

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Implementasi adalah suatu usaha atau kegiatan yang dilakukan oleh para pelaksana kebijakan dengan maksud untuk memperoleh suatu hasil yang sesuai berdasarkan sasaran atau tujuan dari suatu kebijakan. Implementasi diartikan sebagai salah satu tahapan dari kebijakan publik yang berada di antara tahapan penyusunan kebijakan dan hasil yang ditimbulkan dari kebijakan tersebut, (Anggara, 2014:232). Menurut Sudarsono dalam bukunya Analisis Kebijakan Publik, implementasi adalah kegiatan penyelesaian pekerjaan yang mencapai hasil yang diinginkan. Implementasi kebijakan diperlukan karena ada isu-isu kebijakan yang perlu ditangani dan diselesaikan.

Menurut Edward III dalam Agustino, (2016:139), mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai: “Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompokkelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuantujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”.

Edward III merumuskan empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Empat faktor kritis tersebut yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat faktor tersebut saling berhubungan serta saling mempengaruhi antara satu dengan yang lainnya dalam menentukan keberhasilan dan kegagalan implementasi. Salah satu kelemahan terbesar dalam proses kebijakan publik adalah masalah dalam tahapan implementasinya, hal ini disebabkan oleh faktor-

faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan dalam implementasi suatu kebijakan .

Komunikasi sangat diperlukan agar para implementor semakin konsisten. Seperti halnya dalam mengimplementasikan Peraturan Bupati Aceh Utara Nomor 45 tahun 2021 Tentang Peran *Gampong* Dalam Penurunan *Stunting* Terintegrasi di *Gampong Ulee Blang* para implementor melakukan sosialisasi dan edukasi terlebih dahulu kepada masyarakat baik itu dilakukan secara perorangan atau berkelompok agar masyarakat mengetahui maksud dan tujuan dari peraturan dalam penurunan *stunting*.

Sumber daya juga memiliki peran yang cukup penting, karena tanpa adanya dukungan dari sumber daya maka kebijakan tersebut tidak akan berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Untuk mengukur sumber daya dalam implementasi Peraturan Bupati Aceh Utara Nomor 45 tahun 2021 Tentang Peran *Gampong* Dalam Penurunan *Stunting* Terintegrasi di *Gampong Ulee Blang* dilihat dari staf yang memiliki kemampuan sesuai dengan yang dibutuhkan serta fasilitas yang memadai dan terstandarisasi sehingga memperlancar penurunan *stunting*.

Disposisi/sikap dari para pelaksana sangat diperlukan dalam melaksanakan kebijakan karena apabila pelaksana kebijakan memiliki sikap yang kurang baik, maka tentu pelaksana kebijakan tersebut tidak akan efektif, Seperti dalam implementasi Peraturan Bupati Aceh Utara Nomor 45 tahun 2021 Tentang Peran *Gampong* Dalam Penurunan *Stunting* Terintegrasi di *Gampong Ulee Blang* masih ditemukannya pelaksana kebijakan yang masih kurang dalam melaksanakan tugasnya dalam upaya mencapai keberhasilan peraturan tersebut.

Struktur birokrasi yaitu mekanisme kerja yang dibentuk untuk mengelola pelaksanaan sebuah kebijakan, karena tanpa adanya mekanisme pelaksana maka kebijakan tersebut sulit dijalankan untuk itu implementasi program penurunan *stunting* dilaksanakan dengan upaya untuk mewujudkan salah satu tujuan dari keberhasilan pembangunan kesehatan nasional serta dapat menjadi target pembangunan berkelanjutan sebagai bagian dari investasi sumber daya manusia sejak dini.

*Stunting* merupakan terjemahan dari bahasa Inggris yaitu pengerdilan dimana keadaan tubuh yang pendek dan sangat pendek hingga melebihi keadaan seharusnya dibawah median panjang atau tinggi badan. *Stunting* dapat di diagnosis melalui *indeks antropometri* tinggi badan yang mencerminkan pertumbuhan linear yang di capai pada pra dan pasca persalinan dengan indikasi kekurangan gizi jangka panjang, akibat dari gizi yang tidak memadai. *Stunting* merupakan pertumbuhan linear yang gagal untuk mencapai potensi *genetic* sebagai akibat dari pola makan yang buruk dan penyakit infeksi (ACC/SCN, 2000).

*World Health Organization (WHO)* menetapkan *prevalensi* balita pendek akan menjadi masalah kesehatan jika *pravalensinya* 20% atau lebih. Hal ini di sebabkan presentasi balita pendek di Indonesia sangat tinggi sehingga menjadi masalah kesehatan yang harus di tanggulangi. Indonesia memiliki masalah gizi yang cukup serius, ditandai dengan banyaknya kasus gizi buruk pada anak di bawah usia 5 tahun. Untuk itu, pemerintah memprioritaskan menanggulangi permasalahan *stunting* karena akan mempengaruhi pada pembangunan sumber

daya manusia serta berpengaruh terhadap produktivitas dan pertumbuhan ekonomi di Indonesia. (kesehatannegeriku.kemkes.go.id, 16.6.2023)

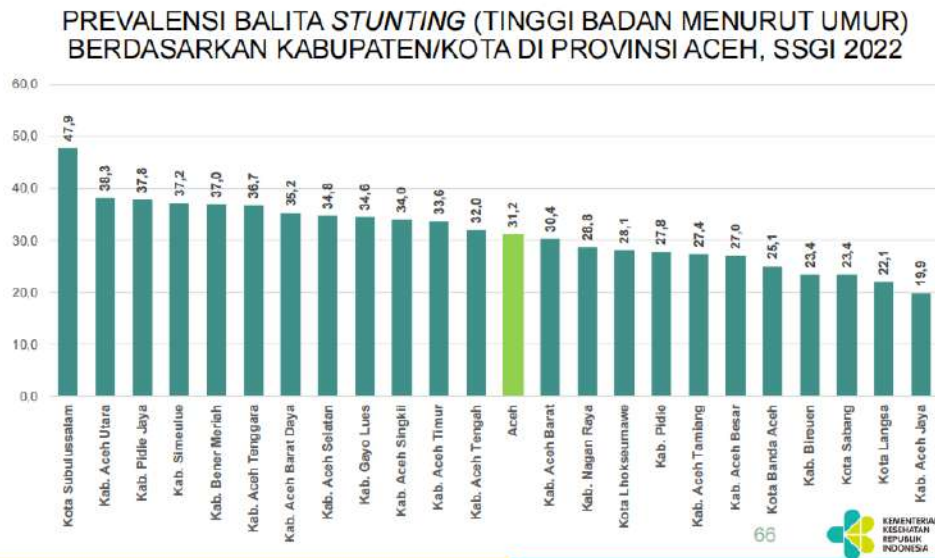
Persoalan *stunting* menjadi sorotan utama yaitu permasalahan pemilihan pangan yang bergizi seimbang dan berkualitas, sangat menentukan kualitas sumber daya manusia (SDM). Pemerintah harus mampu menyelesaikan persoalan *stunting* agar dapat meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM) agar mampu berdaya saing di era teknologi dan komunikasi.

Pencegahan gizi buruk harus dilaksanakan dengan baik untuk meningkatkan perawatan gizi 1000 HPK ( Hari Pertama Kehidupan) pada ibu hamil dan anak usia 0-59 bulan, meningkatkan pendidikan makanan sehat, serta mendorong masyarakat dan keluarga untuk mendukung tumbuh kembang anak.

Kabupaten Aceh Utara merupakan salah satu Kabupaten yang berada di Provinsi Aceh. Kabupaten Aceh Utara juga sebagai penetapan status lokasi fokus (lokus) *stunting* dari tahun 2019 sampai dengan sekarang. Penetapan ini dilakukan melalui keputusan Bupati Aceh Utara Nomor 441/192/2021 Tentang Penetapan Lokasi Fokus Intervensi Penurunan *Stunting* Terintegrasi. (dashboard.stunting.go.id)

Berdasarkan data dari Survei Status Gizi Indonesia (SSGI) Kementerian Kesehatan pada tahun 2022 *prevalensi stunting* di Kabupten Aceh Utara sebesar 38,3% angka ini masih jauh dari batas yang di tetapkan oleh WHO yaitu 20%.

**Gambar1. 1 Angka *Stunting* di Provinsi Aceh**



sumber : Hasil Studi Status Gizi Indonesia (SSGI) Tahun 2022

Dari data tersebut menunjukkan balita *stunting* di Kabupaten Aceh Utara masih tinggi, oleh sebab itu perlu dilakukan pencegahan sejak dini. Penyelesaian masalah ini dilakukan berdasarkan kerjasama antar lembaga dalam penurunan *stunting* sehingga angka *stunting* di Kabupaten Aceh Utara terminimalisir, oleh karna itu Bupati Aceh Utara telah mendelegasikan kewenangan dan tanggung jawab kepada Dinas Kesehatan, BKKBN, Puskesmas, Camat, dan *Gampong* serta di bantu oleh tim pencegahan dan penanggulangan *stunting*.

Berdasarkan wawancara awal dengan ibu Evi Maisyarah, SKM selaku staf penyusunan program dalam penurunan *stunting* di Dinas Kesehatan Kabupaten Aceh Utara beliau mengatakan :

“Adapun yang menjadi program dalam kegiatan penurunan *stunting* di Kabupaten Aceh Utara yang telah dilaksanakan adalah Pemberian Makanan Tambahan (PMT) pada gizi buruk, ibu hamil, dan *stunting*. Pemberian Tablet Tambah Darah (TTD) pada remaja putri dan ibu hamil. Pemberian ASI eksklusif. Pemberian vitamin A pada balita berusia 6-59 bulan. Pendataan ibu hamil dan *stunting* dilakukan setiap bulan dan data diperoleh dari posyandu di setiap *gampong*.”  
(wawancara 21 Juni 2023)

Berdasarkan wawancara awal di atas diperoleh informasi bahwa Dinas Kesehatan Kabupaten Aceh Utara telah berupaya untuk melaksanakan program-program yang telah diamanatkan dalam Peraturan Bupati Aceh Utara Nomor 45 tahun 2021 dalam kegiatan penurunan *stunting* di Kabupaten Aceh Utara.

Terdapat di sejumlah berita yang menjadi permasalahan dalam penurunan *stunting* di Kabupaten Aceh Utara dari berita tersebut menyebutkan bahwa: “Bupati Aceh Utara pada saat itu, Muhammad Thaib, mengakui banyak kendala untuk dalam pelaksanaan sejumlah program dalam penurunan *stunting*, termasuk penempatan orang-orang yang tidak profesional dalam program pengurangan angka *stunting*. Masyarakat Aceh Utara memiliki sejumlah masalah kesehatan yang belum tertangani sampai sekarang seperti akses air bersih yang belum merata dan sarana kesehatan di daerah terpencil yang masih terbatas. tidak semua warga yang memiliki balita di Aceh Utara membawa anaknya ke posyadu sehingga metode pendataan harus dilakukan secara menyeluruh”. (Unimalnews)

Berdasarkan data rekapan status gizi balita dari data E-PPGM Dinas Kesehatan Kabupaten Aceh Utara. Adapun rincian data tersebut adalah Sebagai Berikut :

**Tabel 1. 1 Prevelensi Stunting Di Kabupaten Aceh Utara 2023**

No	Puskesmas	Jumlah Desa	Sasaran Balita E-PPGBM	Balita	Stunting
1	Sawang	19	1.562	1.254	77
2	Nisam	29	1.694	1.459	128
3	Banda Baro	9	708	580	32
4	Kuta Makmur	39	2.416	1.626	391
5	Simpang Kramat	16	855	855	75
6	Syamtalira Bayu	38	1.965	1.965	21
7	Geureudong Pase	11	636	575	55
8	Meurah Mulia	50	1.654	439	63
9	Matangkuli	49	1.180	1.051	34
10	Paya Bakong	39	1.423	1.138	55
11	Pirak Timu	23	917	669	163
12	Cot Girek	24	1.479	1.149	23
13	Tanah Jambo Aye	30	1.533	984	34
14	Lhok Beuringen	17	764	232	12
15	Langkahan	11	915	514	55
16	Simpang Tiga	12	390	-	0
17	Seunudon	25	1.498	1.432	10
18	Blang Geulumpang	8	544	-	0
19	Baktiya	57	2.452	1.493	62
20	Baktiya Barat	26	1.446	1300	56
21	Lhoksukon	41	1.469	-	0
22	Buket Hagu	35	1.567	945	83
23	Tanah Luas	56	2.381	2.213	55
24	Nibong	20	827	725	20
25	Samudera	40	1.663	515	21
26	Syamtalira Aron	34	1.611	1.490	139
27	Tanah Pasir	18	934	908	44
28	Lapang	11	831	-	0
29	Muara Batu	24	2.084	1.826	48
30	Dewantara	15	2.739	2.476	126
31	Babah Buloh	20	1.074	506	111
32	Nisam Antara	6	932	106	16
<b>Jumlah</b>		<b>852</b>	<b>44.143</b>	<b>30.425</b>	<b>2.009</b>

Sumber Data : Data Dinas Kesehatan Kabupaten Aceh Utara

Berdasarkan data rekapitan status gizi balita dari data E-PPGM Dinas Kesehatan Kabupaten Aceh Utara yang menunjukkan penetapan lokasi fokus dalam penurunan *stunting* terdapat pada Kecamatan Pirak Timu dengan *Prevalensi stunting* banyak. Berikut uraian lebih rinci tentang *prevalensi stunting* di Kecamatan Pirak Timu.

**Tabel 1. 2** Rekap data *stunting* di Kecamatan Pirak Timu tahun 2022

No	Desa/Kelurahan	BB/U		TB/U		<i>Stunting</i>
		Sangat Kurang	Kurang	Sangat Pendek	Pendek	
1	Tanjong Seurikui	2	8	1	8	9
2	Alue Rimei	3	5	3	8	11
3	Paya Long Jalo	4	5	3	7	10
4	Serdang	1	9	3	5	8
5	Ulee Blang	2	10	5	13	18
6	Meunye Tujoh	3	9	1	11	12
7	Pucok Alue Pirak	4	8	1	9	10
8	Ara Tonton Moncrang	1	5	0	8	8
9	Bili Baro	1	11	1	9	10
10	Keutapang	4	6	5	0	5
11	Rengkam	5	6	1	7	8
12	Teupin U	2	5	2	5	7
13	Alue Bungkoh	5	8	5	7	12
14	Ceumeucet	5	2	0	5	5
15	Leupe	5	11	5	10	15
16	Trieng Krueng Kreh	0	1	0	2	2
17	Matang Keh	4	7	5	9	14
18	Krueng Pirak	3	8	2	4	6
19	Rayeuk Pange	1	5	0	3	3
20	Bungong	2	5	0	5	5
21	Mns. Glumpang	1	1	0	2	2
22	Asan Krueng Kreh	0	3	1	2	3
23	Beuracan Rata	1	2	1	1	2
<b>Jumlah</b>		<b>59</b>	<b>140</b>	<b>45</b>	<b>140</b>	<b>185</b>

Sumber data : Puskesmas Pirak Timu Tahun 2022



**Tabel 1. 3 Rekapitan data *stunting* di Kecamatan Pirak Timu tahun 2023**

No	Desa/Kelurahan	BB/U		TB/U		<i>Stunting</i>
		Sangat Kurang	Kurang	Sangat Pendek	Pendek	
1	Tanjong Seurikui	0	7	1	6	7
2	Alue Rimei	3	10	5	4	9
3	Paya Long Jalo	3	8	6	6	12
4	Serdang	1	13	4	8	12
5	Ulee Blang	4	11	7	6	13
6	Meunye Tujoh	4	7	1	10	11
7	Pucok Alue Pirak	3	10	8	6	14
8	Ara Tonton Moncrang	0	5	2	9	11
9	Bili Baro	2	9	1	9	10
10	Keutapang	0	5	0	0	0
11	Rengkam	0	6	4	7	11
12	Teupin U	1	12	5	4	9
13	Alue Bungkoh	3	10	4	7	11
14	Ceumeucet	1	4	3	3	6
15	Leupe	1	8	4	10	14
16	Trieng Krueng Kreh	0	2	1	3	4
17	Matang Keh	1	10	3	8	11
18	Krueng Pirak	6	5	6	6	12
19	Rayeuk Pange	1	11	6	8	14
20	Bungong	2	3	2	3	5
21	Mns. Glumpang	1	3	2	2	4
22	Asan Krueng Kreh	1	4	1	4	5
23	Beuracan Rata	0	5	0	3	3
<b>Jumlah</b>		<b>38</b>	<b>168</b>	<b>76</b>	<b>132</b>	<b>208</b>

Sumber data : Puskesmas Pirak Timu Tahun 2023

Berdasarkan data di atas di Kecamatan Pirak Timu terdapat penentuan lokasi fokus dalam penurunan *stunting* terdapat pada *gampong Ulee Blang* dengan *prevalensi stunting* sebanyak 13 kasus. Untuk itu Bupati Aceh Utara menetapkan suatu kebijakan yang mengatur tentang penurunan *stunting* yang diatur dalam Peraturan Bupati Aceh Utara Nomor 45 Tahun 2021 Tentang Peran *Gampong* dalam Penurunan *Stunting* Terintegrasi dengan tujuan pelaksanaannya adalah untuk sebagai pedoman bagi *gampong* untuk ikut berperan serta dalam kegiatan

penurunan *stunting* dan mendukung percepatan penurunan *stunting*, dan sebagai dasar pelaksanaan *konvergensi* program penurunan *stunting* di *gampong*.

Berdasarkan wawancara awal dengan Ibu Aprillia Metriani, S.Tr.Gz selaku Ketua Tenaga Nusantara Sehat di Puskesmas Pirak Timu beliau mengatakan:

“Pihak dari puskesmas telah melaksanakan program yang telah di perintahkan Dinas Kesehatan Kabupaten dalam penurunan *stunting*, pihak Puskesmas juga telah memberikan penyuluhan, edukasi terkait *stunting* kepada masyarakat Kecamatan Pirak Timu, pihak Puskesmas juga telah menjalin kerjasama dengan *geuchik*, camat, BKKBN serta Puskesmas juga telah melaksanakan sosialisasi lintas sektoral. Namun dalam pelaksanaan penurunan *stunting* masih terdapat beberapa kendala seperti pengukuran yang kurang akurat, skill kader, pengetahuan masyarakat yang masih kurang memahami tentang *stunting*, sosial ekonomi masyarakat, masyarakat tidak semua datang ke posyandu.” (wawancara 12 Oktober 2023)

Dari hasil observasi yang telah dilakukan peneliti terdapat beberapa permasalahan yang terjadi dalam pengimplementasian Peraturan Bupati tersebut. Adapun yang menjadi permasalahan adalah sebagai berikut:

Dalam Peraturan Bupati Aceh Utara Nomor 45 Tahun 2021 Tentang Peran *Gampong* dalam Penurunan *Stunting* Terintegrasi di *Gampong Ulee Blang* terdapat dalam Bab V Sasaran dan Kegiatan, Bagian Kesatu, Sasaran, Pasal 6 Ayat (3) Sasaran intervensi gizi spesifik dan sensitif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) namun pada kenyataannya masih banyak dari sasaran dan kegiatan dalam penurunan *stunting* masih belum maksimal terlaksana, masih ada beberapa sasaran dan kegiatan yang belum di laksanakan atau terealisasikan.

Bab X, Pasal 29, ayat (8) strategi komunikasi perubahan perilaku dalam penurunan *stunting* sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf (f) berisi materi dan metode komunikasi yang digunakan bisa berbeda tergantung kelompok

sasaran yang dituju dan disesuaikan dengan konteks lokal berupa: isi materi komunikasi yang dapat di pahami oleh kelompok sasaran, isi materi komunikasi yang di sampaikan relevan di antaranya tentang ASI eksklusif, jamban sehat, tentang sayur dan buah, imunisasi, GERMAS, gizi selama kehamilan dan lain lain namun pada kenyataannya komunikasi yang di sampaikan kader masih kurang relevan terhadap apa yang ingin di sampaikan karena kader juga memiliki kelemahan di dalam penguasaan materi terkait *stunting* tersebut sehingga pengetahuan ibu masih kurang terhadap yang seharusnya di terima. Dalam hal ini ibu atau sasaran penurunan *stunting* itu sendiri masih acuh tak acuh terhadap program tersebut sehingga kepedulian menjadi salah satu faktor yang menghambat dalam penurunan *stunting*.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Bupati Aceh Utara Nomor 45 Tahun 2021 Tentang Peran *Gampong* dalam Penurunan *Stunting* Terintegrasi di *Gampong Ulee Blang*?
2. Apa saja yang menjadi hambatan dalam implementasi Peraturan Bupati Aceh Utara Nomor 45 Tahun 2021 Tentang Peran *Gampong* dalam Penurunan *Stunting* Terintegrasi di *Gampong Ulee Blang*?

## **1.3 Fokus Penelitian**

Untuk memudahkan dalam menentukan arah penelitian supaya tidak mengalami terjadinya pelebaran yang dapat menyulitkan dalam pengumpulan data di lapangan, untuk itu perlu ditentukannya fokus penelitian yaitu :

1. Implementasi Peraturan Bupati Aceh Utara Nomor 45 Tahun 2021 Tentang Peran *Gampong* dalam Penurunan *Stunting* Terintegrasi di *Gampong Ulee Blang* dilihat dari sasaran, dan strategi komunikasi perubahan perilaku.
2. Hambatan dalam implementasi Peraturan Bupati Aceh Utara Nomor 45 Tahun 2021 Tentang Peran *Gampong* dalam Penurunan *Stunting* Terintegrasi di *Gampong Ulee Blang* dilihat dari komunikasi, sumber daya, disposisi/sikap.

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan bagaimana implementasi Peraturan Bupati Aceh Utara Nomor 45 Tahun 2021 Tentang Peran *Gampong* dalam Penurunan *Stunting* Terintegrasi di *Gampong Ulee Blang* dilihat dari sasaran, dan strategi komunikasi perubahan perilaku.
2. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan hambatan dalam implementasi Peraturan Bupati Aceh Utara Nomor 45 Tahun 2021 Tentang Peran *Gampong* dalam Penurunan *Stunting* Terintegrasi *Gampong Ulee Blang* dilihat dari komunikasi, sumber daya, disposisi/sikap.

## 1.5 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara praktis dan teoritis.

### a. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi peningkatan kebijakan penurunan *stunting* di kabupaten Aceh Utara khususnya dalam peran *gampong* dan juga dapat menjadi bahan pertimbangan dalam penurunan *stunting* di Kabupaten Aceh Utara khususnya peran *gampong* dalam menjadikan kebijakan tersebut dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat secara luas.

### b. Manfaat Teoritis

Menambah referensi tentang konsep dan teori administrasi material sebagai salah satu garapan Ilmu Administrasi Publik dan menambah pengetahuan penulis dalam memahami teori administrasi dalam kebijakan penurunan *stunting* di Kabupaten Aceh Utara khususnya peran *gampong* dan studi ini diharapkan mampu berguna untuk peningkatan Administrasi Publik mengenai implementasi Peraturan Bupati Aceh Utara Nomor 45 Tahun 2021 Tentang Peran *Gampong* dalam Penurunan *Stunting* Terintegrasi di *Gampong Ulee Blang*.