani suatu masalah. Sedangkan kebijakan publik yang bersifat negatif adalah keputusan pejabat pemerintah untuk tidak

melakukan tindakan apapun Ketika sesungguhnya diperlukan keterlibatan pemerintah dalam pemecahan suatu masalah.

5. Kebijakan publik paling tidak secara positif didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

A Hoogerwerf (Sunggono, 1994) berpendapat adanya unsur yang membedakan kebijakan publik dari kebijakan yang dikeluarkan oleh aktor-aktor lain, yaitu:

1. Kebijakan publik mengenai langsung atau tidak langsung semua anggota masyarakat di daerah kekuasaan tertentu.
2. Kebijakan publik mengikat bagi anggota masyarakat daerah kekuasaan tertentu, juga disebabkan karena kebijakan publik mengikat, maka akan timbul pertanyaan apa yang menjadi ukuran kebijakan itu.

Kebijakan publik memiliki 4 (empat) ciri penting yang dikemukakan oleh Irfan Islamy (Islamy, 2004), yaitu:

1. Bentuk kebijakan publik adalah berupa penetapan tindakan-tindakan Pemerintah;
2. Kebijakan publik tidak cukup hanya dinyatakan tetapi juga dilaksanakan dalam tindakan yang nyata;
3. Kebijakan publik baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu;
4. Kebijakan publik senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Di dalam tugasnya untuk menyelesaikan permasalahan yang ada di masyarakat, maka Pemerintah harus bijak dalam menentukan langkah-langkah yang akan diambil dengan tetap memperhatikan kepentingan-kepentingan para pihak yang akan terlibat dalam suatu kebijakan agar tidak terjadi ketidakadilan, benturan kepentingan dan juga conflict of interest namun tetap dapat menyelesaikan masalah untuk kemaslahatan bersama.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka pembuatan kebijakan publik menjadi tidaklah mudah dan sederhana, diperlukan tahapan-tahapan yang sistematis agar suatu kebijakan publik dapat menjadi solusi dari permasalahan yang terjadi. M.

Irfan Islamy membagi proses formulasi kebijakan kedalam tahapan sebagai berikut (Islamy, 2004):

a. Perumusan masalah kebijakan.

Para pembuat kebijakan harus mencari dan menentukan identitas masalah baru kemudian ia dapat merumuskan kebijakan dengan benar.

Banyak kebutuhan dan ketidakpuasan dalam masyarakat, tetapi tidak semua dapat menjadi “problem umum” atau masalah umum. Langkah pertama yang harus dilakukan oleh pembuat kebijakan adalah mengidentifikasi masalah yang akan dipecahkan kemudian membuat perumusan yang sejelas-jelasnya terhadap masalah tersebut.

b. Penyusunan agenda pemerintah.

Jumlah masalah umum sangat banyak sehingga para pembuat keputusan akan memilih dan menentukan masalah mana yang seharusnya memperoleh prioritas utama untuk diperhatikan secara serius dan aktif. Agenda pemerintah mempunyai sifat yang khas, lebih kongkrit dan terbatas jumlahnya.

Menurut Anderson dalam Islamy (1991, 86) menyebutkan beberapa faktor yang dapat menyebabkan problem-problem umum dapat masuk ke dalam agenda pemerintah, yakni :

1. Apabila terdapat ancaman terhadap keseimbangan antar kelompok (group equilibrium).
2. Kepemimpinan politik.
3. Timbulnya krisis atau peristiwa yang luar biasa dan mendapatkan perhatian besar dari masyarakat.
4. Adanya gerakan-gerakan protes termasuk tindakan kekerasan.
5. Masalah-masalah khusus atau isu-isu politis yang timbul dalam masyarakat, sehingga menarik perhatian media massa dan menjadikannya sebagai sorotan..

c. Perumusan usulan kebijakan

Tahap ini merupakan kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah, meliputi :

1. Identifikasi alternatif.

2. Mendefinisikan dan merumuskan alternative.
3. Menilai alternatif.
4. Memilih alternatif yang memuaskan.

d. Pengesahan kebijakan

Sebagai suatu proses kolektif, pengesahan kebijakan merupakan proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan diterima (conforming to recognized principles or accepted standards). Landasan utama untuk melakukan pengesahan adalah variabel-variabel sosial seperti sistem nilai masyarakat, ideologi negara, sistem politik dan sebagainya.

Proses pengesahan suatu kebijakan biasanya diawali dengan kegiatan persuasion dan bargaining (Andersson; 1966, 80).

e. Pelaksanaan Kebijakan

Kebijakan perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak sehingga nampak efeknya. Suatu kebijakan akan efektif bila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi masyarakat, oleh karena itu kebijakan yang telah ditetapkan/ disahkan perlu disosialisasikan kepada masyarakat.

f. Penilaian Kebijakan

Penilaian kebijakan dilakukan untuk mengetahui dampak dari kebijakan. Yang dapat mencakup tentang: isi kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan dampak kebijakan.

James Anderson menetapkan tahapan penting di dalam memecahkan masalah publik melalui kebijakan publik (Subarsono, 2005), yaitu:

1. Penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*)
Menentukan masalah public yang perlu untuk dipecahkan
2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*)
Mengidentifikasi kemungkinan kebijakan yang digunakan dalam memecahkan masalah
3. Adopsi kebijakan (*policy adoption*)
Menentukan pilihan kebijakan melalui dukungan para administrator dan legislatif. Tahap ini ditentukan setelah melalui suatu proses rekomendasi.

4. Implementasi kebijakan (*policy implementation*)

Tahap ini adalah tahapan dimana kebijakan yang telah diadopsi dilaksanakan oleh unit-unit tertentu dengan memobilisasi dana dan sumber daya yang ada.

5. Penilaian kebijakan (*policy assessment*)

Kebijakan yang telah diimplementasikan dinilai oleh berbagai unit yang telah ditentukan apakah semua proses telah sesuai dengan ketentuan dalam peraturan atau tidak.

2.2.3. Definisi Implementasi Kebijakan

Seperti yang telah diuraikan di atas, bahwa salah satu tahapan penting di dalam memecahkan masalah publik adalah implementasi kebijakan. Pada tahapan ini akan diukur apakah suatu kebijakan dapat diimplementasikan dan sejauh mana suatu kebijakan tersebut dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Solichin Wahab (S. Wahab, 1994) arti implementasi dari sudut pandang Bahasa adalah menimbulkan dampak atau berakibat sesuatu. Maknanya lebih mengarah pada tindakan actual yang

tergambar hasilnya. Implementasi juga dapat dinyatakan sebagai tahap kerja untuk memaknai kebijakan atau program dalam tindakan nyata.

Implementasi kebijakan memerlukan berbagai kegiatan operasional yang rinci (detail), melekat dan terintegrasi dalam kehidupan administrasi sehari-hari (every day administration life) sehingga dapat dikatakan bahwa pelaksanaan kebijakan merupakan kegiatan yang bersifat kompleks (complicated) dan juga kritis (critical). Maka itu diperlukan kesadaran dan pemahaman (pelaku pelaksana kebijakan) terhadap kompleksitas pelaksanaan kebijakan sehingga dapat dirumuskan dan dilaksanakan upaya sistematis dan terencana (LAN, 2004).

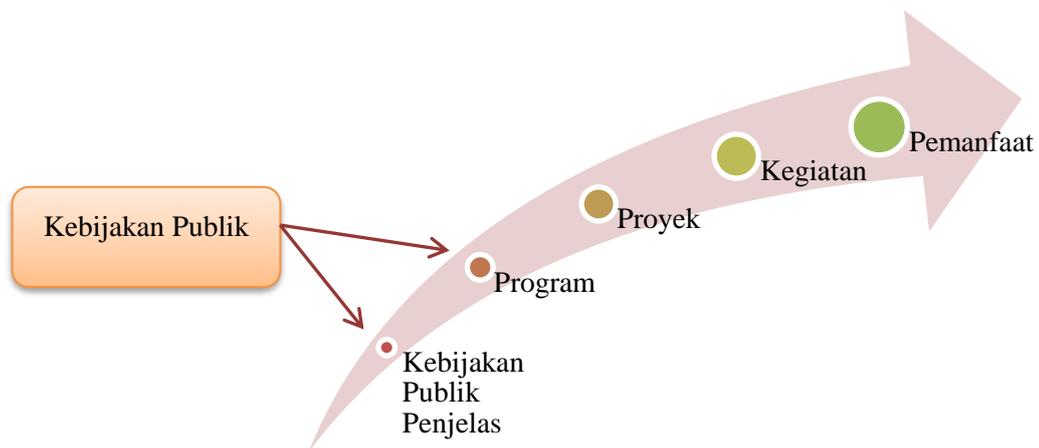
Pendapat Mazmanian, Daniel A dan Sabatier Paul A (Solichin, 2002) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan pemerintah mengandung makna tertentu, yaitu memaknai apa yang sebenarnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan atau kejadian dan kegiatan yang terjadi setelah disahkannya pedoman kebijaksanaan negara yang mencakup baik usaha-usaha

untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat.

Dr. Riant Nugroho (Nugroho, 2017) berpendapat bahwa pada prinsipnya implementasi kebijakan adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu:

- a. Langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program
- b. Melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Model implementasi kebijakan yang berlaku di Indonesia yang masih menganut model *continentalist*, dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.2. Sekuensi Implementasi Kebijakan
 Sumber: Public Policy: Dinamika Kebijakan , Analisa Kebijakan Publik dan Manajemen Politik Kebijakan Publik

Gow and Morss (Pasolong, 2010) mengemukakan bahwa terdapat hambatan yang ditemui dalam implementasi kebijakan publik yang terdiri dari hambatan politik, ekonomi, lingkungan kelemahan institusi, ketidakmampuan sumber daya manusia di bidang teknis dan administratif, kekurangan dalam bantuan teknis, kurangnya desentralisasi dan partisipasi, pengaturan waktu, sistem informasi yang kurang mendukung, perbedaan agenda tujuan antar aktor dan dukungan yang berkesinambungan.

Dalam kenyataannya, tidak semua kebijakan publik dapat diimplementasikan. Tidak sedikit kebijakan publik yang memiliki potensi atau bahkan gagal diimplementasikan oleh para pelaksana kebijakan. Menurut Hoogerwerf (Hoogerwerf, 1983), faktor-faktor penyebab kegagalan implementasi adalah sebagai berikut:

1. Isi Kebijakan

Implementasi kebijakan dikarenakan:

- a. Samarnya isi kebijakan (tujuan tidak diperinci), tidak disebutkannya sarana, penentuan prioritas dan program kebijakan yang teralu umum atau bahkan tidak ada;
- b. Kurangnya ketetapan internal dan eksternal dari kebijakan yang dilaksanakan;
- c. Peraturan perundang-undangan yang terkadang memiliki banyak celah yang membuat sasaran/objek kebijakan dapat dengan mudah mengelak sehingga berpotensi akan mematahkan semangat para pelaksana kebijakan;
- d. Kurangnya sumber daya pendukung baik waktu, anggaran maupun manusia.

2. Informasi

Kurangnya informasi dari para faktor terhadap objek kebijakan dan struktur komunikasi antara organisasi pelaksana dan obyek dukungan.

3. Dukungan

Pelaksana kebijakan akan dipersulit jika tidak diberikan dukungan yang cukup untuk melaksanakan suatu kebijakan. Kurangnya kesediaan dan kepatuhan sasaran kebijakan apabila kebijakan bertentangan dengan pendapat yang dianut ataupun keputusan yang diambil oleh sasaran kebijakan

4. Pembagian potensi

Adanya pembagian potensi dan wewenang serta tanggung jawab yang tidak sesuai kepada para pelaksana kebijakan dan tidak disertainya pembatasan yang jelas serta adanya desentralisasi dalam pelaksanaan.

Dapat dikatakan bahwa fungsi implementasi kebijakan adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan atau sasaran kebijakan untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan

atau sasaran kebijakan negara diwujudkan sebagai outcome (hasil akhir) kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Fungsi implementasi juga mencakup penciptaan yang dalam ilmu kebijakan negara disebut “*Policy Delivery System*” (sistem penyampaian/penerusan kebijakan negara) yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana tertentu yang dirancang/didesain secara khusus serta diarahkan untuk tercapainya tujuan dan sasaran yang dikehendaki (S. Wahab, 1994).

2.2.4. Pendekatan dalam Implementasi Kebijakan

Menurut Sabatier (Sabatier, 1986), di dalam proses implementasi kebijakan terdapat beberapa pendekatan yaitu:

1. Pendekatan secara *top-down*

Pendekatan secara satu pihak dari atas ke bawah. Dalam proses implementasi peranan pemerintah sangat besar, pada pendekatan ini asumsi yang terjadi adalah para pembuat keputusan merupakan aktor kunci dalam keberhasilan implementasi, sedangkan pihak-pihak lain yang terlibat dalam proses implementasi dianggap menghambat, sehingga para pembuat keputusan meremehkan inisiatif strategi yang berasal dari level birokrasi rendah maupun subsistem-subsistem kebijaksanaan yang lain

2. Pendekatan secara *bottom-up*

Pendekatan yang berasal dari bawah (masyarakat). Pendekatan bottom-up didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintahan namun hanya ditataran rendah. Asumsi yang mendasari pendekatan ini adalah bahwa implementasi berlangsung dalam lingkungan pembuat keputusan yang terdesentralisasi. Model ini menyediakan suatu mekanisme untuk bergerak dari level birokrasi paling bawah sampai pada pembuatan keputusan tertinggi di sektor publik maupun sektor privat.

Menurut Riant Nugroho (Nugroho, 2017) dalam mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui kebijakan *derivate* atau kebijakan turunan dari

kebijakan publik tersebut sebagai kebijakan publik penjelas atau yang diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaannya. Jenis kebijakan yang tidak perlu lagi dirumuskan kebijakan turunannya seperti Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dll. Sedangkan kebijakan publik yang masih memerlukan kebijakan turunan atau peraturan pelaksanaannya yaitu Undang-Undang, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah (Nugroho, 2017).

2.2.5. Model Analisis Implementasi Kebijakan

Terdapat beberapa teori yang dapat digunakan untuk menganalisis implementasi kebijakan yang di antaranya adalah sebagai berikut:

a. Teori Van Meter dan Van Horn

Implementasi sebuah program tentunya membutuhkan dukungan dan koordinasi dengan instansi lain, oleh karena itu diperlukan koordinasi dan Kerjasama antar instatnsi untuk keberhasilan suatu program. Menurut Meter dan Horn (Subarsono, 2005) ada enam variable yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu:

1) Standar dan sasaran kebijakan.

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasi. Apabila standard dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multi interpretasidan mudah menimbulkan konflik di antara para agen implementasi. Ketika ukuran dan sasaran (utopis), maka kebijakan akan sulit untuk diimplementasikan. Van Meter dan Van Horn telah mengemukakan bahwa untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya dengan menggunakan standar dan target sasaran tertentu yang wajib untuk dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian dalam standar dan sasaran tersebut.

Pemahaman tentang standar dan sasaran untuk tujuan kebijakan yaitu sangat penting. Implementasi kebijakan biasanya akan gagal

(frustrated) apabila para pelaksana (officials), sepenuhnya kurang menyadari terhadap standar dan sasaran tujuan kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan mempunyai hubungan yang erat kaitannya dengan sikap terhadap para pelaksana (implementors). Arah sikap (disposisi) para pelaksana (implementors) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan suatu hal yang “crucial”. Implementors mungkin menjadi gagal dalam mewujudkan kebijakan, dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan

2) Sumber daya.

Implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya baik sumber daya manusia maupun sumber daya nonmanusia yang berkualitas dan sesuai dengan tugas yang diamanatkan oleh kebijakan. Sumber Daya Manusia (SDM) memiliki peranan terpenting di dalam menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Hal ini karena keberhasilan dalam implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Selain SDM, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan yang penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana atau intensif lain dalam implementasi kebijakan, merupakan sumbangan besar terhadap kegagalan implementasi kebijakan.

3) Karakteristik organisasi pelaksana

Terdapat dua karakteristik organisasi pelaksana dalam hal ini karakteristik utama dari struktur birokrasi adalah prosedur-prosedur kerja standar (SOP= *Standard Operating Procedures*) dan fragmentasi (Edward III, 1980):

a) *Standard Operating Procedures* (SOP)

SOP dikembangkan untuk respon internal terhadap suatu keterbatasan waktu dan sumber daya dari pelaksana dan keinginan agar keseragaman waktu dan sumber daya dari pelaksana dan keinginan adanya keseragaman dalam pekerjaan organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. SOP sangat dimungkinkan menghalangi suatu

implementasi kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru. Semakin besar kebijakan memerlukan adanya perubahan maka semakin besar kemungkinan SOP menghambat jalannya implementasi. Oleh karena itu, SOP harus selalu dievaluasi dalam kurun waktu tertentu.

b) Fragmentasi

Fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab terhadap wilayah dalam kebijakan di antara beberapa unit organisasi. Fragmentasi berasal dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi seperti kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstituen komite-komite legislative, Negara dan sifat kebijakan yang dapat mempengaruhi organisasi birokrasi/organisasi publik. Semakin banyak aktor kebijakan yang terlibat dalam suatu kebijakan dan semakin saling berkaitan dengan keputusan-keputusan mereka, maka akan semakin kecil tingkat keberhasilan implementasi kebijakan.

4) Hubungan antar organisasi.

Dalam banyak program implementasi, sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program. Pemahaman para organisasi sebagai implementor kebijakan terhadap standar tujuan sangat penting agar kebijakan publik dapat terlaksana dengan efektif. Untuk mencapai hal tersebut, tentunya harus dikomunikasikan dalam rangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa yang menjadi standart dan tujuan serta konsistensi dan keseragaman dari berbagai informasi.

Dengan adanya kejelasan standart dan tujuan, para pelaksana kebijakan akan mengerti apa yang diharapkan darinya dan mengerti apa yang harus dilakukan. Dalam suatu organisasi publik, komunikasi seringkali menjadi proses yang sulit dan kompleks.

Dengan demikian, implementasi kebijakan yang efektif, sangat ditentukan oleh komunikasi kepada para pelaksana kebijakan secara akurat

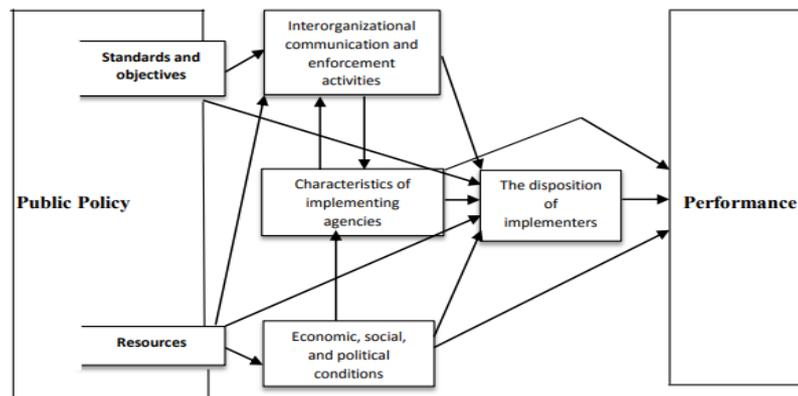
dan konsisten (*accuaracy and consistency*). Disamping itu, koordinasi juga merupakan suatu mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, maka kesalahannya akan semakin kecil, demikian sebaliknya

5) Karakteristik agen pelaksana.

Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya akan mempengaruhi implementasi suatu program.

6) Kondisi sosial, politik dan ekonomi. Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakterisitk para partisipan, apakah mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan, dan apakah *elite* politik mendukung implementasi kebijakan.

Model implementasi yang dikemukakan Van Meter dan Van Horn dapat digambarkan sebagai berikut:



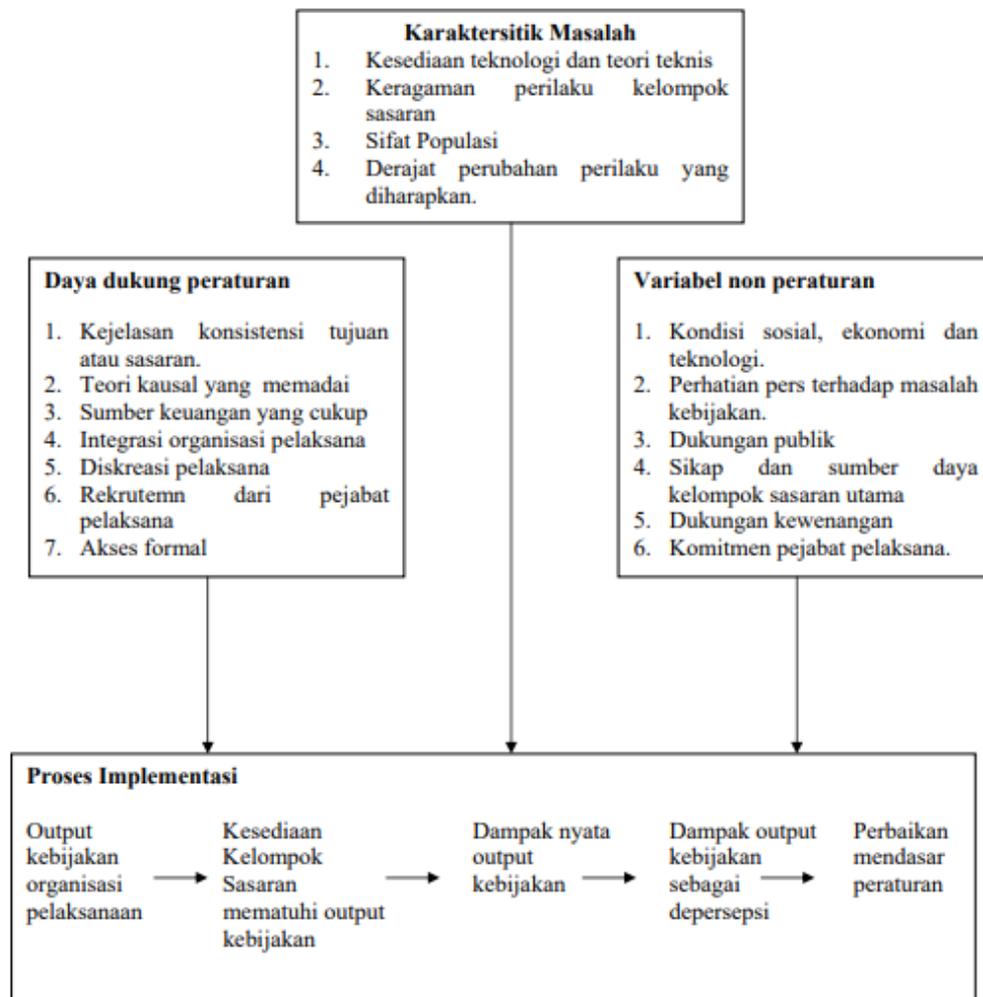
Gambar 2.3. Model Implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn
Sumber: Analisis Kebijakan Publik (A.g. Subarsono, 2005)

b. Teori Mazmanian dan Sabatier

Model Mazmanian dan Sabatier (Nugroho, 2017) disebut sebagai model Kerangka Analisis Implementasi (*A Framework for Implementation Analysis*).

Duet Mazmanian dan Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variable (Subarsono, 2005), yaitu:

- 1) Karakteristik dari masalah yang terdiri dari:
 - a) Tingkat kesulitan teknis yang ada
 - b) Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran
 - c) Prosentase kelompok sasaran terhadap total populasi
 - 2) Karakteristik kebijakan yang terdiri dari:
 - a) Kejelasan isi kebijakan
 - b) Seberapa jauh kebijakan memiliki dukungan teoritis
 - c) Besarnya alokasi sumber daya financial terhadap kebijakan
 - d) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai instansi terkait baik secara vertical maupun horizontal
 - e) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan
 - f) Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan
 - 3) Variabel lingkungan yang terdiri atas:
 - g) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi
 - h) Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan
 - i) Sikap dari kelompok pemilih
 - j) Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor
- Berikut gambaran variable di dalam model implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sabatier



Gambar 2.4. Model Implementasi Kebijakan Menurut Mazmanian dan Sabatier

c. Teori Merilee S. Grindle

Dalam teorinya, Grindle mengemukakan bahwa proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran awal telah diperinci, program-program aksi telah dirancang dan sejumlah dana telah dialloasikan untk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran tersebut. Menurut Grindle teori implementasi sebgai proses politik dan administrasi (*implementation as a political and administration process*) (S. Wahab, 1994).

Menurut Grindle (Agustino, 2016) keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian *outcome* (tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih). Hal tersebut dapat dilihat dari hal berikut:

1. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
2. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur melalui dua faktor, yaitu:
 - a. *Impact* atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok
 - b. Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (Subarsono, 2005) dipengaruhi oleh dua variable besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel tersebut mencakup:

- 1) Berdasarkan konteks isi kebijakan

Isi kebijakan atau program akan berpengaruh pada tingkat keberhasilan implementasi. Kebijakan-kebijakan yang tidak populer bahkan dianggap kontroversial, kebijakan yang menghendaki perubahan besar, biasanya akan mendapatkan perlawanan baik dari kelompok sasaran bahkan mungkin dari implementornya sendiri yang mungkin merasa kesulitan melaksanakan kebijakan tersebut atau merasa dirugikan. Isi kebijakan yang mempengaruhi implementasi menurut Grindle adalah sebagai berikut:

- a) Kepentingan yang mempengaruhi.

Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan menyangkut sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target groups termuat dalam isi kebijakan. Kepentingan tersebut berkaitan dengan berbagai kepentingan yang memiliki pengaruh terhadap suatu implementasi kebijakan. Indikator ini memiliki argumen bahwa dalam pelaksanaan sebuah kebijakan pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana pengaruh yang dibawa oleh kepentingan-kepentingan tersebut terhadap implementasinya. Suatu kebijakan akan lebih mudah diimplementasikan jika tidak ada pihak yang dirugikan dengan adanya

kebijakan tersebut karena tidak akan menimbulkan perlawanan dari pihak yang kepentingannya dirugikan.

b) Tipe manfaat,

Tipe manfaat yaitu jenis manfaat yang diterima oleh target group. Dalam konten kebijakan, manfaat kebijakan berupaya untuk menunjukkan dan menjelaskan bahwa di dalam sebuah kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang memuat dan menghasilkan dampak positif oleh pengimplementasian kebijakan yang akan dilaksanakan. Kebijakan yang memberikan manfaat kolektif atau pada banyak orang akan lebih mudah diimplementasikan karena lebih mudah untuk mendapatkan dukungan dari kelompok sasaran atau masyarakat.

c) Derajat perubahan yang diinginkan, yaitu sejauhmana perubahan yang diinginkan dari adanya sebuah kebijakan. Derajat perubahan yang ingin dicapai menunjukkan seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui adanya sebuah implementasi kebijakan harus memiliki skala yang jelas. Semakin luas dan besar derajat perubahan yang diinginkan melalui kebijakan tersebut, maka biasanya akan semakin sulit untuk diimplementasikan.

d) Letak pengambilan keputusan. Apakah letak sebuah program sudah tepat atau belum. Pengambilan sebuah keputusan di dalam sebuah kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan sebuah kebijakan, oleh karena itu pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan. Semakin tersebar kedudukan pengambil keputusan dalam kebijakan (baik secara geografis ataupun secara organisasi) maka akan semakin sulit di dalam implementasinya.

e) Pelaksanaan program. Maksudnya apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementasinya dengan rinci. Dalam melaksanakan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang memiliki kompetensi dan *capable* demi

keberhasilan suatu kebijakan. Ketika pelaksana program memiliki kemampuan dan dukungan yang dibutuhkan oleh kebijakan, maka tingkat keberhasilannya juga akan tinggi.

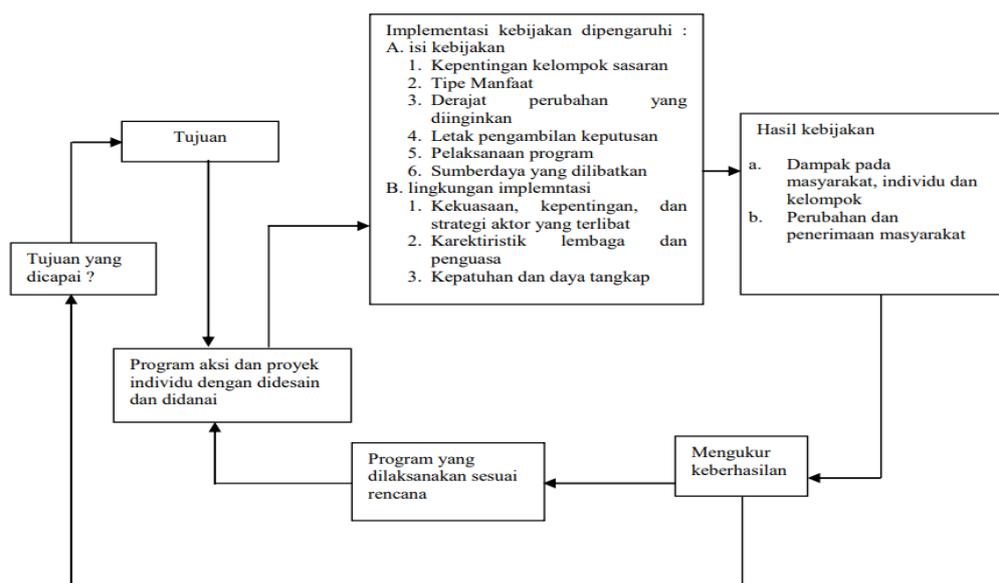
- f) Sumberdaya yang dilibatkan, apakah sebuah program didukung dengan sumberdaya yang memadai. Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung dengan sumberdaya yang memadai dengan tujuan agar pelaksanaannya dapat berjalan dengan baik.

2) Berdasarkan konteks implementasinya

Konteks oleh siapa suatu kebijakan diimplementasikan, akan memberi pengaruh pada tingkat keberhasilannya, karena seberapa baik dan mudahnya suatu kebijakan dan seberapa dukungan kelompok sasaran, hasil implementasinya tetap bergantung pada implementornya. Karakter dari pelaksana akan mempengaruhi tindakan-tindakan pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan. Hal ini karena pelaksana merupakan individu yang tidak mungkin bebas dari kepercayaan, aspirasi dan kepentingan pribadi yang ingin mereka capai. Di dalam mengimplementasikan suatu kebijakan, ada kemungkinan pelaksana akan membelokkan apa yang sudah ditentukan untuk kepentingan pribadinya, sehingga dapat menjauhkan tujuan dari kebijakan sebenarnya. Konteks implementasi yang berpengaruh pada keberhasilan implementasi menurut Grindle adalah sebagai berikut:

- a) Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Dalam sebuah kebijakan perlu untuk diperhitungkan mengenai kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna melancarkan pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Apabila suatu kekuatan politik merasa memiliki kepentingan di dalam terlaksananya suatu kebijakan, maka mereka akan menyusun strategi untuk memenangkan persaingan yang terjadi di dalam implementasi sehingga mereka dapat menikmati outputnya.

- b) Karakteristik lembaga dan penguasa, bagaimanakah keberadaan institusi dan rezim yang sedang berkuasa. Implementasi suatu program dapat menimbulkan konflik bagi yang kepentingan-kepentingannya dipengaruhi. Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga memiliki pengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini dijelaskan bagaimana karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.
- c) Tingkat kepatuhan dan daya tanggap (responsifitas) kelompok sasaran. Kepatuhan dan respon dari para pelaksana juga dirasa menjadi sebuah aspek penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauh manakah kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan. Yang umum terjadi adalah kelompok yang merasa dirugikan biasanya akan bersikap antipasti, dan begitu juga sebaliknya. Hal ini erat kaitannya dengan seberapa besar kepentingan mereka terakomodir dalam kebijakan yang diimplementasikan. Berikut adalah bagan indikator-indikator keberhasilan implementasi kebijakan menurut Merilee S. Grindle :



Gambar 2.5. Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Menurut Merilee S. Grindle

Pada gambar di atas terlihat bahwa suatu kebijakan memiliki tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi nilai kebijakan. Tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program secara garis besar dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran.

Keunikan dari model Grindle terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

Dalam proses implementasi kebijakan berdasarkan indikator Grindle, yang akan dinilai adalah program aksi yang dibuat yang akan menghasilkan dampak bagi masyarakat atau individu sesuai dengan tujuan dan target yang akan dicapai dari program tersebut (Trisnanti, 2014).

Kebijakan yang menyangkut banyak kepentingan yang berbeda akan lebih sulit diimplementasikan dibanding yang menyangkut sedikit kepentingan. Tinggi rendahnya intensitas keterlibatan berbagai pihak (politisi, pengusaha, masyarakat, kelompok sasaran dan sebagainya) dalam implementasi kebijakan akan berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan.

Dengan menggunakan kedua dimensi teori Merilee S. Grindle diharapkan akan mempermudah peneliti dalam membahas secara menyeluruh dan mendalam mengenai implementasi kebijakan publik. Dimensi digunakan dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan telah sesuai dengan yang ditentukan (design) dengan merujuk pada aksi kebijakannya dan apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor tahap pelaksanaan, dampak terhadap masyarakat dan perubahan kepada masyarakat.

Tujuan akhirnya adalah teori tersebut dapat dijadikan tolak ukur dalam menilai keberhasilan atau tidaknya kebijakan dan dampak serta perubahan yang terjadi kepada masyarakat.

d. Teori Hoodwood dan Gun

Menurut kedua pakar ini (Nugroho, 2017) untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat berikut:

- 1) Adanya jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah yang besar
- 2) Tersedia sumber daya yang memadai termasuk sumber daya waktu
- 3) Adanya perpaduan sumber-sumber yang diperlukan
- 4) Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal
- 5) Banyaknya hubungan kausalitas yang terjadi
- 6) Hubungan saling ketergantungan yang kecil
- 7) Adanya pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
- 8) Tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar.

e. Teori Edward III

Edward III menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif (Nugroho, 2017). Keempat isu tersebut yaitu:

1) Komunikasi

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan kepada organisasi dan/atau publik dan sikap serta tanggapan dari para pihak yang terlibat. Faktor ini akan efektif apabila ukuran dan tujuan kebijakan yang dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Komunikasi dalam suatu organisasi adalah suatu proses yang sangat kompleks. Kurangnya komunikasi kepada para implementor dan antar implementor dapat memiliki dampak serius pada implementasi kebijakan.

2) Sumber daya

Sumber daya berkenaan dengan kecakapan dari pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif. Komponen sumberdaya ini terdiri jumlah staf, keahlian dari para pelaksana atau staf tersebut, informasi yang jelas dan relevan agar cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana.

Sumberdaya manusia yang tidak memadai baik dari segi jumlah maupun kemampuan akan berdampak pada tidak terlaksananya program secara efektif dikarenakan mereka tidak mampu melakukan pengawasan dengan baik. Dengan demikian, Jika jumlah personil pelaksana kebijakan terbatas maka upaya yang dilakukan adalah dengan meningkatkan kemampuan para pelaksana untuk menjalankan program kebijakan tersebut. Oleh sebab itu perlu adanya peningkatan manajemen sumber daya manusia yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program kebijakan.

3) Disposisi

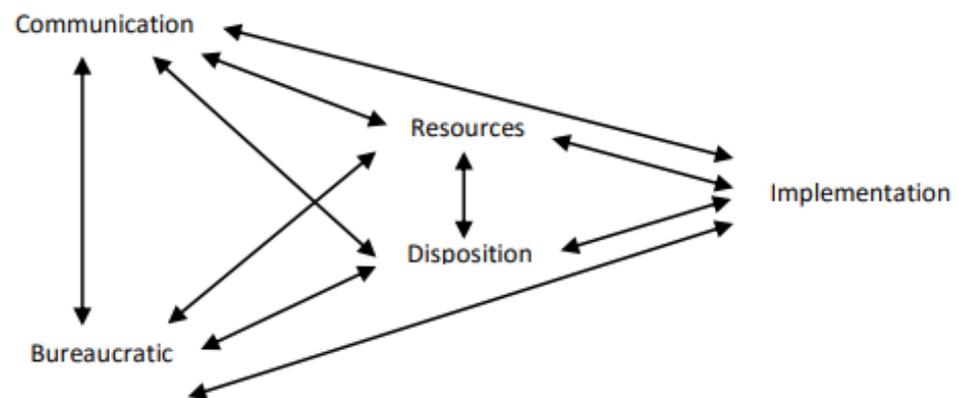
Disposisi berkenaan dengan kesediaan dan komitmen dari para implementor untuk *carry out* kebijakan publik tersebut. Ada tiga bentuk sikap atau respon implementor terhadap kebijakan; yaitu adanya kesadaran implementor, dan petunjuk pelaksana untuk merespon program kearah penerimaan dan penolakan, serta intensitas dari respon tersebut.

4) Struktur birokrasi

Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *beuraucratic fragmentation*, karena hal tersebut akan mengakibatkan proses implementasi tidak efektif. Bila sumberdaya cukup untuk melaksanakan suatu kebijakan dan para implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, implementasi masih

gagal ketika struktur birokrasi yang ada menghalangi koordinasi yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan. Kebijakan yang kompleks membutuhkan kerjasama banyak pihak, serta pemborosan sumberdaya akan mempengaruhi hasil implemetasi. Perubahan yang dilakukan tentunya akan berdampak pada individu dan secara umum akan mempengaruhi sistem dalam birokrasi.

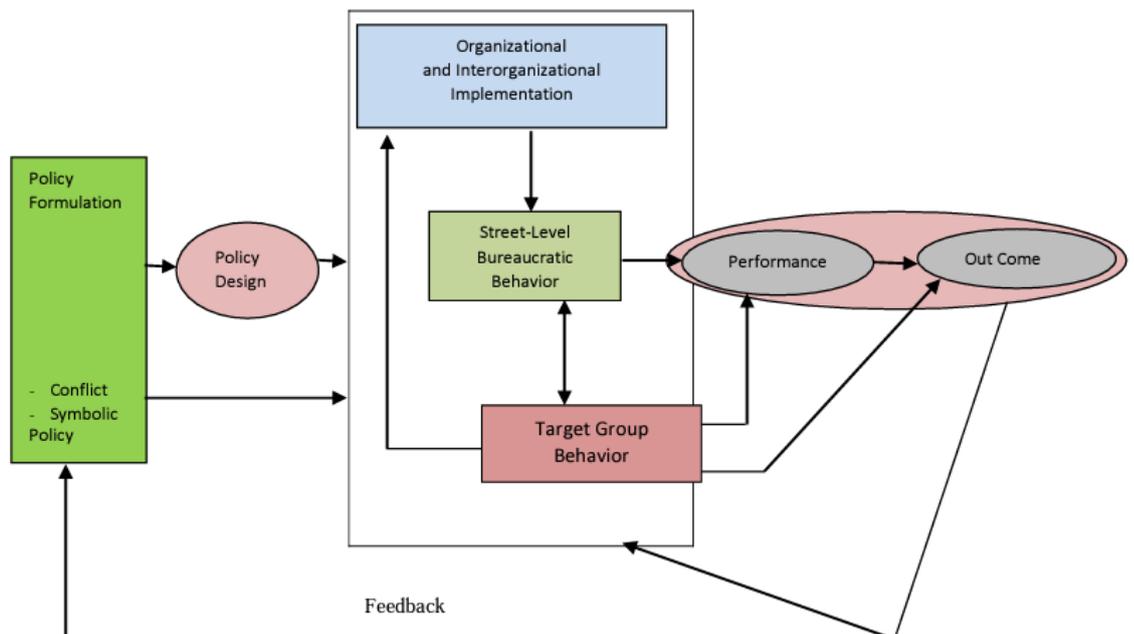
Berikut gambaran model implementasi kebijakan menurut Edward III



Gambar 2.6. Model Implementasi Kebijakan Menurut Edward III

f. Teori Soren C Winter

Soren C Winter (A.RAHMAWATI, 2020) mengembangkan “*integrated implementation model*” yang melihat implementasi sebagai suatu hal yang tidak berdiri sendiri, mereka memperkenalkan pandangannya sebagai “*model integrated*”. *Model integrated* menunjukkan bahwa sukses implementasi ditentukan mulai dari formulasi sampai evaluasi, yang dengan sendirinya berarti ada keterkaitan antara proses politik dan administrasi. *Model integrated* terlihat dari gambar berikut



Gambar 2.7. Model Implementasi Kebijakan Menurut Soren C. Winter
 Sumber: *Implementation Perspective: Statue and Reconsideration* (Soren C Winter, 2004)

Berdasarkan pada model di atas, maka terlihat dengan jelas bahwa implementasi kebijakan sangat dipengaruhi design kebijakan yang pada dasarnya lahir atau ditentukan oleh formulasi kebijakan itu kebijakan. Hal lain yang juga berpengaruh adalah keadaan sosial ekonomi masyarakat. Suatu kebijakan bias jadi akan sangat terpengaruh dengan lingkungan dimana kebijakan itu dijalankan,. Sementara itupula menurut Winter, implementasi itu sendiri berkaitan dengan perilaku antar organisasi terkait, perilaku organisasi terdepan sebagai pelaksana kebijakan serta berhubungan dengan perilaku kelompok sasaran kebijakan.

Ketiga variabel yang dimaksud oleh Soren C. Winter yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah sebagai berikut:

1. Perilaku organisasi dan antarorganisasi (*Organizational and interorganizational behaviouri*)

Dimensi-dimensinya adalah komitmen dan koordinasi antar organisasi. Penerapan kebijakan publik dalam mencapai hasil yang optimal, jarang berlangsung dengan kelompok sendiri, tanpa menggunakan

organisasi lain sebagai pendukung atau piranti pelaksana. Implementasi kebijakan memerlukan hubungan antar organisasi untuk membawa perubahan kebijakan umum ke dalam aturan yang jelas, dan ini berlangsung secara berkelanjutan dalam proses sosial yang dapat mengkonversi arah kebijakan melalui tindakan. Proses implementasi dapat diterapkan melalui banyak cara. Salah satu cara diantaranya adalah implementasi kebijakan dapat terpenuhi dalam suatu organisasi. Tetapi, agar kinerja implementasi lebih efisien dan efektif,

memerlukan kerjasama dan koordinasi dengan berbagai organisasi, atau bagian-bagian organisasi itu. Tingkat implementasi dapat ditempuh pada organisasi formal, sementara administrasi pemerintahan dapat diterapkan melalui hasil kebijakan.

Pada tataran koordinasi pola hubungan antar organisasi sangat urgen dan berpengaruh terhadap penentuan strategi suatu implementasi. Pegaturan suatu kebijakan publik dapat diterapkan melalui dua atau lebih organisasi. Sebab, bagaimanapun, implementasi kebijakan sangatlah rumit, dan tantangan atas tindakan yang direncanakan lebih besar, sehingga kemungkinan untuk bekerjasama secara khas akan lebih rumit. Itulah sebabnya, kadangkala akibat „kerumitan“ tadi membuat permasalahan kebijakan terbengkalai. Pemerintah belum bias menerapkan kebijakan yang menyentuh akar permasalahan antara yang satu dengan lainnya.

2. Perilaku Birokrasi Level Bawah (*Street Level Bureaucratic Behaviour*)

Dimensinya adalah *diskreasi*. Variabel selanjutnya menjadi faktor kunci dalam implementasi kebijakan adalah perilaku birokrasi level bawah. Hal ini dimaksudkan sebagai kemampuan untuk melaksanakan dan menjalankan program-program sebagai keputusan penting dengan menggunakan pengaruh yang lebih dominan diluar kewenangan formal (diskresi). Birokrasi level bawah bekerja dalam situasi yang ditandai dengan berbagai kebutuhan masyarakat. Mereka berupaya mengatasi permasalahan dan membuat prioritas kebijakan, mengontrol dan memodifikasi tujuan kebijakan berdasarkan persepsi masyarakat.

Pekerja level bawah ini pada prinsipnya mempunyai pilihan pada hasil mana yang harus dicapai, dan bagaimana cara melakukannya. Demikian halnya tokoh masyarakat, lembaga adat, konselor dan semacammnya, secara rutin berhubungan dengan birokrasi level bawah. Mereka ini mengabdikan diri sebagai “warga Negara yang membantu menciptakan dan melakukan pelayanan publi berdasarkan norma”.

3. Perilaku Kelompok Sasaran (*Target Group Behaviour*)

Perilaku kelompok sasaran (*target grup behavior*) yang tidak hanya memberi pengaruh pada efek/dampak kebijakan, tetapi juga mempengaruhi kinerja birokrat/aparat tingkat bawah. Dimensinya mencakup respon positif dan negatif masyarakat dalam mendukung atau tidak mendukung kebijakan. Variabel perilaku target grup dalam implementasi kebijakan publik adalah sekelompok orang, organisasi, atau individu penerima jasa yang berperan bukan hanya dari sisi dampak kebijakan, tetapi juga dalam mempengaruhi kinerja implementasi program melalui tindakan positif dan negatif (Winter:2003). Dengan demikian, kinerja implementasi program sangat dipengaruhi oleh karakteristik partisipasi yakni mendukung atau menolak.

Model ini merupakan kerangka kerja yang menyajikan mekanisme dan menjadi faktor kunci yang dapat mempengaruhi hasil akhir dari suatu implementasi.

Tentang siapa kelompok sasaran yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan, dan seberapa jauh dapat mematuhi atau menyesuaikan diri terhadap kebijakan yang diimplementasikan, sangat tergantung kepada kesesuaian isi kebijakan (program) dengan harapan mereka. Hal yang tak kalah pentingnya adalah faktor komunikasi, ikut berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh sekelompok sasaran. Terjadinya “error” dan “distorsi” atau proses komunikasi menjadi titik lemah dalam mencapai efektivitas pelaksanaan kebijakan (Parawangi,2011).

Tingkat kegagalan suatu implementasi kebijakan, sangat berbeda-beda satu sama lain. Berdasarkan model implementasi kebijakan Winter di atas, maka kelebihan yang dimiliki adalah kemampuan menginterasikan dan

menyederhanakan beberapa model implementasi menjadi satu model yang tidak rumit terutama pada aringan organisasi. Kelemahannya adalah tidak menjelaskan lebih rinci pengertian perilaku dan mengidentifikasi faktor-faktor yang ikut berpengaruh dalam proses implementasi kebijakan.

g. Teori Ripley dan Franklin

Implementasi menurut Ripley dan Franklin merupakan apa saja yang terjadi sesudah kebijakan tersebut dilaksanakan baik dalam otoritas program, kebijakan, keuntungan (benefit), atau suatu jenis keluaran yang nyata (tangible output) (Winarno, 2012). Istilah implementasi menuju pada sejumlah kebijakan yang mengikuti pernyataan tujuan program dan hasil yang diinginkan oleh birokrasi atau pejabat pemerintah. Implementasi meliputi tindakan berbagai aktor yang dimaksud untuk membuat program berjalan sebaik mungkin.

Kriteria pengukuran keberhasilan implementasi menurut Ripley dan Franklin (Winarno, 2012) dapat dilihat pada tiga aspek yang meliputi:

- 1) kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi sebagaimana di atur dalam undang-undang
- 2) adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah
- 3) pelaksanaan dan dampak manfaat yang dikehendaki pada semua program dilakukan dengan terarah.

Ripley dan Franklin memperkenalkan pendekatan “kepatuhan” dan pendekatan “faktual” dalam implementasi kebijakan. Pendekatan ini menfokuskan perhatian pada tingkat kepatuhan agen atau individu. Perspektif kepatuhan merupakan analisa karakter dan kualitas perilaku organisasi. Ripley dan Franklin menyebutkan paling tidak terdapat dua kekurangan perspektif kepatuhan yaitu :

- 1) Banyak faktor selain birokrasi yang berpengaruh tetapi justru kurang mendapatkan perhatian.
- 2) Adanya program yang tidak didesain dengan baik dan benar.

Perspektif kedua adalah perspektif faktual yang memiliki maksud bahwa terdapat banyak faktor-faktor yang mempengaruhi proses implementasi

kebijakan yang mengharuskan implementor agar lebih leluasa mengadakan penyesuaian.

Keberhasilan kebijakan atau program juga dielaborasi berdasarkan perspektif proses implementasi dan perspektif hasil. Pada perspektif proses, program pemerintah dinyatakan berhasil apabila pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksana yang dibuat oleh pembuat program antara lain cara pelaksana, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan perspektif hasil program dapat dinilai berhasil jika program membawa dampak seperti yang apa diinginkan, suatu program mungkin tidak berhasil apabila dilihat berdasarkan proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkan, atau begitupun sebaliknya.

2.2.6. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi

Kebijakan tidak serta merta dapat berjalan dengan baik, terdapat faktor yang dapat mendukung maupun menghambat kebijakan tersebut. Weimer dan Vining (Pasolong, 2010) menyampaikan tentang keberhasilan dan kegagalan implementasi yang disebabkan oleh tiga faktor umum sebagai berikut:

- a. Logika yang digunakan oleh suatu kebijakan, yaitu seberapa besar teori yang menjadi landasan kebijakan atau seberapa jauh hubungan logis antara kegiatan yang dilakukan dengan tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan.
- b. Hakikat kerjasama yang dibutuhkan, yakni apakah keseluruhan pihak yang terlibat dalam kerjasama merupakan suatu assembling produktif yang dapat menunjang pelaksanaan kebijakan.
- c. Ketersediaan sumberdaya manusia yang memadai serta memiliki kemampuan, komitmen untuk mengelola pelaksanaannya.

Sementara Gow dan Morss dalam Pasolong (2010: 59) menyebutkan hambatan dalam pelaksanaan kebijakan publik yang meliputi: hambatan politik; ekonomi dan lingkungan; kelemahan institusi; ketidakmampuan SDM di bidang teknis dan administratif; kekurangan dalam bentuk teknis; kurangnya desentralisasi dan partisipasi; pengaturan waktu; dan sistem informasi.

2.3. Stunting

2.3.1. Definisi Stunting

Stunting (kerdil) adalah kondisi dimana balita memiliki panjang atau tinggi badan yang kurang jika dibandingkan dengan umur. Balita stunting termasuk masalah gizi kronik yang disebabkan oleh banyak faktor seperti kondisi sosial ekonomi, gizi ibu saat hamil, kesakitan pada bayi, dan kurangnya asupan gizi pada bayi. Balita stunting di masa yang akan datang akan mengalami kesulitan dalam mencapai perkembangan fisik dan kognitif yang optimal (Kementerian Kesehatan RI, 2018).

Menurut WHO, stunting adalah gangguan perkembangan yang terjadi pada anak akibat gizi buruk, infeksi berulang dan stimulasi psikososial yang tidak memadai. Seorang anak didefinisikan stunting jika tinggi anak berdasarkan usia mereka lebih dari dua deviasi di bawah Standar Pertumbuhan Anak WHO (WHO, 2015).

Prevelensi balita pendek atau stunting di Indonesia merupakan masalah gizi utama yang dihadapi di Indonesia ketimbang permasalahan gizi lainnya seperti gizi kurang, kurus dan gemuk., serta supan nutrisi yang kurang pada saat kehamilan.

Nutrisi yang diperoleh sejak bayi lahir tentunya sangat berpengaruh terhadap pertumbuhannya termasuk risiko terjadinya stunting.

2.3.2. Faktor Penyebab Stunting

Kejadian Stunting disebabkan oleh penyebab langsung maupun tidak langsung. Penyebab langsung yang secara spesifik berpengaruh tentu saja pemenuhan gizi pada ibu hamil, ibu menyusui dan balita terutama pada 1.000 HPK. Penyebab langsung ini berhubungan dengan beberapa hal yang berpengaruh terhadap asupan gizi dan status kesehatan ibu dan anak yaitu sebagai berikut:

- a. akses terhadap makanan bergizi (makanan);
- b. lingkungan sosial yang terkait dengan cara pemberian makanan kepada bayi dan anak (pengasuhan);
- c. akses kepada pelayanan kesehatan baik preventif maupun kuratif (Kesehatan) dan

- d. kesehatan lingkungan yang meliputi ketersediaan sumber air bersih termasuk sarana dan prasarannya serta sanitasi (lingkungan).

Penyebab tidak langsung kejadian Stunting dipenagruhi oleh berbagai faktor seperti faktor ekonomi karena hal ini erat kaitannya dengan kemampuan memenuhi asupan yang bergizi dan pelayanan kesehatan untuk ibu hamil dan balita., urbanisasi, sistem pangan, jaminan sosial, sistem kesehatan, pembangunan, Pendidikan serta pemberayaan perempuan (TNP2K et al., 2018).

Penyebab lain dari kondisi anak stunting adalah postur tubuh ibu (pendek), jarak kehamilan yang terlalu dekat, ibu yang masih remaja. Tidak terlaksananya Inisiasi Menyusi Dini (IMD), gagalnya pemerian Air Susu Ibu (ASI) eksklusif dan proses penyapihan dini dapat menjadi salah satu factor terjadinya stunting. Sedangkan dari sisi pemberian makanan pendamping ASI (MP ASI) perlu diperhatikan kuantitas, kualitas, keamanan dan kebersihan pangan yang diberikan.

2.3.3. Dampak Stunting

Dampak yang ditimbulkan stunting dapat dibagi menjadi dampak jangka pendek dan jangka panjang (Kementerian Kesehatan RI, 2018). Dampak tersebut adalah sebagai berikut:

a) Dampak janka pendek

1. Peningkatan kejadian kesakitan dan kematian
2. Tidak optimalnya perkembangan kognitif, motorik dan verbal
3. Peningkatan biaya kesehatan

b) Dampak jangka panjang

1. Postur tubuh yang tidak optimal saat dewasa (lebih pendek dibandingkan umurnya)
2. Meningkatkan risiko obesitas dan penyakit lainnya
3. Menurunnya kesehatan reproduksi
4. Kapasitas belajar dan performa yang kurang optimal saat masa sekolah
5. Produktivitas dan kapasitas kerja yang tidak optimal

Masa emas pertumbuhan adalah pada 100 HPK. Apabila masa emas ini tidak terjadi sebagaimana mestinya, maka pertumbuhan tidak bisa dikejar pada periode

berikutnya bahkan ketika gizinya dipenuhi dengan baik dan anak tetap akan mengalami gangguan pertumbuhan otak sehingga akan berdampak pada masa depan anak (Fitri, 2018).

2.3.4. Upaya Pencegahan

Angka stunting yang tinggi yang akan memberi dampak buruk bagi masa depan bangsa, membuat upaya penurunan prevalensi balita pendek (stunting) menjadi agenda prioritas dari Program Indonesia Sehat dengan Pendekatan Keluarga (PIS-PK). Upaya yang dilakukan untuk menurunkan prevalensi stunting adalah dengan dilakukan kegiatan sebagai berikut:

a) Ibu Hamil dan Bersalin:

1. Intervensi pada 1.000 hari pertama kehidupan anak.
2. Mengupayakan jaminan mutu ante natal care (ANC) terpadu.
3. Meningkatkan persalinan di fasilitas kesehatan.
4. Menyelenggarakan program pemberian makanan tinggi kalori, protein, dan mikronutrien (TKPM).
5. Deteksi dini penyakit (menular dan tidak menular).
6. Pemberantasan kecacingan.
7. Meningkatkan transformasi Kartu Menuju Sehat (KMS) ke dalam Buku KIA.
8. Menyelenggarakan konseling Inisiasi Menyusui Dini (IMD) dan ASI eksklusif.
9. Penyuluhan dan pelayanan KB.

b) Balita:

1. Pemantauan pertumbuhan balita.
2. Menyelenggarakan kegiatan Pemberian Makanan Tambahan (PMT) untuk balita.
3. Menyelenggarakan simulasi dini perkembangan anak.
4. Memberikan pelayanan kesehatan yang optimal.

c) Anak Usia Sekolah:

1. Melakukan revitalisasi Usaha Kesehatan Sekolah (UKS).

2. Memperkuat kelembagaan Tim Pembina UKS.
 3. Menyelenggarakan Program Gizi Anak Sekolah (PROGAS).
 4. Memberlakukan sekolah sebagai kawasan bebas rokok dan narkoba
- d) Remaja:
1. Meningkatkan penyuluhan untuk perilaku hidup bersih dan sehat (PHBS), pola gizi seimbang, tidak merokok, dan mengonsumsi narkoba.
 2. Pendidikan kesehatan reproduksi.
- e) Dewasa Muda:
1. Penyuluhan dan pelayanan keluarga berencana (KB).
 2. Deteksi dini penyakit (menular dan tidak menular).
 3. Meningkatkan penyuluhan untuk PHBS, pola gizi seimbang, tidak merokok/mengonsumsi narkoba.

Dibutuhkan komitmen politis serta kebijakan dari para stakeholder baik dari pemerintah maupun nonpemerintah untuk mencegah dan menurunkan prevalensi Stunting di Indonesia.

2.3.5. Kebijakan Penanggulangan Stunting

Masalah stunting merupakan salah satu masalah Kesehatan yang menjadi perhatian dunia karena prevalensinya yang masih tinggi. Setiap tahunnya, WHO bersama para Menteri Kesehatan dari negara-negara anggotanya mengadakan World Health Assembly (WHA) untuk membahas issue-issue penting terkait kesehatan serta rencana kebijakan yang akan diambil untuk penanganannya. Pada WHA 2012, diinisiasi target global untuk mengurangi prevalensi stunting sebanyak 40% dari prevalensi 2013 yaitu 22% pada tahun 2025. Komitmen Pemerintah dalam upaya percepatan penurunan angka stunting dimulai dengan keikutsertaan dalam gerakan Global Scaling Up Nutrition (SUN) pada tahun 2011. Hal ini ditindaklanjuti dengan menetapkan peningkatan pelayanan 1.000 hari pertama kehidupan balita dan anak terutama pada wilayah rawan gizi sebagai salah satu kegiatan strategis jangka menengah nasional dalam rangka penurunan angka stunting pada RPJMN 2015-2019 yang dilanjutkan pada RPJMN 2020-2024 dengan menetapkan target penurunan prevalensi stunting pada angka 14% pada tahun 2024.

Keseriusan pemerintah kembali ditunjukkan dengan ditetapkannya Strategi Nasional Percepatan Penurunan Stunting yang terdiri dari 5 (lima) pilar yang meliputi:

1. Peningkatan komitmen dan visi kepemimpinan di kementerian/lembaga, pemerintah daerah dan pemerintah desa;
2. Peningkatan komunikasi perubahan perilaku dan pemberdayaan masyarakat;
3. Peningkatan konvergensi intervensi spesifik dan intervensi sensitif di kementerian/lembaga, pemerintah daerah dan pemerintah desa;
4. Peningkatan ketahanan pangan dan gizi pada tingkat individu, keluarga dan masyarakat; dan
5. Penguatan dan pengembangan sistem, data, informasi, riset dan inovasi.

Bogor adalah salah satu Kabupaten yang ditetapkan sebagai lokus penurunan stunting berdasarkan Keputusan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor: Kep 42/M.PPN/HK/04/2020 tentang Penetapan Perluasan Kabupten/Kota Lokasi Fokus Intervensi Penurunan Stunting Terintegrasi Tahun 2021. Dalam RPJMD Kabupaten Bogor, telah ditetapkan janji politik Bupati Bogor melalui program “Gerakan Bogor Bebas Stunting (GOBEST)”. Sebagai peraturan pelaksanaannya maka ditetapkan Instruksi Bupati Bogor nomor 440/884 Tahun 2019 tentang Intervensi Stunting Terintegrasi. Selain itu Bupati Bogor juga menetapkan 68 desa dari 26 kecamatan sebagai lokasi percepatan penanganan Stunting yang ditetapkan dengan Keputusan Bupati Bogor Nomor 444/5050/Kpts/Per-UU/2020 Tentang Penetapan Lokasi Intervensi Stunting Di Kabupaten Bogor.

Agar Pemerintah Desa turut terlibat di dalam percepatan penurunan stunting terutama dukungan dalam hal anggaran, maka ditetapkan Peraturan Bupati Bogor Nomor 21 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pembagian, Penetapan dan Penyaluran Dana Desa Tahun Anggaran 2019 yang di dalamnya mengatur prioritas penggunaan dana desa untuk upaya peningkatan gizi masyarakat serta pencegahan anak kerdil (stunting).

2.4. Kerangka Berpikir

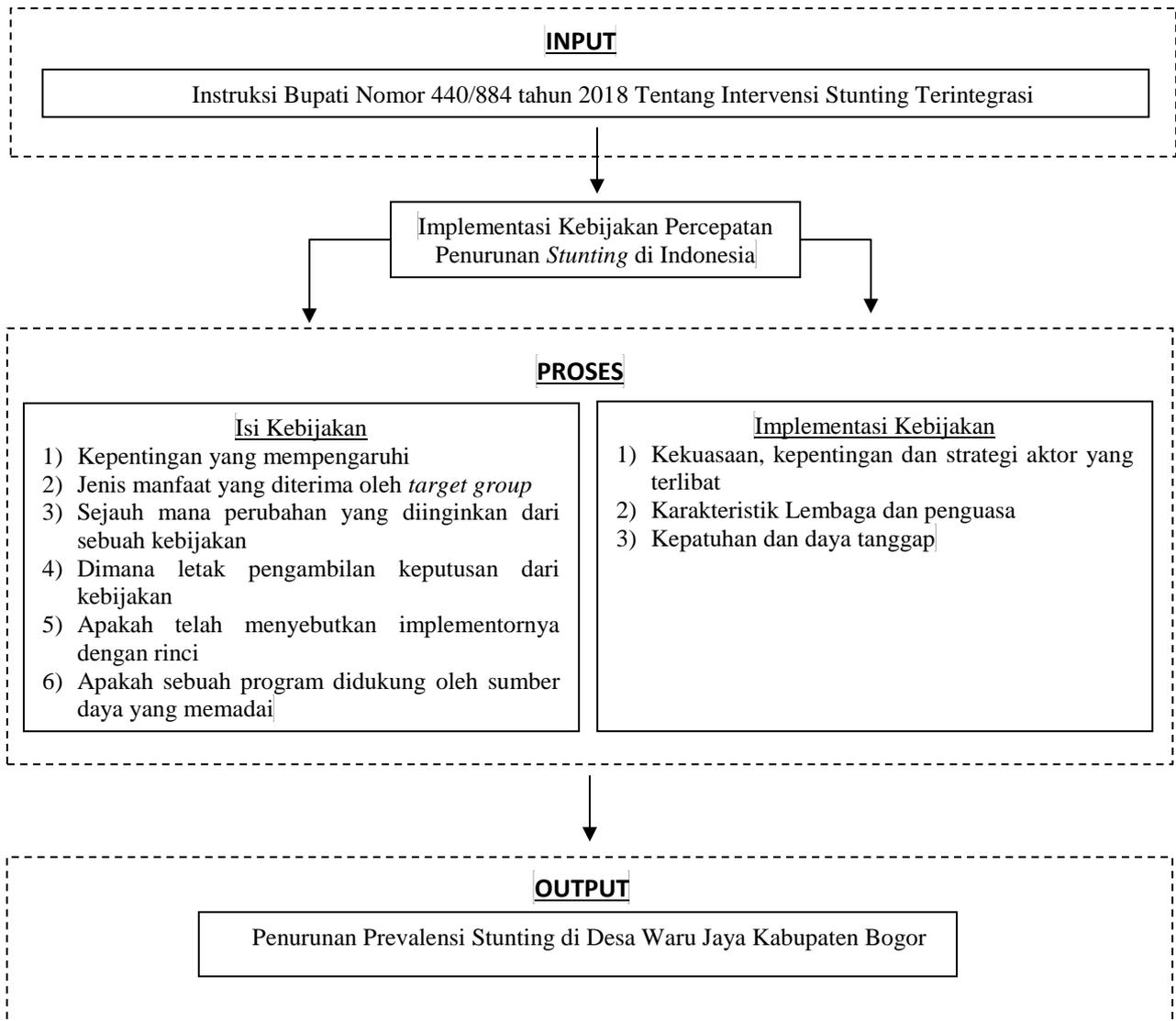
Kerangka berpikir menurut Una Sekaran (Sugiyono, 2012) merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting. Kerangka pemikiran akan membuat suatu penelitian menemukan titik terang mengenai apa yang telah diteliti.

Kerangka pemikiran penelitian ini diawali dengan adanya permasalahan kesehatan di Desa Waru Jaya yang juga merupakan masalah nasional. Angka prevalensi yang tinggi di wilayah yang bisa dikatakan bukan wilayah pelosok membutuhkan perhatian dari Pemerintah Daerah serta stakeholder lain yang memiliki kepentingan untuk menurunkan prevalensi stunting di Desa Waru Jaya.

Kabupaten Bogor merupakan salah satu kabupaten terpilih sebagai lokus percepatan penurunan stunting di mana salah satu lokus terpilih pada Kabupaten Bogor adalah Desa Waru Jaya. Melalui Instruksi Bupati Nomor 440/884 Tahun 2018 tentang Intervensi Stunting Terintegrasi menjadikan acuan dalam percepatan penurunan stunting di Kabupaten Bogor.

Untuk mengetahui sejauh mana Pemerintah Desa Waru Jaya bersama para stakeholder dalam mengimplementasikan kebijakan percepatan penurunan stunting serta menganalisis hambatan apa saja yang dihadapi di dalam pelaksanaan percepatan penurunan stunting dan sejauh mana perubahan yang dihasilkan dengan menggunakan teori Merilee S. Grindle. Analisis dilakukan dengan menggunakan indikator isi kebijakan (kepentingan kelompok sasaran, jenis manfaat yang diterima, sejauh mana perubahan yang diinginkan, letak pengambilan kebijakan, apakah telah menyebutkan implementor dengan rinci, sumber daya) dan implementasi kebijakan (kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan penguasa, kepatuhan dan daya tanggap).

Melalui indikator-indikator tersebut diharapkan peneliti dapat mengetahui bagaimana implementasi kebijakan percepatan penurunan stunting dan upaya-upaya apa saja yang diperlukan untuk mengatasi hambatan yang terjadi.



Gambar 2.8. Kerangka Berpikir