

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Implementasi kebijakan merupakan rangkaian tindakan nyata yang dirancang untuk merealisasikan tujuan program melalui prosedur, mekanisme, dan pendekatan strategis yang disesuaikan dengan kondisi lapangan. Dalam konteks pembangunan kesehatan masyarakat, percepatan penurunan *stunting* menjadi salah satu program prioritas nasional yang menuntut implementasi kebijakan secara efektif dan terarah. Hal ini ditegaskan dalam Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021 Tentang Percepatan Penurunan *Stunting* yang mengamanatkan perlunya sinergi lintas sektor dari tingkat pusat hingga desa atau gampong untuk menjalankan intervensi gizi secara terintegrasi dan berkelanjutan.

*Stunting* merupakan persoalan krusial dalam kebijakan publik yang membutuhkan perhatian serius. Kondisi ini menggambarkan kegagalan tumbuh pada anak akibat kekurangan gizi kronis, terutama selama periode emas 1.000 hari pertama kehidupan. Dampaknya tidak hanya mencakup hambatan pertumbuhan fisik, tetapi juga gangguan perkembangan kognitif, penurunan produktivitas di usia dewasa, serta peningkatan risiko penyakit degeneratif di masa depan. Anak yang mengalami *stunting* cenderung memiliki kecakapan intelektual lebih rendah, produktivitas kerja yang terbatas, dan kerentanan tinggi terhadap penyakit kronis seperti diabetes dan gangguan jantung (Husna dan Finanda, 2019).

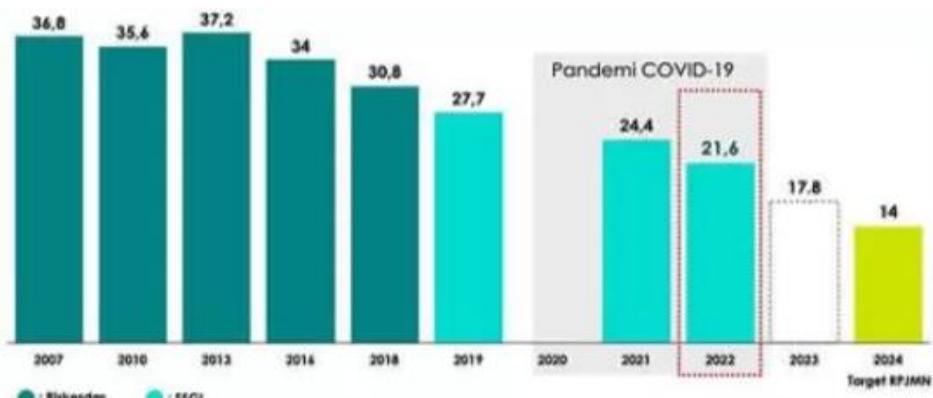
Masalah *stunting* tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan hasil interaksi kompleks dari berbagai faktor yang saling terkait. Di antaranya

rendahnya asupan gizi, pola asuh yang tidak optimal, keterbatasan akses terhadap layanan kesehatan,

serta sanitasi dan ketersediaan air bersih yang belum memadai. Kompleksitas ini mendorong pemerintah untuk merumuskan pendekatan kebijakan yang menyeluruh dan berbasis pada kebutuhan lapangan. Salah satu pendekatan yang diadopsi melalui Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021 adalah *Scaling Up Nutrition* (SUN), yang menekankan pentingnya intervensi gizi sedini mungkin, khususnya selama 1.000 hari pertama kehidupan mulai dari masa kehamilan hingga anak berusia dua tahun.

Penerapan kebijakan ini menunjukkan capaian awal yang cukup positif. Berdasarkan data Survei Status Gizi Indonesia (SSGI) tahun 2022, prevalensi stunting nasional menurun dari 24,4% pada tahun 2021 menjadi 21,6% pada 2022. Meskipun demikian, angka ini masih jauh dari target nasional sebesar 14% pada tahun 2024, dan eliminasi *stunting* menuju 0% pada tahun 2030 sebagaimana ditetapkan dalam rencana pembangunan jangka menengah nasional.

Gambar 1.1: Hasil survei status gizi Indonesia

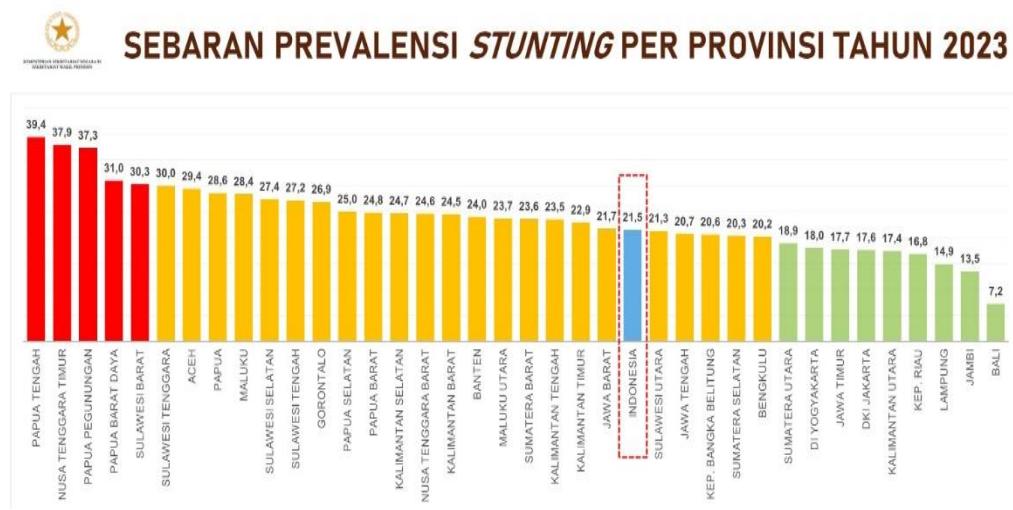


Sumber: SSGI Tahun 2022

Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa intervensi lebih lanjut tetap diperlukan, terlebih jika melihat situasi di tingkat regional yang belum sepenuhnya membaik, seperti halnya di Provinsi Aceh. Daerah ini masih termasuk dalam kategori wilayah dengan prevalensi *stunting* tertinggi di Indonesia. Pada

tahun 2022, angka *stunting* di Aceh tercatat sebesar 31,2% dan hanya mengalami sedikit penurunan menjadi 29,4% pada tahun 2023. Untuk memberikan gambaran yang lebih jelas, berikut adalah data sebaran prevalensi *stunting* per provinsi:

Gambar 1.2: Sebaran Prevalensi *Stunting* Per Provinsi Tahun 2023



Sumber: SKI Tahun 2023

Angka tersebut menunjukkan bahwa permasalahan *stunting* masih menjadi tantangan serius di tingkat provinsi. Penurunan ini belum cukup signifikan, mengingat angka tersebut masih berada di atas rata-rata nasional dan mencerminkan perlunya intervensi yang lebih intensif serta koordinasi lintas sektor dalam penanganannya. Situasi ini semakin menegaskan pentingnya langkah-langkah konkret yang terfokus pada daerah dengan tingkat prevalensi tinggi dan karakteristik lokal yang kompleks.

Salah satu wilayah yang menjadi sorotan dalam konteks ini adalah Kabupaten Aceh Utara. Kabupaten ini tidak hanya mencatatkan angka *stunting* yang cukup tinggi, tetapi juga menghadapi berbagai tantangan struktural di tingkat desa, seperti keterbatasan layanan dasar, rendahnya kesadaran masyarakat, dan lemahnya integrasi lintas sektor di tingkat lokal. Sejak tahun 2020, Aceh Utara

telah ditetapkan sebagai salah satu kabupaten prioritas dalam percepatan penanganan stunting di Provinsi Aceh, sekaligus menjadi bagian dari pilot project program penurunan stunting nasional.

Komitmen pemerintah daerah dalam menangani persoalan ini diwujudkan melalui penerbitan Peraturan Bupati Aceh Utara Nomor 45 Tahun 2021 tentang Peran Gampong dalam Penurunan *Stunting* Terintegrasi. Regulasi ini hadir sebagai landasan hukum yang memberikan ruang dan arah yang jelas bagi pemerintah gampong untuk berperan aktif dalam pelaksanaan intervensi *stunting* secara menyeluruh. Dalam kebijakan ini, peran gampong dirumuskan dalam enam bidang intervensi utama, yaitu: pelayanan kesehatan ibu dan anak, pelayanan kesehatan remaja, perbaikan gizi, peningkatan sanitasi dan akses air bersih, perlindungan sosial bagi kelompok rentan, serta penyediaan layanan pendidikan anak usia dini.

Tabel 1.1: Peran Gampong dalam Penurunan Stunting Terintegrasi

No	Peran Gampong	Rincian Kegiatan	Pasal
1	Pelayanan Kesehatan Ibu dan Anak	Posyandu, RDS, pelayanan KB, kelas ibu hamil dan balita, kelompok pendukung ASI, pembangunan sarana Posyandu/Poskesdes	Pasal 7 ayat (3)
2	Pelayanan Kesehatan Remaja	Penyelenggaraan Posyandu Remaja dan Sekolah Sehat	Pasal 7 ayat (4)
3	Perbaikan Gizi Terpadu	PMT dari bahan lokal, pelatihan kader, edukasi gizi, alat peraga konseling, kampanye dan penyuluhan gizi keluarga	Pasal 7 ayat (5)
4	Sanitasi dan Air Bersih	Pemeliharaan dan pembangunan sumber air, jamban sehat, saluran limbah, pengelolaan sampah dan drainase	Pasal 7 ayat (6)
5	Perlindungan Sosial	Peningkatan kapasitas perangkat gampong, pelatihan pemberdayaan perempuan, pelatihan perlindungan anak	Pasal 7 ayat (7)
6	Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD)	Bantuan operasional PAUD, honor pengajar, alat peraga edukatif, pelatihan pendidik, pembangunan/rehab sarana pendidikan anak	Pasal 7 ayat (8)

Sumber: Dokumen Perbup Aceh Utara Nomor 45 Tahun 2021

Pendekatan ini bertujuan untuk memastikan bahwa upaya penurunan *stunting* tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten, tetapi juga melibatkan partisipasi aktif dari pemerintah gampong sebagai garda terdepan pelayanan masyarakat. Keterlibatan langsung gampong dalam pelaksanaan intervensi di lapangan memungkinkan respons yang lebih cepat dan tepat sasaran terhadap kondisi masyarakat setempat.

Peran aktif ini kemudian diperkuat dengan implementasi berbagai strategi penanganan *stunting* yang dilaksanakan secara bertahap dan menyentuh langsung ke unit terkecil masyarakat. Integrasi antara kebijakan tingkat kabupaten dengan aksi nyata di tingkat gampong membentuk model sinergi vertikal-horizontal yang saling melengkapi. Dengan adanya integrasi antara kebijakan tingkat kabupaten dan aksi nyata di tingkat gampong, perlahan-lahan mulai terlihat hasil yang positif.

Pada tahun 2021, prevalensi stunting di Aceh Utara berada pada angka 38,8%. Angka ini menurun menjadi 38,3% pada tahun 2022, dan kemudian mengalami penurunan signifikan menjadi 25,2% pada tahun 2023. Penurunan sebesar 13,1% dalam kurun waktu dua tahun ini merupakan capaian yang menjanjikan, meskipun masih menyisakan berbagai tantangan untuk mencapai target nasional sebesar 14% pada tahun 2024. (Aceh.tribun.news, 26 April 2024)

Kemajuan ini juga tercermin dalam data balita stunting yang lebih rinci. Berdasarkan grafik data Dinas Kesehatan Kabupaten Aceh Utara yang dikutip oleh Pikiran Aceh, pada tahun 2023 tercatat 1.962 balita stunting dari total 42.126 balita. Hingga Juli 2024, jumlah tersebut turun menjadi 1.666 balita dari total

42.374 balita. Artinya, telah terjadi penurunan sebanyak 296 kasus stunting dalam kurun waktu satu tahun terakhir ([aceh.pikiran-rakyat.com](http://aceh.pikiran-rakyat.com), 7 September 2024).

Berikut ini adalah gambaran angka prevalensi stunting di Kabupaten Aceh Utara dari tahun ke tahun:

Gambar 1.3 Angka Prevelensi Stunting Aceh Utara



Sumber: dinas kesehatan Aceh Utara dikutip [aceh.pikiran-rakyat.com](http://aceh.pikiran-rakyat.com). 7 Sep 2024

Penurunan ini menandakan adanya dampak positif dari kebijakan yang dijalankan, namun pada saat yang sama menunjukkan bahwa upaya perbaikan perlu terus dilanjutkan secara konsisten dan menyeluruh. Capaian tersebut mengindikasikan arah yang tepat, tetapi belum sepenuhnya mampu menjawab kompleksitas persoalan stunting di berbagai tingkatan wilayah.

Pelaksanaan kebijakan masih menghadapi berbagai hambatan teknis maupun struktural yang mengganggu efektivitas intervensi. Rendahnya profesionalisme tenaga pelaksana menjadi salah satu kendala utama sebagaimana disoroti oleh mantan Bupati Aceh Utara, Muhammad Thaib yang mengatakan bahwa keterbatasan distribusi air bersih, akses layanan kesehatan yang belum menjangkau daerah terpencil, serta partisipasi masyarakat terutama orang tua

balita yang masih rendah dalam kegiatan posyandu turut memperlambat proses penanganan (Unimalnews, 16 Oktober 2022).

Kondisi serupa juga terlihat dari dinamika fluktuasi angka *stunting* di tingkat kecamatan. Situasi ini menunjukkan bahwa tantangan tidak bersifat seragam, melainkan dipengaruhi oleh kondisi geografis, sosial, dan kapasitas kelembagaan di masing-masing wilayah. Kecamatan Sawang menjadi salah satu contoh yang mencerminkan kompleksitas tersebut, karena menunjukkan variasi angka stunting yang cukup mencolok dari waktu ke waktu.

Rekapan status gizi balita berdasarkan data Elektronik Pencatatan dan Pelaporan Gizi Berbasis Masyarakat (E-PPGM) Dinas Kesehatan Kabupaten Aceh Utara mencatat perkembangan terbaru di Kecamatan Sawang sebagai berikut:

Tabel 1.2 Prevelensi Stunting di Kecamatan Sawang Tahun 2022-2024

Nama Desa	Puskesmas	Tahun		
		2022	2023	2024
Babah Krueng	Sawang	5	3	4
Blang Manyak	Sawang	3	1	4
Blang Teurakan	Sawang	4	0	2
Blangcut	Sawang	2	0	3
Gunci	Sawang	4	1	9
Jurong	Sawang	5	0	5
Krueng Baro	Sawang	2	0	2
Kubu	Sawang	2	0	2
Lancok	Sawang	4	2	8
Lhok Cut	Sawang	0	0	3
Lhok Bayu	Sawang	3	0	4
Lhok Jok	Sawang	5	0	3
Paya Rabo Lhok	Sawang	5	0	2
Paya Rabo Timu	Sawang	0	0	0

Rambong Payong	Sawang	2	0	0
Riseh Baroh	Sawang	2	1	3
Riseh Teungoh	Sawang	5	0	2
Riseh Tunong	Sawang	19	2	14
Sawang	Sawang	10	2	9
Abeuk Reuling	Babah Buloh	0	0	1
Babah Buloh	Babah Buloh	3	1	3
Blang Reuling	Babah Buloh	5	2	1
Cot Kumuneng	Babah Buloh	0	0	2
Cot Lambideng	Babah Buloh	2	1	2
Gampong Teungoh	Babah Buloh	5	1	4
Glee Dagang	Babah Buloh	18	2	4
Kuta Meuligoe	Babah Buloh	4	0	3
Lagang	Babah Buloh	3	0	5
Lhok Merbo	Babah Buloh	0	0	0
Lhok Krek	Babah Buloh	1	1	5
Lhok Kuyuen	Babah Buloh	0	2	2
Lhok Gajah	Babah Buloh	0	0	3
Meunasah Pulo	Babah Buloh	1	0	4
Paya Gaboh	Babah Buloh	2	1	3
Punteuet	Babah Buloh	0	0	2
Pante Jaloh	Babah Buloh	0	2	0
Tanjong Keumala	Babah Buloh	1	0	4
Teupin Rusep	Babah Buloh	13	8	18
Ulee Geudong	Babah Buloh	4	2	3
<b>TOTAL</b>		<b>144</b>	<b>35</b>	<b>149</b>

Sumber: Puskesmas Sawang dan Puskesmas Babah Buloh, 2025

Berdasarkan data dari E-PPGM Puskesmas Sawang dan Babah Buloh, Kecamatan Sawang menunjukkan tren fluktuatif dalam jumlah kasus stunting. Pada tahun 2022 tercatat sebanyak 144 kasus, kemudian mengalami penurunan signifikan menjadi 35 kasus pada 2023. Namun, angka tersebut kembali melonjak tajam menjadi 149 kasus pada 2024. Pola naik turun ini mencerminkan

pentingnya kesinambungan program dan pengawasan yang konsisten untuk mempertahankan capaian yang telah diperoleh.

Fluktuasi kasus stunting di tingkat gampong, seperti yang terlihat di Gampong Teupin Rusep dan Riseh Tunong, mencerminkan belum optimalnya pelaksanaan program serta lemahnya kesinambungan intervensi yang dilakukan di tingkat lokal. Situasi serupa juga terjadi di sejumlah gampong lain dalam wilayah kerja Puskesmas Sawang dan Babah Buloh, yang menunjukkan perbedaan mencolok dalam konsistensi pelaksanaan kegiatan. Beberapa gampong aktif menjalankan posyandu, pemberian makanan tambahan, dan edukasi gizi secara rutin, sementara yang lain melaksanakannya secara sporadis tanpa kesinambungan.

Perbedaan pelaksanaan program ini tidak terlepas dari rendahnya partisipasi masyarakat, terutama dari kalangan kader dan orang tua balita. Keterlibatan yang terbatas menyebabkan sejumlah kegiatan hanya berlangsung sebatas formalitas dan belum mampu memberikan dampak signifikan terhadap penurunan angka stunting.

Keterbatasan kapasitas aparatur gampong dan kader posyandu dalam memahami substansi kebijakan turut menjadi hambatan tersendiri. Minimnya pelatihan teknis serta lemahnya koordinasi lintas sektor semakin memperumit upaya optimalisasi pelaksanaan program.

Permasalahan juga muncul pada aspek perencanaan kegiatan yang dilakukan di tingkat gampong. Banyak gampong masih cenderung meniru pola kegiatan tahun sebelumnya tanpa mempertimbangkan karakteristik geografis, tingkat aksesibilitas, dan latar belakang sosial ekonomi masyarakat. Padahal,

pendekatan berbasis konteks lokal sangat diperlukan agar intervensi yang dijalankan lebih tepat sasaran, berkelanjutan, dan mampu memberikan hasil yang maksimal.

Prioritas penggunaan dana desa untuk kegiatan penurunan stunting pun masih rendah. Alokasi anggaran lebih banyak difokuskan pada pembangunan fisik, sementara kegiatan promotif dan preventif di bidang kesehatan belum mendapat perhatian yang memadai. Beberapa program penanganan stunting bahkan belum terintegrasi secara sistematis ke dalam dokumen perencanaan tahunan seperti Rencana Kerja Pemerintah Gampong (RKP) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Gampong (APBG). Kondisi ini mencerminkan lemahnya kapasitas perencanaan serta koordinasi program di tingkat gampong.

Keterbatasan pengetahuan mengenai stunting di kalangan aparatur gampong dan masyarakat turut memperburuk kondisi tersebut. Kegiatan edukasi gizi dan pendataan balita belum berjalan optimal akibat minimnya tenaga terlatih serta tidak tersedianya insentif yang layak bagi pelaksana kegiatan. Masih ditemukan balita yang tidak tercatat dalam data posyandu karena tidak rutin dibawa oleh orang tuanya. Akibatnya, intervensi yang dijalankan menjadi tidak tepat sasaran dan berisiko mengabaikan kelompok yang seharusnya menjadi prioritas.

Keterlibatan aktif gampong menjadi kunci penting dalam keberhasilan program penurunan stunting. Pelaksanaan kebijakan tidak cukup hanya mengandalkan pendekatan *top-down* dari pemerintah kabupaten, melainkan membutuhkan penguatan inisiatif *bottom-up* dari masyarakat melalui partisipasi aktif dan pengambilan keputusan berbasis kebutuhan riil di lapangan. Situasi ini

menunjukkan urgensi adanya kebijakan yang mampu memperkuat peran gampong secara sistematis dan berkelanjutan.

Penetapan Peraturan Bupati Aceh Utara Nomor 45 Tahun 2021 tentang Peran Gampong dalam Pencegahan dan Penanganan *Stunting* menjadi pijakan normatif yang mencerminkan komitmen pemerintah kabupaten dalam upaya menurunkan angka stunting secara terintegrasi. Meskipun begitu, implementasi kebijakan ini belum sepenuhnya berjalan efektif di tingkat gampong, sebagaimana tercermin dari berbagai permasalahan yang masih terjadi di lapangan.

Berdasarkan realitas tersebut, penelitian ini diarahkan untuk mengkaji bagaimana optimalisasi implementasi Peraturan Bupati Aceh Utara Nomor 45 Tahun 2021 Tentang Peran Gampong dalam Penurunan Stunting Terintegrasi, dengan fokus pada Kecamatan Sawang, termasuk Gampong Babah Buloh sebagai salah satu wilayah yang menjadi lokus intervensi.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, yang menjadi rumusan masalah yaitu:

1. Bagaimana optimalisasi implementasi Peraturan Bupati Aceh Utara Nomor 45 Tahun 2021 Tentang Peran Gampong dalam Penurunan Stunting di Kecamatan Sawang?
2. Apa saja hambatan dalam optimalisasi implementasi Peraturan Bupati Aceh Utara Nomor 45 Tahun 2021 Tentang Peran Gampong dalam Penurunan Stunting di Kecamatan Sawang?

## **1.3 Fokus Penelitian**

Adapun yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Optimalisasi implementasi Peraturan Bupati Aceh Utara Nomor 45 Tahun 2021 Tentang Peran Gampong dalam Penurunan Stunting di Kecamatan Sawang.
2. Hambatan dalam implementasi Peraturan Bupati Aceh Utara Nomor 45 Tahun 2021 mengenai Peran Gampong dalam Penurunan Stunting di Kecamatan Sawang.

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan optimalisasi implementasi Peraturan Bupati Aceh Utara Nomor 45 Tahun 2021 mengenai Peran Gampong dalam Penurunan Stunting di Kecamatan Sawang.
2. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan hambatan dalam optimalisasi implementasi Peraturan Bupati Aceh Utara Nomor 45 Tahun 2021 mengenai Peran Gampong dalam Penurunan Stunting di Kecamatan Sawang.

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

##### **1.5.1 Manfaat Praktis**

1. Penelitian ini memberikan gambaran jelas mengenai prevalensi stunting di wilayah Aceh Utara. Dengan menganalisis data dari berbagai kecamatan dan desa, penelitian ini membantu pemerintah daerah untuk menentukan area yang memerlukan perhatian lebih dalam penanganan stunting, sehingga intervensi dapat difokuskan lebih tepat sasaran.

2. Hasil penelitian ini dapat digunakan oleh pemerintah Aceh Utara untuk merumuskan kebijakan yang lebih efektif dan terfokus dalam penurunan stunting, baik melalui intervensi spesifik (seperti pemberian makanan tambahan) maupun intervensi sensitif (seperti peningkatan akses air bersih dan fasilitas kesehatan).
3. Penelitian ini dapat memperkuat koordinasi antara berbagai pemangku kepentingan, termasuk sektor kesehatan, pendidikan, dan masyarakat. Kolaborasi ini penting dalam mengoptimalkan upaya penurunan stunting di Aceh Utara, mengingat masalah ini memerlukan pendekatan multidisipliner.

### **1.5.2 Manfaat Teoritis**

1. Penelitian ini memberikan pemahaman tentang faktor-faktor yang memengaruhi prevalensi stunting, seperti gizi, pola asuh, akses layanan kesehatan, dan infrastruktur, yang dapat memperkaya literatur terkait kebijakan kesehatan dan manajemen gizi dalam pengurangan stunting.
2. Penelitian ini juga dapat mengembangkan atau memodifikasi model teori kolaborasi antara berbagai sektor seperti pemerintah, masyarakat, akademisi, dan sektor swasta dalam penanggulangan masalah stunting.
3. Penelitian ini memberikan perspektif baru tentang hubungan antara stunting dan kualitas SDM di masa depan, khususnya di Indonesia, serta pentingnya intervensi pada masa awal kehidupan anak untuk meningkatkan kualitas generasi yang lebih produktif dan sehat.