

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Penelitian Terdahulu**

Dalam penelitian ini penggunaan penelitian terdahulu dijadikan acuan atau tolak ukur tujuannya mengetahui dan memperjelas perbedaan yang substansial antara penelitian tersebut dengan sebelumnya:

Penelitian yang dilakukan oleh (Muthia et al,2019) dengan judul Evaluasi Pelaksanaan Program Pencegahan Stunting Ditinjau dari Intervensi Gizi Spesifik Gerakan 1000 HPK Di Puskesmas Pegang Baru Kabupaten Pasaman. Kesimpulan dari penelitian tersebut bahwa kebutuhan obat-obatan dan vitamin telah dipenuhi dengan baik namun, dalam pelaksanaannya terdapat hambatan yang disebutkan dalam penelitian di Puskesmas Pegang Baru Kabupaten Pasaman, yaitu terkadang terdapat obat-obatan yang didistribusikan ke dinas sudah mendekati batas kadaluarsa, misalnya vitamin A.

Penelitian yang dilakukan oleh (Agustuti Handayani,2019) yang berjudul Evaluasi Kebijakan Program 1000 HPK Dalam Penanganan Stunting Pada Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung.diejalaskan dalam penelitian menyimpulkan bahwa Implementasi gerakan 1000 HPK belum berjalan efektif. Faktor indikatornya ialah tidak tercapainya Rencana Jangka Menengah yang menargetkan penurunan prevalensi gizi buruk tidak tercapai, masih terdapat bayi kekurangan gizi. Bukti utamanya dilihat dengan tingginya prevalensi anemia pada ibu hamil serta masih rendahnya partisipatif Ibu yang memberi ASI Eksklusif.

Penelitian yang ditulis oleh (Khoeroh & Indriyanti,2017) berjudul Evaluasi Penatalaksanaan Gizi Balita Stunting di Wilayah Kerja Puskesmas Sirampog. Kesimpulan penelitiannya bahwa kendala yang dialami ialah kekuarangan petugas pelaksana program stunting yang ahli di bidangnya khususnya tenaga gizi.

Penelitian yang dilakukan oleh (Pradana et al,2020) berjudul Evaluasi Proses dalam Program Penanganan Stunting di Semarang. Hasil penelitian menyimpulkan

bahwa perencanaan program stunting dijalankan sudah melibatkan tenaga gizi sebagai perencana program dan kepala puskesmas sebagai pengarah program, kegiatan yang berlangsung juga sama menjadi kegiatan yang biasa dilakukan.

Penelitian yang dilakukan oleh (Priharwanti, 2022) berjudul Evaluasi CIPP (Context-In put-Process -Product) Program Asi Eksklusif Sebagai Upaya Penurunan Stunting di Bantarbola Kabupaten Pematang. Hasilnya menjelaskan bahwa bahwa pencapaian lebih mengacu pada tingkat pengetahuan ibu tentang bagaimana mencegah stunting dan bagaimana pelaksanaan praktek pemberian ASI eksklusif juga namun hasil masih sangat kurang.

Penelitian yang dilakukan oleh (Arumsari et al,2022) berjudul Evaluasi Pelaksanaan Program Pencegahan Stunting di Era Pandemi Covid-19. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa dalam program, masih terdapat hambatan yang dialami salah satunya yaitu menurunnya cakupan kunjungan petugas puskesmas ke desa yang diakibatkan pemberlakuan PPKM yang panjang oleh pemerintah dan empat dari lima kegiatan jadinya stunting belum sesuai dengan capaian target. Proses pemantauan dan pelacakan balita stunting, pemberian PMT, penyuluhan stunting dan konseling gizi masih kurang dilaksanakan.

Penelitian yang ditulis oleh (Vita Nurlatif & Ardiana Priharwanti,2019) yang berjudul Stunting, Besaran Masalah dan Strategi Penanganannya di Kabupaten Pekalongan. Dari penelitian disimpulkan pelaksanaan program penanggulangan Stunting di Kabupaten Pekalongan yang telah rutin dilaksanakan meliputi pemberian penambahan PMT Pendamping ASI, peningkatan cakupan pemberian kepada ibu Hamil, peningkatan cakupan ASI Eksklusif pada balita dengan berelaborasi antara Dinas Kesehatan, Puskesmas dan lintas sektoral, diantaranya juga meliputi pengadaan timbangan Dacin, timbangan injak, microtoise (alat pengukur tinggi badan). Kegiatan program penanggulangan penurunan Stunting pada balita di kabupaten pekalongan sudah dilaksanakan pada tahun-tahun sebelumnya,namun hasil yang diperoleh pada bulan juli 2018 kasus Stunting ini masih meningkat.

Penelitian yang dilakukan oleh (Hermawati & Sastrawan,2020) berjudul Evaluasi Kebijakan Program Penanggulangan Stunting Terintegrasi Di Kabupaten

Lombok Utara. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa program penanggulangan Stunting terintegrasi belum berjalan sepenuhnya dengan maksimal karena banyaknya kendala teknis yang terjadi pada saat pelaksanaan program kegiatan diperparah juga dilini masing-masing OPD di lapangan.

Penelitian yang dilakukan oleh (Pradana et al,2022) berjudul The CIPP Model of Stunting Management Program During Covid-19 Pandemic in Semarang City. Kesimpulan penelitian bahwa merencanakan program sesuai dengan beradaptasi dengan situasi dan kondisi saat Pandemi COVID-19 juga dalam penanganan program stunting.

Penelitian yang dilakukan oleh (Galuh Astri Kirana, 2014) dengan judul “Hubungan perilaku keluarga sadar gizi(KADARZI) dengan kejadian Stunting pada balita di Kecamatan Wonosari Kabupaten Klaten”. Hasil penelitian dijelaskan prevalensi dari indikator perilaku keluarga sadar gizi di Kecamatan Wonosari Kabupaten Klaten adalah sebagai berikut, penimbangan balita secara rutin sebesar 70%, asi eksklusif 60%, makan beraneka ragam 46%, penggunaan garam beryodium 99%, dan pemberian suplemen vitamin A dosis tinggi 100%. Adanya hubungan antara perilaku kadarzi dengan kejadian stunting pada balita di Kecamatan Wonosari Kabupaten Klaten dan terdapat korelasi yang rendah antara kedua variabel.

## 2.2 Kajian Teori

### 2.2.1 Definisi Kebijakan Publik

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) definisi kebijakan publik adalah rangkaian proses dan asas yang menjadi garis besar dan dasar perencanaan dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan dan organisasi); pernyataan meliputi cita-cita, tujuan, prinsip, dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran. Menurut Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi

kehidapan masyarakat. Anderson mengemukakan bahwa dalam mempelajari kebijakan negara diarahkan kepada apa yang seyogyanya dilakukan oleh pemerintah dan dipartispasikan oleh semua masyarakat. Disamping itu konsep tersebut juga membedakan antara kebijakan dan keputusan yang mengandung arti pemilihan antara sejumlah alternatif yang tersedia. Selanjutnya menurut Islam, Implikasi dari pengertian kebijakan publik menurut Anderson diatas bahwa :

1. Kebijakan negara itu bertujuan secara tertentu atau diartikan sebagai tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Kebijakan itu juga benar-benar dilakukan oleh pemerintah, bukan hanya apa yang pemerintah bermaksud melakukan sesuatu yang akhirnya tidak berjalan.
3. Kebijakan negara itu pertama bersifat positif dalam arti merupakan bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu yang harus dijalankan kedua bersifat negatif yang dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
4. Kebijakan ini berisi kaitannya dalam menjalankan tindakan atau pola-pola yang dilakukan pemerintah.
5. Kebijakan pemerintah setidaknya diartikan secara positif didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa (otokratif).

Kebijakan adalah rangkaian asas ditarik garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan kepemimpinan dalam pemerintahan, dan cara bertindak (tentang organisasi,maupun pemerintah); digambarkan dari cita-cita, tujuan prinsip, atau maksud garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran tertentu.Lalu selanjutnya terdapat lima hal yang berhubungan dengan kebijakan publik. Pertama tujuan atau kegiatan yang berorientasi tujuan kepada perhatian utama perilaku atau peristiwa yang tiba-tiba terjadi. Kedua kebijakan dijadikan sebagai pola model tindakan pejabat pemerintah terkait dalam pembuatan keputusan-keputusan secara terpisah. Ketiga kebijakan harus mencakup apa yang nyata dengan perbuatan pemerintah atau apa yang mereka katakan dan kerjakan. Keempat bentuk kebijakan publik sendirinya dalam bentuknya yang positif didasarkan pada ketentuan hukum dan wewenang pemangku kebijaka. Kelima

tujuan kebijakan public utamanya adalah dapat tercapainya kesejahteraan masyarakat.

### **2.2.2 Tahapan Kebijakan Publik**

Kebijakan Publik merupakan sebuah produk luaran atau output pemerintah pusat maupun daerah dalam rangka pemecahan masalah-masalah publik yang dianggap urgent demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Menurut William Dun (2003:2) sebagai berikut :

#### **1. Penyusunan Agenda**

Agenda setting adalah sebuah fase atau proses yang sangat strategis dalam tahapan kebijakan publik. Dalam fase inilah ditentukan mana permasalahan publik dan prioritas yang masuk dalam urgensi pada saat itu. Jika sebuah isu publik mendapatkan kedudukan sebagai masalah publik juga masuk dalam kategori mendapat prioritas dalam agenda publik, maka isu publik tersebut berhak masuk dan mendapatkan alokasi sumber daya publik pertimbangannya adalah dirasa lebih dari pada isu publik lainnya.

#### **3. Formulasi Kebijakan**

Masalah yang telah berhasil masuk dalam agenda pemerintah tahap berikutnya diolah dan didefinisikan oleh para pemangku kekuasaan untuk dapat ditemukan alternatif-alternatif kebijakan sebagai jalan keluar solusi dari masalah kebijakan tersebut. Sama halnya dengan pemilihan isu masalah, pemilihan alternatif kebijakan jalan keluar solusi pemecahan masalah kebijakan juga dipilih dan diseleksi agar mendapat pilihan alternatif terbaik untuk memecahkan masalah kebijakan.

#### **4. Adopsi atau Legitimasi Kebijakan**

Tujuan legitimasi adalah dasarnya dengan memberikan otorisasi pada proses pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur didasarkan kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya semua tindakan pemerintah adalah tindakan yang sah, yaitu dengan mendukung dan berpartisipasi. Dukungan untuk rezim cenderung dimaknai dengan melihat cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah apakah membantu

atau dimakanai untuk anggota mentolerir pemerintahan disonansi. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu di mana melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

#### 5. Implementasi Kebijakan

Program kebijakn yang diambil oleh pamangku kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan. Program kebijakan yang telah diambil baik berupa dalam bentuk alternatif diartikan sebagai pemecahan masalah harus diimplementasikan, dengan dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah dilevel bawah. Bentuk implementasi kebijakan yang telah dilaksanakan oleh unit-unit administrasi digunakan memobilisasi sumberdaya finansial dan manusia. Pada implementasi ini diliputi berbagai kepentingan yang kaitannya saling bertaut. Beberapa implementasi keputusan kebijakan dalam implementasi mendapat dukungan para pelaksana (implementers) namun dalam waktu bersamaan mendapat penentangan oleh para pelaksana.

#### 6. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi secara umum merupakan fase atau tahapan fungsional yang kaitannya dengan estimasi pelaksanaan dan nilai dari sebuah kebijakan yang berjalan. Tahapan evaluasi bukan hanya sebagai agenda yang dilaksanakan pada akhir proses kebijakan yang sudah berjalan. Proses evaluasi mulai dimulai dari perumusan masalah-masalah kebijakan, selanjutnya juga proses evaluasi dalam tahapan program-program yang diusulkan untuk pemecahan masalah kebijakan, evaluasi juga meliputi implementasi kebijakan juga dilihat dari dampak yang ditimbulkan dari kebijakan itu sendiri.

### **2.3 Definisi Evaluasi**

Kebijakan yang dilaksanakan tak hanya bentuknya dijalankan saja, kebojokan juga melalui tahapan evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakn public yang berjalan guna sebagai pertanggung jawaban kepada konstiusennya, dan melihat sejauh mana tujuan kebijakan tercapai.

Menurut Winarno (2014:228-229) evaluasi atau penilaian suatu kebijakan didefinisikan sebagai berikut:

*“Evaluasi dijadikan sebuah langkah terakhir dalam tahap-tahap sebuah proses kebijakan. Sebagai kegiatan yang diharuskan memiliki fungsional dalam kegiatan yang dan tahapan ini sebenarnya tidak lantas dijadikan sebagai tahapan akhir saja namun pada semua lini proses tahapan dalam proses pembuatan kebijakan publik mulai dari perumusan masalah, program-program yang sudah terlaksana untuk penyelesaian masalah, implementasi, hingga dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan, evaluasi adalah kegiatan untuk menilai kebijakan yang bertujuan untuk melihat bnetuk kebijakan yang berjalan apakah memiliki sebab-sebab kegagalan proses kebijakan itu dilaksanakan atau untuk melihat apakah kebijakan publik tersebut telah sudah dalam tahapan dampak dihasilkan dari kebijakan tersebut sesuai yang diharapkan. Oleh sebab itu penilaian atau evaluasi dapat menangkap kaitannya isi kebijakan, penilaian berjalannya kebijakan, dan dampak yang dihasilkan kebijakan”.*

Dari pengertiannya evaluasi diatas, peneliti harapannya dapat menarik sebuah kesimpulan bahwa evaluasi adalah sebuah proses penilaian atau pengukuran apakah program kebijakan dalam implementasinya berjalan dengan semestinya, baik itu berupa dampak yang dihasilkan maupun proses berlangsungnya pelaksanaan kebijakan itu sendiri.

#### **2.4 Definisi Stunting**

Menurut Prof. Dr. Fasli Jalal, Ph.D (Nurhajati, 2018:12) Stunting ialah suatu kondisi tinggi badan seseorang ternyata lebih pendek dibandingkan tinggi badan orang lain pada umumnya hal ini terkait usia (yang seusia). Hal ini terlihat dari seseorang stunting atau tidaknya saat anak itu disejajarkan dengan teman-teman seusianya jika tinggi anak tersebut dibawah rata-rata tinggi teman seusianya maka diasumsikan bahwa anak tersebut mengalami stunting. Stanting sendiri baru akan terlihat ketika bayi sudah beranjak 2 (dua) tahun meski sebenarnya faktor kekurangan gizi kronis sudah terpapar sejak janin berada anak dalam kandungan.

Stunting adalah kaitannya dengan kurang gizi kronis yang faktornya dipengaruhi oleh asupan gizi yang kurang dalam kurun waktu cukup lama akar permasalahannya asupan makanan yang tidak sesuai kebutuhan gizi.

Stunting sudah terpapar sejak janin masih dalam kandungan ibu dan kondisinya nampak saat anak sudah berusia dua tahun. Kekurangan gizi yang terjadi sejak usia dini meningkatkan angka kematian bayi dan anak, dampak dari stunting penderitanya mudah sakit dan memiliki postur tinggi tubuh tidak maksimal saat dewasa (MCA Indonesia, 2014). Schmidt 2014 dalam Fikawati (2017) juga mengatakan kaitannya stunting definisi sebagai tinggi badan menurut usia di bawah -2 standar median kurva pertumbuhan anak standar WHO. Stunting juga sebuah kondisi kronis yang buruk pada pertumbuhan linear seorang anak yang diakibatkan akumulasi dampak berbagai faktor yang utamanya ditujang terkait buruknya gizi dan kesehatan pada saat sebelum dan setelah kelahiran anak tersebut. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Schmidt (2014) yang menyebutkan bahwa kondisi stunting merupakan dampak diakibatkan kurang gizi yang terjadi dalam periode waktu yang panjang pada akhirnya berdampak penghambatan pertumbuhan linear.

#### **2.4.1 Penyebab Stunting**

Stunting pada balita merupakan sebuah konsekuensi sebab akibat dari beberapa faktor yang erat kaitannya dengan kemiskinan mengakibatkan kemampuan orang tua dalam memberikan gizi, pengetahuan kesehatan, sanitasi dan lingkungan (KemenKes RI, 2018). Faktor utama yang menyebabkan stunting yaitu :

- 1) Asupan makanan

Kodrati manusia membutuhkan makanan untuk keberlangsungan hidupnya. Makanan dijadikan sebagai sumber energi untuk menunjang semua kegiatan atau aktivitas dilakukan manusia. Seseorang manusia sudah semestinya tidak dapat menghasilkan energi melebihi dari apa yang diperoleh dari konsumsi makanan kecuali jika meminjam atau pembakaran lemak sebagai cadangan energi dalam tubuh. Namun kebiasaan meminjam dari lemak tubuh ini akan dapat mengakibatkan keadaan yang membahayakan, yaitu kekurangan gizi khususnya pada energi tubuh (Suhardjo, 2003).

## 2). Penyakit infeksi

Permasalahan sanitasi yang rendah dan kebersihan lingkungan menjadi faktor pemicu dari sebuah gangguan saluran pencernaan, yang membuat energi untuk pertumbuhan teralihkan kepada perlawanan tubuh menghadapi infeksi (Schmidt & Charles, 2014). Dari penelitian lainnya ditemukan bahwa semakin sering seorang anak mengalami diare, maka semakin besar kemungkinan stunting menghatuinya (Cairncross & Sandy, 2013). Selain itu saat anak sakit permasalahan lainnya terkait selera makan mereka pun berkurang, pada akhirnya asupan gizi makin rendah. Pertumbuhan pada anak itu seperti sel otak yang seharusnya sangat pesat dalam dua tahun pertama seorang anak jadi terhambat. Ancaman untuk anak tersebut menderita stunting sangat tinggi, yang mengakibatkan pertumbuhan mental dan fisiknya terganggu, dampak nantinya saat masa anak potensinya tak dapat berkembang dengan maksimal (MCA Indonesia, 2015)

## 3) Pelayanan Kesehatan Lingkungan

Kondisi lingkungan yang tidak baik memungkinkan terjadinya berbagai jenis terpapar penyakit antara lain diare, cacingan, dan infeksi saluran pencernaan. Apabila seorang anak anak menderita infeksi saluran pencernaan, dampaknya penyerapan zat zat gizi akan terganggu yang menyebabkan terjadinya kekurangan zat gizi. Anak yang mengalami kekurangan zat gizi mengakibatkan mudah terserang penyakit dan mengalami gangguan pertumbuhan (Supariasa, et.al. 2013).

### **2.4.2 Dampak Stunting**

Stunting memiliki dampak kaitannya dengan negara kualitas sumber daya manusia Indonesia, akibatnya menggaug produktifitasnya dan mengakibatkan menurunnya daya saing bangsa. Menurut Kementerian Komunikasi dan Informatika (2019) dampak stunting sebagai berikut:

#### a. Dampak jangka pendek

Terganggu perkembangan otak, kecerdasan berkurang, gangguan pertumbuhan fisik terutama tinggi badan, dan Gangguan metabolisme dalam tubuh.

b. Dampak jangka Panjang

Kemampuan belajar pada anak mengalami penurunan mengakibatkan kognitif anak dan prestasi belajar, mengalami penurunan kekebalan tubuh sehingga anak mudah sakit, risiko lainnya yang tinggi pemicu penyakit diabetes, obesitas, penyakit jantung dan pembuluh darah, kanker, stroke, dan disabilitas pada usia tua.

### 2.4.3 Upaya Pencegahan Stunting

Stunting masuk dalam target Sustainable Development Goals (SDGs) memiliki tujuan pembangunan berkelanjutan ke-2 yaitu dengan menghilangkan kelaparan dan segala bentuk malnutrisi pada tahun 2030 serta mencapai ketahanan pangan. Pemerintah memiliki target untuk menurunkan angka stunting hingga 40% pada tahun 2025. Manifestasi yang dilakukan guna mewujudkan hal tersebut, pemerintah menetapkan stunting sebagai salah satu program prioritas. Dilihat dari Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 39 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyelenggaraan Program Indonesia Sehat dengan Pendekatan Keluarga dengan sasaran ibu hamil dan bersalin, balita, anak usia sekolah, remaja, dewasa muda. Program sebagai upaya yang dilakukan untuk menurunkan prevalensi stunting di antaranya sebagai berikut:

- a) Ibu Hamil dan Bersalin
- b) Intervensi pada 1.000 hari pertama kehidupan;
- c) Mengupayakan jaminan mutu ante natal care (ANC) terpadu;
- d) Meningkatkan persalinan di fasilitas kesehatan;
- e) Menyelenggarakan program pemberian makanan tinggi kalori, protein, dan mikronutrien (TKPM);
- f) Deteksi dini penyakit (menular dan tidak menular);
- g) Pemberantasan kecacingan;
- h) Meningkatkan transformasi Kartu Menuju Sehat (KMS) ke dalam Buku KIA;
- i) Menyelenggarakan konseling Inisiasi Menyusu Dini (IMD) dan ASI eksklusif, penyuluhan dan pelayanan KB.

2. Balita

- a) Pemantauan pertumbuhan balita;
- b) Menyelenggarakan kegiatan Pemberian Makanan Tambahan (PMT) untuk balita;
- c) Menyelenggarakan stimulasi dini perkembangan anak; dan
- d) Memberikan pelayanan kesehatan yang optimal.

3. Anak Usia Sekolah

- a) Melakukan revitalisasi Usaha Kesehatan Sekolah (UKS)
- b) Menguatkan kelembagaan Tim Pembina UKS;
- c) Menyelenggarakan Program Gizi Anak Sekolah (PROGAS).

4. Remaja

- a. Meningkatkan penyuluhan untuk perilaku hidup bersih dan sehat (PHBS), pola gizi seimbang, tidak merokok, dan mengonsumsi narkoba; dan
- b. Pendidikan kesehatan reproduksi.

5. Dewasa Muda

- a. Penyuluhan dan pelayanan keluarga berencana (KB);
- b. Deteksi dini penyakit (menular dan tidak menular); dan
- c. Meningkatkan penyuluhan untuk PHBS, pola gizi seimbang, tidak merokok/mengonsumsi narkoba.