BAB II

STUDI PUSTAKA

A. Tinjauan Pustaka

1. Teori Implementasi Kebijakan Publik

Dalam ranah kebijakan publik, implementasi merupakan fase yang sangat krusial. Keberhasilan atau kegagalan sebuah kebijakan sangat ditentukan oleh bagaimana kebijakan tersebut diterjemahkan dalam tindakan konkret oleh aktor-aktor di lapangan. Menurut Van Meter dan Van Horn (1975), implementasi adalah tindakan yang dilakukan oleh individu, kelompok, atau lembaga pemerintah dan swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan.

Model implementasi Van Meter dan Van Horn menyebutkan enam variabel yang saling berinteraksi dalam proses implementasi kebijakan, yaitu: (1) standar dan sasaran kebijakan, (2) sumber daya, (3) komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana, (4) karakteristik agen pelaksana, (5) kondisi sosial, ekonomi dan politik, serta (6) disposisi atau sikap pelaksana. Model ini menekankan bahwa implementasi bukanlah sekadar menjalankan perintah, melainkan proses kompleks yang sangat dipengaruhi oleh berbagai aktor, struktur birokrasi, dan kondisi lingkungan.

Grindle (1980) menambahkan bahwa konteks implementasi juga sangat memengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Dalam teori *policy implementation*, Grindle membagi faktor-faktor

penentu keberhasilan implementasi menjadi dua kelompok besar, yaitu: isi kebijakan (content of policy) dan konteks pelaksanaan (context of implementation). Isi kebijakan meliputi kejelasan tujuan, kelengkapan sumber daya, dan mekanisme pelaksanaan, sedangkan konteks pelaksanaan mencakup lingkungan sosial-politik, karakteristik lembaga pelaksana, serta partisipasi masyarakat.

Dalam konteks penurunan stunting, keberhasilan program sangat bergantung pada kemampuan daerah dalam menerjemahkan kebijakan nasional ke dalam tindakan nyata. Ini mencakup bagaimana pemerintah daerah mengelola sumber daya, berkoordinasi antar instansi, membangun komunikasi efektif, serta mengajak partisipasi masyarakat secara aktif.

2. Konsep dan Strategi Penurunan Stunting

Stunting didefinisikan sebagai kondisi gagal tumbuh pada anak akibat kekurangan gizi kronis, terutama pada 1.000 Hari Pertama Kehidupan (HPK) sejak masa kehamilan hingga usia dua tahun. Menurut WHO (2006), anak disebut stunting apabila tinggi badan menurut usia (TB/U) lebih dari dua standar deviasi di bawah median kurva pertumbuhan anak WHO. Anak yang mengalami stunting berisiko memiliki keterlambatan perkembangan kognitif, produktivitas rendah, serta rentan terhadap penyakit.

Pemerintah Indonesia secara serius menangani masalah ini melalui Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021 tentang

Percepatan Penurunan Stunting, yang menargetkan prevalensi stunting turun hingga 14% pada tahun 2024. Kebijakan ini menekankan konvergensi program lintas sektor, melibatkan intervensi spesifik (langsung terkait dengan gizi dan kesehatan) dan intervensi sensitif (faktor pendukung seperti air bersih, sanitasi, pendidikan, perlindungan sosial).

Strategi nasional percepatan penurunan stunting dirancang berdasarkan lima pilar utama:

1) Komitmen dan Visi Kepemimpinan

Komitmen politik dan kepemimpinan yang kuat merupakan prasyarat mutlak bagi keberhasilan penurunan stunting. Pilar ini menekankan bahwa para pemimpin daerah, termasuk bupati, kepala distrik, kepala kampung, hingga tokoh masyarakat, harus memiliki kesadaran tinggi terhadap dampak jangka panjang stunting terhadap pembangunan manusia. Dalam konteks teori kepemimpinan transformasional (Burns, 1978), pemimpin daerah diharapkan mampu menjadi agen perubahan yang visioner, memobilisasi sumber daya, serta mendorong semua pihak untuk berperan aktif.

Di Distrik Moswaren, komitmen ini harus diterjemahkan ke dalam prioritas kebijakan daerah seperti alokasi anggaran yang memadai, penguatan regulasi lokal, serta pengawasan program yang berkelanjutan. Tanpa komitmen dan pengawasan dari pimpinan wilayah, upaya teknis yang dilakukan oleh pelaksana di lapangan cenderung berjalan sporadis dan kurang berdampak.

2) Kampanye Perubahan Perilaku

Perubahan perilaku masyarakat merupakan inti dari penanganan stunting yang berkelanjutan. Strategi ini mencakup edukasi gizi, praktik pemberian makan bayi dan anak yang benar, sanitasi layak, hingga peningkatan kesadaran akan pentingnya pemeriksaan kehamilan dan pemantauan tumbuh kembang anak. Teori *Health Belief Model* menjelaskan bahwa individu akan mengubah perilaku jika mereka menyadari risiko, memahami manfaat perubahan, serta mendapat dukungan lingkungan.

Kampanye perubahan perilaku di daerah seperti Moswaren memerlukan pendekatan kultural yang sesuai dengan nilai-nilai lokal. Penyuluhan tidak bisa dilakukan secara top-down atau teknokratis, melainkan harus melibatkan tokoh adat, tokoh agama, kader posyandu, dan tokoh perempuan agar pesan yang disampaikan dapat diterima dan diinternalisasi oleh masyarakat. Media komunikasi lokal, forum kampung, serta pendekatan rumah ke rumah menjadi sarana efektif yang perlu dimanfaatkan.

3) Konvergensi Program Pusat dan Daerah

Konvergensi program merujuk pada sinergi lintas sektor, baik antara pemerintah pusat dan daerah, maupun antarorganisasi perangkat daerah di tingkat kabupaten hingga distrik dan kampung. Konsep ini sejalan dengan teori *governance* yang menekankan pentingnya koordinasi horizontal dan vertikal dalam pelaksanaan kebijakan publik. Tanpa konvergensi, program akan berjalan parsial, tumpang tindih, atau bahkan gagal menyasar

kelompok sasaran secara utuh.

Di Distrik Moswaren, konvergensi menjadi tantangan sekaligus peluang. Konvergensi harus tampak dalam penyusunan Rencana Aksi Daerah (RAD) stunting, integrasi data anak stunting dari Puskesmas dan kader, serta pelibatan sektor pendidikan, pertanian, sosial, dan infrastruktur secara bersama-sama. Kualitas musyawarah kampung, koordinasi di tingkat distrik, dan keterlibatan forum multi-stakeholder sangat menentukan keberhasilan konvergensi ini.

4) Ketahanan Pangan dan Gizi

Pilar ini berkaitan dengan ketersediaan, keterjangkauan, dan keberagaman pangan bergizi di tingkat rumah tangga. Ketahanan pangan tidak hanya berarti tersedia bahan pangan, tetapi juga kemampuan keluarga dalam mengakses dan mengonsumsi makanan sehat dan bergizi. Dalam pendekatan *food security*, empat dimensi penting adalah ketersediaan, akses, pemanfaatan, dan stabilitas.

Distrik Moswaren menghadapi tantangan geografis dan ekonomi yang besar dalam menjamin ketahanan pangan, terutama di kampung-kampung terpencil. Oleh karena itu, program penurunan stunting perlu didukung dengan penguatan pertanian lokal, pemberdayaan ibu rumah tangga melalui kebun gizi, edukasi konsumsi pangan lokal bergizi, serta bantuan pangan yang tepat sasaran. Ketahanan pangan berbasis rumah tangga dan komunitas menjadi kunci keberlanjutan.

5) Pemantauan dan Evaluasi Program

Pemantauan dan evaluasi (Monev) merupakan fondasi penting dalam manajemen berbasis hasil (Results-Based Management). Pilar ini menekankan pentingnya sistem pelaporan yang akurat, transparan, dan dapat digunakan untuk perbaikan program secara berkelanjutan. Kegiatan pemantauan harus dilakukan secara reguler melalui sistem seperti e-PPGBM (elektronik Pencatatan dan Pelaporan Gizi Berbasis Masyarakat) dan pemantauan 5 paket layanan prioritas.

Di Moswaren, tantangan monev antara lain keterbatasan tenaga pelapor, infrastruktur teknologi informasi, dan kualitas data. Untuk itu, peningkatan kapasitas kader posyandu, tenaga Puskesmas, serta pelatihan perangkat kampung dalam pemantauan sangat penting. Selain itu, pelibatan masyarakat dalam evaluasi partisipatif dapat memperkuat rasa memiliki dan keberlanjutan program.

Implementasi strategi nasional percepatan penurunan stunting, sebagaimana diuraikan dalam kelima pilar di atas, menuntut kesiapan menyeluruh dari pemerintah daerah, termasuk di tingkat distrik seperti Moswaren. Kesiapan ini mencakup kesiapan teknis, kelembagaan, sumber daya manusia, sistem informasi, serta kesiapan sosial-budaya masyarakat. Tanpa kesiapan tersebut, kebijakan yang baik di tingkat pusat akan sulit terimplementasi dengan efektif di tingkat lapangan.

Dengan demikian, fokus penelitian ini diarahkan untuk melihat secara kritis sejauh mana kelima pilar strategi tersebut telah diimplementasikan di Distrik Moswaren, bagaimana bentuk keterlibatan aktor-aktor pelaksana, serta tantangan-tantangan lokal yang menghambat atau mendorong keberhasilan program.

B. Definisi Konsep

Program penurunan stunting merupakan salah satu program prioritas nasional yang menuntut pendekatan multisektor, lintas budaya, dan berbasis kearifan lokal. Di Distrik Moswaren Kabupaten Sorong Selatan, dinamika sosial budaya masyarakat menjadi elemen penting dalam memahami bagaimana program ini dapat diimplementasikan secara efektif dan berkelanjutan. Distrik Moswaren dihuni oleh dua komposisi masyarakat utama, yakni masyarakat asli dari Suku Wamoka, yang hidup dengan adat istiadat yang kuat dan memegang teguh nilai-nilai tradisi dalam kehidupan sehari-hari, serta masyarakat transmigrasi dari berbagai daerah di Indonesia seperti dari Jawa, Sulawesi, dan Nusa Tenggara yang membawa serta budaya, kebiasaan, dan sistem nilai masing-masing.

Kondisi pluralisme ini menjadikan Moswaren sebagai wilayah yang kaya budaya namun juga menghadirkan tantangan tersendiri dalam merancang strategi yang inklusif dan efektif. Oleh karena itu, implementasi program penurunan stunting harus dirancang dengan pendekatan yang sensitif secara budaya, partisipatif, dan adaptif terhadap konteks sosial lokal. Dalam hal ini, peran tokoh adat, tokoh agama, tokoh pemuda, serta pemuka masyarakat dari komunitas

transmigrasi menjadi sangat penting sebagai jembatan komunikasi, penggerak perubahan perilaku, sekaligus penjaga harmoni sosial.

Berikut ini merupakan empat konsep utama yang menjadi landasan penting dalam mendukung keberhasilan pelaksanaan program penurunan stunting di Distrik Moswaren:

1. Penguatan Perencanaan dan Penganggaran

Penguatan perencanaan dan penganggaran menjadi fondasi dalam memastikan bahwa intervensi penurunan stunting benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat lokal. Di Moswaren, pendekatan ini tidak bisa dilakukan hanya dengan menggunakan mekanisme birokrasi formal seperti forum perangkat daerah (FPD) atau musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) secara normatif. Harus ada pelibatan nyata dari forum adat, rapat kampung, dan pertemuan lintas komunitas yang mencerminkan suara-suara dari masyarakat Wamoka maupun masyarakat transmigran.

Musyawarah adat dapat dijadikan wadah untuk mengidentifikasi praktik-praktik tradisional yang relevan dalam pencegahan stunting, seperti pemeliharaan gizi ibu hamil, pemberian makanan tambahan berbasis pangan lokal, hingga praktik pengasuhan anak dalam konteks budaya. Sementara itu, dalam komunitas transmigrasi, forum RT/RW, majelis agama, atau kelompok tani bisa menjadi media strategis untuk menjaring aspirasi. Hasil-hasil dari musyawarah ini perlu ditindaklanjuti dalam proses perencanaan resmi, sehingga penganggaran program benar-benar berpihak pada kebutuhan konkret masyarakat, seperti akses air

bersih, pembangunan jamban sehat, layanan posyandu, pemberdayaan ekonomi keluarga, dan edukasi berbasis rumah tangga.

2. Peningkatan Kualitas Pelaksanaan Program

Kualitas pelaksanaan program merupakan jantung dari efektivitas intervensi penurunan stunting. Dalam konteks Distrik Moswaren yang terdiri dari latar belakang budaya yang beragam, maka implementasi program harus fleksibel, adaptif, dan menghormati norma-norma sosial setempat. Kegiatan seperti penyuluhan gizi, edukasi sanitasi, serta layanan kesehatan ibu dan anak harus dikemas dalam bentuk yang relevan dan bisa diterima oleh kedua kelompok masyarakat.

Untuk masyarakat Wamoka, pelaksanaan program akan lebih diterima jika disampaikan melalui pendekatan yang bersifat naratif dan simbolik, seperti dongeng lokal, upacara adat, atau pertemuan kampung yang dipimpin oleh tetua adat. Sementara itu, untuk komunitas transmigrasi, kegiatan seperti pengajian, ibadah bersama, arisan ibu-ibu, atau kegiatan PKK bisa dimanfaatkan sebagai saluran penyampaian pesan-pesan kesehatan. Peran tokoh pemuda sangat penting untuk menjembatani generasi muda dengan nilai-nilai modern tentang gizi dan kesehatan, karena mereka lebih akrab dengan media digital dan bahasa kaum muda.

Pendekatan pelaksanaan yang kolaboratif antara tenaga kesehatan, kader posyandu, tokoh adat, pemuka agama, serta relawan muda akan meningkatkan legitimasi program di mata

masyarakat. Hal ini juga membuka ruang untuk terjadinya transfer pengetahuan lintas budaya, yang dapat memperkaya cara masyarakat memahami isu stunting dan solusinya secara kolektif.

3. Peningkatan Kualitas Pemantauan, Evaluasi dan Pelaporan

Pemantauan dan evaluasi program merupakan bagian penting dalam mengukur efektivitas dan dampak jangka panjang dari setiap intervensi penurunan stunting. Namun, dalam konteks Moswaren, pemantauan tidak bisa hanya mengandalkan pendekatan formal berbasis data numerik dan laporan struktural dari puskesmas atau dinas Harus ada sistem pemantauan partisipatif yang melibatkan masyarakat langsung, termasuk tokoh adat dan tokoh agama, sebagai bagian dari sistem pengawasan sosial yang sudah terbentuk secara alami di masyarakat, Misalnya, ketua adat atau pemuka kampung dapat dilibatkan dalam pemantauan status gizi anak di wilayahnya, sementara kelompok keagamaan dapat berperan aktif dalam mendorong keterlibatan orang tua dalam kegiatan posyandu atau kelas ibu hamil.

Forum warga juga dapat dijadikan alat evaluasi sosial dengan mengedepankan indikator perubahan perilaku, seperti meningkatnya pemahaman tentang ASI eksklusif, peningkatan konsumsi makanan bergizi, atau perubahan praktik pengasuhan anak.

Pelaporan hasil program pun tidak hanya berbentuk dokumen administratif, tetapi juga harus mencerminkan realitas sosial dan dinamika budaya masyarakat. Ini bisa dicapai melalui cerita keberhasilan lokal, testimoni warga, dan narasi-narasi perubahan

yang disampaikan dalam forum kampung. Pendekatan ini akan memperkuat rasa memiliki terhadap program dan membangun akuntabilitas sosial yang lebih kuat.

4. Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Manusia

Peningkatan kapasitas SDM merupakan elemen vital yang menjamin keberlangsungan program dalam jangka panjang. Di Moswaren, SDM yang tersedia berasal dari latar belakang pendidikan, budaya, dan pengalaman yang beragam. Maka dari itu, pelatihan tidak bisa dilakukan secara seragam, melainkan harus dikontekstualisasikan berdasarkan karakter penerima pelatihan. Misalnya, kader kesehatan dari komunitas Wamoka mungkin lebih nyaman dengan pelatihan berbasis praktik langsung (learning by doing), sementara tokoh pemuda dari komunitas transmigrasi mungkin lebih terbuka terhadap pelatihan daring atau berbasis modul digital.

Peningkatan kapasitas juga tidak hanya menyasar aparatur pemerintah atau petugas kesehatan, tetapi juga masyarakat sipil yang memiliki pengaruh sosial seperti guru PAUD, tokoh adat, tokoh agama, dan pengurus kelompok ibu-ibu. Mereka perlu dibekali keterampilan komunikasi lintas budaya, pemahaman dasar gizi, serta kemampuan advokasi agar bisa menjadi agen perubahan di lingkungannya masing-masing. Selain itu, kolaborasi antara dinas kesehatan, lembaga pendidikan, dan organisasi masyarakat sipil perlu diperkuat untuk menciptakan ekosistem pelatihan yang berkelanjutan dan berorientasi pada kebutuhan lokal.

Dengan keempat landasan konsep di atas, terlihat bahwa implementasi program penurunan stunting di Distrik Moswaren bukan hanya soal menjalankan intervensi teknis kesehatan atau menyediakan fasilitas fisik semata. Justru yang lebih krusial adalah bagaimana program tersebut disusun, dilaksanakan, dan dipantau secara partisipatif, kontekstual, dan berakar pada kearifan lokal. Penguatan perencanaan dan penganggaran akan kehilangan makna bila tidak mengakomodasi pandangan masyarakat lokal. Pelaksanaan program juga akan kurang efektif jika dilakukan tanpa sentuhan budaya dan komunikasi yang relevan dengan karakter warga, baik dari masyarakat Suku Wamoka maupun dari komunitas transmigrasi**.**

Begitu pula dalam aspek pemantauan dan evaluasi, keterlibatan forum adat, tokoh agama, pemuda, dan kelompok sosial lokal dapat memperkuat akuntabilitas sosial yang tidak hanya berbasis laporan administrasi, tetapi juga dirasakan langsung oleh masyarakat. Di sisi lain, penguatan kapasitas sumber daya manusia yang memiliki pemahaman lintas budaya menjadi kunci untuk menjembatani program pemerintah dengan realitas sosial masyarakat.

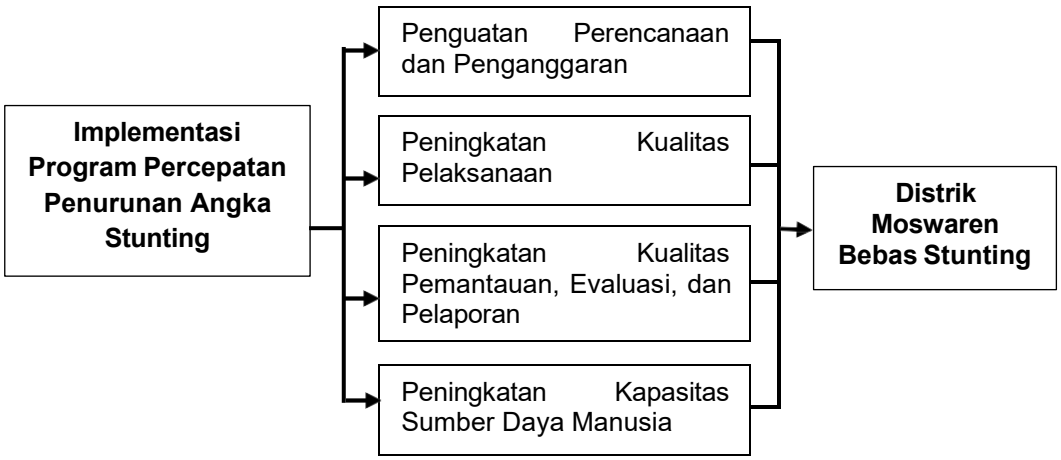
Karena itu, keempat konsep utama tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan saling berkaitan dan membentuk satu ekosistem pelaksanaan program yang inklusif dan adaptif. Dengan mempertimbangkan komposisi penduduk Distrik Moswaren yang plural, program penurunan stunting membutuhkan pendekatan yang fleksibel, multisektor, dan mengutamakan kolaborasi antarpihak.

Keberhasilan program sangat bergantung pada kemampuan seluruh elemen baik pemerintah, masyarakat, maupun aktor kultural dalam mengintegrasikan perencanaan teknokratik dengan pendekatan sosial kultural.

Keseluruhan konsep ini akan dirangkum secara sistematis dalam kerangka penelitian yang memetakan keterkaitan antara faktor-faktor penentu keberhasilan implementasi program penurunan stunting di Distrik Moswaren. Kerangka ini akan membantu menjelaskan bagaimana dinamika sosial budaya setempat dapat menjadi kekuatan strategis dalam mempercepat penurunan angka stunting secara berkelanjutan.

C. Kerangka Pikir Penelitian

Table 2
Kerangka Pikir Penelitian



Sumber: Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021 tentang Percepatan Penurunan Stunting Pasal 10 Ayat (3)