

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Stunting merupakan salah satu ancaman besar bagi anak-anak dan balita di negara berkembang seperti Indonesia saat ini. Stunting adalah ketika pertumbuhan tubuh dihambat oleh kekurangan nutrisi yang berlangsung lama. Stunting mulai terlihat pada anak berusia dua tahun, sejak bayi atau calon bayi dalam kandungan seorang ibu atau pada masa awal setelah kelahiran. Menurut Fitriahadi et al., (2023) anak-anak dengan stunting mungkin tidak pernah mencapai tinggi badan ideal atau mencapai potensi kognitif penuh mereka (Rahmadhita, 2020). Stunting menurut WHO merupakan gangguan pertumbuhan dan perkembangan yang disebabkan oleh gizi buruk, infeksi berulang, dan stimulasi psikososial yang kurang. Jika tinggi badan anak terhadap usia lebih dari dua standar deviasi di bawah median Standar Pertumbuhan Anak WHO, anak-anak dianggap terhambat pertumbuhannya (WHO, 2015) Masalah gizi, terutama stunting pada balita, dapat mengganggu perkembangan anak dan berdampak negatif pada kehidupan selanjutnya, seperti penurunan intelektual, peningkatan risiko penyakit tidak menular, penurunan produktivitas yang dapat menyebabkan kemiskinan, dan risiko melahirkan bayi dengan berat lahir yang rendah (Hidayat et al., 2022).

Stunting menurut Kementerian Kesehatan Republik Indonesia (2016) Stunting adalah masalah kurang gizi kronis yang disebabkan oleh asupan gizi yang kurang dalam waktu cukup lama akibat pemberian makanan yang tidak sesuai dengan kebutuhan gizi. Stunting pada anak terutama disebabkan oleh masalah gizi atau masalah kesehatan dengan penyakit infeksi dan non-infeksi yang mengakibatkan tidak tercukupinya kebutuhan energi dan gizi. Jika diukur dengan panjang badan (PB) atau tinggi badan (TB), anak yang kekurangan gizi atau kebutuhan energi dan nutrisinya tidak terpenuhi akan terlihat secara linier; anak yang kebutuhan energi dan nutrisinya terpenuhi dengan sempurna akan menunjukkan perbedaan (Anwar et al., 2022). Stunting diakibatkan karena kekurangan gizi kronis yang dialami anak dalam

jangka waktu lama, terutama selama 1000 hari pertama kehidupan. Strategi Nasional Percepatan Penurunan Stunting (Stranas Stunting), salah satu upaya pemerintah Indonesia untuk mengurangi angka stunting yang melibatkan intervensi lintas sektor dan menekankan solusi khusus. Dalam memenuhi kebutuhan nutrisi anak dan ibu hamil, program seperti Gerakan 1000 HPK, Pemberian Makanan Tambahan (PMT), Posyandu, dan pendampingan keluarga berisiko stunting juga digalakkan untuk memastikan terpenuhinya gizi anak dan ibu hamil.

Menanggapi kondisi stunting di Indonesia, Pemerintah Pusat telah mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) RI No. 72 Tahun 2021 yang berisi tentang Percepatan Penurunan Stunting, yang menjadi acuan nasional dalam penanganan masalah stunting (Perpres, 2021). Salah satu upaya untuk mengatasi tantangan stunting, diperlukan penguatan kebijakan dan revisi peraturan daerah. Permasalahan terkait kurangnya gizi anak yang menyebabkan stunting juga diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 2 Tahun 2020 berisi tentang Standar Antropometri Anak (Permenkes, 2020). Peraturan ini menetapkan standar pengukuran ukuran tubuh anak sebagai rujukan untuk menilai status gizi dan tren pertumbuhan anak. Standar antropometri meliputi pengukuran berat badan, tinggi badan, lingkar kepala, dan lingkar lengan.

Pemerintah juga telah menerbitkan Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor HK.01.07/MENKES/1928/2022 tentang Pedoman Nasional Pelayanan Kedokteran Tata Laksana Stunting (PNPK Stunting). Dokumen ini menjadi acuan bagi tenaga kesehatan, khususnya dokter, dalam memberikan pelayanan medis yang terstandar kepada anak dengan kondisi stunting. PNPk Stunting memuat panduan tata laksana berbasis bukti ilmiah, mulai dari skrining, diagnosis, hingga intervensi medis dan tindak lanjut yang terintegrasi (Menkes, 2022).

Menteri kesehatan Budi Gunadi Sadikin berkonsentrasi pada 11 program intervensi khusus untuk mengurangi stunting (BKPK, 2023). Kesebelas program ini berfokus pada dua fase pertumbuhan: fase ibu hamil atau fase sesudah melahirkan, yang paling penting pada bayi usia 0 hingga 24 bulan. Dari 11 program intervensi, Menteri Kesehatan menjelaskan bahwa salah satu programnya adalah program pendidikan, edukasi dan promosi yang mencakup kedua fase pertumbuhan tersebut. Intervensi

difokuskan pada remaja putri, intervensi yang dilakukan dengan memberikan tablet tambah darah (Pratiwi, 2023). Dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang nasional (RPJPN) dari tahun 2025 hingga 2045 menetapkan tujuan prevalensi stunting menjadi 14,4% pada tahun 2029 dan 5% pada tahun 2045. Dalam visi "Indonesia Emas 2045", tujuan pembangunan sumber daya manusia yang unggul termasuk penurunan stunting. Berdasarkan data Survei Status Gizi Indonesia (SSGI) tahun prevalensi stunting masih menunjukkan angka yang cukup tinggi meskipun mengalami penurunan dalam satu dekade terakhir. Pada tahun 2023 prevalensi stunting mencapai 21,5% , menurun menjadi 19,8% pada tahun 2024 (Kementerian Kesehatan RI, 2025). Berikut jumlah prevalensi stunting di Indonesia berdasarkan SSGI tahun 2022-2024

Tabel 1. 1 Data stunting di Indonesia Per 3 Tahun Terakhir

NO	Tahun	Prevalensi Stunting	Target Penurunan
1.	2022	21,6%	20,1%
2.	2023	21,5%	20,1%
3.	2024	19,8%	14,2%

Sumber: Survei Status Gizi Indonesia (SSGI) dari Kementerian Kesehatan (Kemenkes) 2022-2024

Data tersebut menunjukkan bahwa stunting di Indonesia dalam 3 tahun terakhir menunjukkan sedikit penurunan dari tahun 2022-2023. Sementara itu, prevalensi stunting menurun menjadi 21,5% pada tahun 2024, angka tersebut masih belum mencapai target nasional sebesar 14%. Data ini menunjukkan bahwa untuk mencapai target nasional penurunan stunting di Indonesia masih memerlukan tindakan yang lebih, terutama dengan memperkuat intervensi gizi khusus dan sensitif di tingkat daerah. Masalah stunting merupakan isu yang serius terjadi di berbagai wilayah, termasuk di Kota Batu. Pemerintah Kota (Pemkot) Batu menyebut prevalensi stunting di wilayah Kota Batu mengalami penurunan dalam kurun waktu tiga tahun terakhir (2022-2024). Berikut prevalensi stunting di Kota Batu berdasarkan Survei Status Gizi Indonesia (SSGI) dari Kementerian Kesehatan (Kemenkes) 2022-2024.

Tabel 1. 2 Data Stunting Kota Batu Per 3 Tahun Terakhir

No	Tahun	Jumlah Stunting
1.	2022	13,8%
2.	2023	12,44%
3.	2024	10,13%

Sumber : Survei Status Gizi Indonesia (SSGI) dari Kementerian Kesehatan (Kemenkes) 2022-2024

Data tersebut menunjukkan bahwa Kota Batu pada tahun 2022 menduduki urutan ke-7 dengan jumlah stunting terbanyak di Jawa Timur. Dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) prevalensi stunting ditargetkan turun menjadi 14%. Bisa dilihat bahwa pada tahun 2024 angka stunting di Kota Batu berhasil ditekan menjadi 10,13%. Data tersebut menunjukkan bahwa Kota Batu Telah berhasil menurunkan angka stunting secara signifikan dalam 3 tahun terakhir. Rangkaian intervensi dilakukan untuk mendorong pemberian gizi optimal dilihat khususnya pada balita di Kota Batu. Meskipun Kota Batu dikenal sebagai daerah agraris dengan sumber daya pangan yang melimpah, permasalahan stunting masih menjadi isu yang serius dan membutuhkan perhatian yang lebih untuk pemerintah kota. Dari segi gizi, pola makan yang tidak seimbang dan kurangnya asupan makanan bergizi masih menjadi masalah utama. Faktor lain penyebab stunting yaitu rendahnya pengetahuan keluarga mengenai pola asuh dan gizi anak, ketidakteraturan pemantauan pertumbuhan anak di posyandu serta rendahnya cakupan pemberian ASI eksklusif dan MP-ASI berkualitas, dan keterbatasan akses terhadap layanan kesehatan. Sebagian keluarga belum mampu memenuhi kebutuhan nutrisi anak secara optimal karena masalah ekonomi atau kurangnya kesadaran orangtua akan pentingnya makanan bergizi.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Batu Tahun 2025–2029 menetapkan fokus untuk penanggulangan stunting dan pembangunan berkelanjutan dengan meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Dalam RPJMD, penurunan angka stunting ditetapkan sebagai salah satu indikator utama bidang kesehatan dan kesejahteraan masyarakat. Targetnya adalah untuk menurunkan

prevalensi stunting secara bertahap hingga di bawah 14% sebelum tahun 2029. Peningkatan layanan gizi di tingkat desa dan kelurahan serta intervensi berbasis keluarga dan komunitas menjadi fokus kebijakan dalam RPJMD(Batu, 2025). Rencana Strategis (Renstra) Dinas Kesehatan Kota Batu Tahun 2023–2026 menetapkan bahwa pendekatan konvergensi diperlukan untuk menjadikan penurunan stunting menjadi program yang unggul. Renstra ini menetapkan tujuan untuk menurunkan prevalensi stunting sebesar 2% per tahun dan untuk meningkatkan cakupan intervensi gizi terintegrasi yang spesifik dan sensitif. Penguatan puskesmas dan posyandu, peningkatan akses ke pelayanan kesehatan dasar, pendidikan gizi keluarga berbasis bukti, dan peningkatan peran kader kesehatan adalah beberapa strategi utama dalam Renstra.

Pemerintah Daerah Kota Batu, melalui Dinas Kesehatan Kota Batu, telah melakukan berbagai upaya dalam menangani stunting sebagai prioritas utama dalam kesehatan anak. Berdasarkan data dari Kementerian Kesehatan RI, prevalensi stunting di Kota Batu berkisar antara 20-25% pada 2023, fokus utama dari upaya ini adalah memberikan intervensi gizi untuk mencegah pertumbuhan anak yang terhambat. Dalam upaya penanganan masalah stunting dengan menerapkan berbagai program intervensi gizi yang berfokus pada peningkatan status gizi balita dan pencegahan risiko stunting. Beberapa program yang telah dijalankan antara lain Poz Gizi Penanganan Stunting (Pozting), BAAS, Ananda Bergizi, Kelas Pozting.

Program Pos Gizi Penanganan stunting (Pozting) dibentuk oleh Dinas Kesehatan Kota Batu pada November 2021 sebagai strategi utama intervensi gizi dan pemantauan anak di tingkat RW/desa untuk menurunkan angka stunting yang pada saat itu tergolong tinggi. Program Pozting dihadirkan dengan menyediakan tempat berkumpul balita stunting beserta ibu balita. Dengan dibimbing oleh kader untuk melakukan perilaku positif yang terbukti dapat mempertahankan status gizi balita(Malang Times, 2022). Sementara program Bapak/Bunda Asuh Anak Stunting (BAAS) diluncurkan pada Maret 2023 oleh Pj Wali Kota Batu, BAAS merupakan program pendampingan kepada anak berusia di bawah dua tahun yang mengalami stunting. program ini melibatkan

seluruh OPD untuk mendampingi minimal dua balita stunting per OPD selama tiga bulan guna intervensi gizi langsung.

Program berikutnya Program ananda Bergizi yang bertujuan untuk menurunkan angka stunting di Kota Batu. Program ini menggunakan konsep orang tua asuh dan pendekatan strategi *governance multi helix*, dan melibatkan 66 stakeholder. Namun, program ini hanya berjalan selama satu tahun dan digantikan dengan inovasi baru. Inovasi selanjutnya dari Dinas Kesehatan Kota Batu adalah Program Kelas Pozting yang merupakan bentuk dari Transformasi dari Pozting yang sebelumnya banyak berhenti di sejumlah kelurahan di kota batu. Program Kelas Pozting digelar secara intensif pada september 2025 dengan edukasi 10 minggu bagi ibu baduta termasuk pemeriksaan darah, PHBS, dan PMBA. Semua program ini dirancang lintas sektor untuk percepatan penurunan stunting di Kota Batu, dengan strategi kolaboratif seperti pemantauan gizi, pendampingan ibu hamil, dan sanitasi berbasis masyarakat. Tujuan dari program-program ini untuk memperbaiki pola konsumsi gizi anak, edukasi kepada orang tua tentang pentingnya asupan makanan bergizi yang seimbang, dan meningkatkan kesadaran masyarakat tentang cara mengawasi perkembangan balita melalui kader kesehatan dan posyandu.

Pemerintah berusaha mendorong perilaku yang berkelanjutan pada tingkat keluarga melalui program seperti pemberian makanan bergizi dan penyuluhan gizi. Namun demikian, permasalahan muncul dikarenakan perubahan program yang terjadi dalam waktu yang singkat dan kurangnya keberlanjutan. Perubahan program dari satu program ke program lainnya, menyebabkan pelaksanaan kegiatan tidak berjalan secara berkesinambungan dan hasilnya belum memberikan dampak signifikan terhadap penurunan angka stunting di Kota Batu. Selain itu, kurangnya konsistensi dalam implementasi program serta lemahnya koordinasi lintas sektor turut menjadi kendala dalam mencapai efektivitas intervensi gizi di Kota Batu. Dalam hal ini, transformasi program yang dilakukan terlalu cepat tanpa adanya evaluasi mendalam seringkali berdampak negatif pada tingkat keberhasilan penanganan masalah stunting. Perubahan program dalam waktu singkat menyebabkan ketidakkonsistenan pelaksanaan,

kurangnya informasi data capaian sebelumnya. Masyarakat sasaran, terutama keluarga berisiko stunting, menghadapi kesulitan untuk beradaptasi dan kehilangan kepercayaan pada program pemerintah sebagai akibat dari permasalahan ini.

Perubahan dalam program pemerintah daerah dapat dianggap sebagai transformasi apabila perubahan tersebut menunjukkan adanya peningkatan koordinasi lintas sektor serta pergeseran strategi kebijakan yang berdampak pada mekanisme, struktur, dan proses kerja pemerintah. Dalam hal ini, tidak hanya perubahan nama atau penyesuaian kegiatan, transformasi juga terlihat dalam pembaruan tata kelola, peningkatan kolaborasi antar OPD, dan penerapan metode intervensi yang lebih integratif, partisipatif, dan berorientasi pada keberlanjutan. Dengan demikian, transformasi terjadi ketika program dapat mengubah cara kerja sehingga lebih terorganisir, efektif, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, sehingga menghasilkan peningkatan kualitas implementasi dan hasil intervensi dibandingkan dengan program sebelumnya.

Adapun penelitian yang relevan digunakan sebagai referensi, yaitu penelitian dari (Septivani et al., 2023) dengan judul Kebijakan Dalam Upaya Penanggulangan Stunting Pada Balita di Kabupaten Solok, Provinsi Sumatera Barat dalam penelitian tersebut menunjukkan bahwa penanganan stunting di Kabupaten Solok belum menunjukkan hasil yang maksimal dalam menurunkan prevalensi stunting. Kegagalan utama disebabkan oleh kurangnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat, keterbatasan sumber daya manusia dan koordinasi antar lembaga, serta hambatan eksternal seperti pandemi COVID-19. Akibatnya, program penanganan stunting tidak berhasil karena sasaran dan intervensi diberikan terlambat atau tidak tepat waktu.

Penelitian kedua (Yuda et al., 2023) dengan judul Tinjauan Literatur : Perkembangan Program Penanggulangan Stunting di Indonesia dalam penelitian tersebut menunjukkan bahwa meskipun banyak program seperti PMT, 1000 HPK, dan Strategi Nasional, Implementasi di lapangan sering tidak berjalan dengan baik karena kendala operasional dan kelembagaan. Jumlah tenaga kerja yang terbatas dan beban kerja yang tinggi mengurangi kemampuan program untuk melakukan inovasi. Pembiayaan sering tertunda, terutama untuk pencarian dana BOK, yang menghambat

kampanye dan distribusi makanan tambahan. Selain itu, kurangnya kampanye, advokasi, dan diseminasi mengakibatkan rendahnya pemahaman dan partisipasi publik sehingga dampak intervensi tidak maksimal. Adanya variasi dalam pelaksanaan program antar daerah menyebabkan ketidakseragaman dalam pelaksanaan dan pemantauan output program. Salah satu penyebab utama kegagalan adalah masalah logistik dan operasional SDM, keterlambatan penyaluran dana, serta kurangnya koordinasi lintas sektor dan komunikasi dengan komunitas sasaran.

Berdasarkan penelitian terdahulu, mayoritas pada penelitian terdahulu menegaskan bahwa kegagalan program lebih banyak terjadi pada aspek implementasi, SDM, dan tata kelola. Belum banyak yang membahas tentang faktor transformasi program pelayanan terhadap penanganan stunting, sehingga tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis transformasi program dalam upaya penanganan stunting di Kota Batu. Hal ini menunjukkan bahwa ada celah penelitian yang perlu diteliti lebih lanjut, khususnya terkait bagaimana perubahan atau transformasi program yang dilakukan pemerintah daerah. Dengan memahami dinamika transformasi program, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi empiris untuk memperkuat kebijakan berbasis evaluasi yang memungkinkan setiap perubahan program tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga dapat meningkatkan keberlanjutan dan pencapaian penurunan angka stunting di Kota Batu.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan konteks penelitian yang telah dipaparkan di atas, maka penelitian ini difokuskan pada:

1. Bagaimana Transformasi program dalam penanganan stunting di Kota Batu?
2. Apa saja faktor yang menjadi penghambat dalam penanganan di tingkat masyarakat?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan penelitian penulis sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Transformasi program dalam penanganan stunting di Kota Batu.
2. Untuk mengidentifikasi faktor penghambat dalam penanganan stunting di Kota Batu di tingkat masyarakat.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun beberapa manfaat teoritis dan praktis dari penelitian ini :

1.4.1 Manfaat Teoritis

Creswell & Creswell (2018) menyatakan bahwa manfaat teoritis dalam suatu penelitian berkaitan dengan kontribusi penelitian terhadap pengembangan pengetahuan atau teori yang sudah ada. Manfaat ini tidak hanya menunjukkan sejauh mana penelitian memperkuat atau memperluas konsep yang telah dikemukakan sebelumnya, tetapi juga melihat bagaimana hasil penelitian dapat menambah pemahaman baru terhadap fenomena yang diteliti. Manfaat teoritis menekankan bahwa penelitian membantu dunia akademik dengan menguji teori lama dan membuat kerangka konseptual yang relevan.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pemerintahan. Penelitian ini memperkaya pemahaman teoritis mengenai bagaimana proses transformasi program berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan penanganan stunting di tingkat daerah. Dengan demikian, hasil penelitian ini tidak hanya menambah literatur akademik terkait kebijakan penanganan stunting, tetapi juga dapat menjadi dasar pengembangan model konseptual baru mengenai transformasi program pemerintah daerah yang berorientasi pada keberlanjutan dan hasil nyata bagi masyarakat.

1.4.2 Manfaat Praktis

Adapun manfaat praktis yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah:

- a) Penelitian ini diharapkan dapat membantu pemerintah Kota Batu, khususnya Dinas Kesehatan untuk menilai pelaksanaan program Ananda Bergizi.

Melalui hasil evaluasi ini, pemerintah dapat memperoleh gambaran yang lebih jelas mengenai kekuatan dan kelemahan program selama dijalankan, sehingga dapat dijadikan dasar untuk menyusun kebijakan lanjutan yang lebih efektif dan berkelanjutan. Temuan penelitian dapat digunakan sebagai acuan untuk membuat sistem perencanaan, pengelolaan sumber daya, dan mekanisme pemantauan program penanganan stunting. Penelitian ini juga dapat membantu pemerintah menemukan alasan mengapa program tidak berhasil.

- b) Penelitian ini diharapkan bahwa akan menjadi referensi ilmiah bagi kalangan akademisi, khususnya pada bidang ilmu pemerintahan. Hasil penelitian ini untuk meningkatkan penelitian yang berkaitan dengan implementasi dan transformasi program pemerintah di tingkat daerah. Penelitian ini memberikan gambaran empiris tentang bagaimana perubahan dalam program penanganan stunting di Kota Batu.
- c) Bagi masyarakat lokal, hasil penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran masyarakat Kota Batu tentang pentingnya peran keluarga dan komunitas dalam membantu program penanganan stunting berjalan dengan baik. Penelitian ini dapat meningkatkan pemahaman tentang manfaat intervensi gizi, pentingnya pola asuh yang sehat, dan pentingnya partisipasi masyarakat dalam posyandu dan edukasi gizi. Selain itu, temuan penelitian ini juga dapat mendorong masyarakat untuk lebih kritis dan bekerja sama dalam berinteraksi dengan pemerintah sehingga kebijakan publik dapat bekerja sama dengan kebutuhan nyata di lapangan. Dengan pemahaman ini, masyarakat diharapkan dapat menjaga program penanggulangan stunting secara mandiri dan berkelanjutan, bahkan setelah program pemerintah berubah atau berubah.

1.5 Definisi Konseptual

1.5.1 Transformasi Program

Transformasi program merupakan suatu proses melakukan perubahan struktural, proses, dan budaya dalam suatu program atau layanan secara sistematis. Tujuan transformasi ini adalah untuk membuat program lebih adaptif, efektif, dan berkelanjutan saat beradaptasi dengan kebutuhan masyarakat, dan kebijakan publik. Secara konseptual, transformasi program melibatkan perubahan strategis dan adaptasi cepat dalam desain dan implementasi program untuk menangani masalah mendadak seperti krisis kesehatan atau perubahan kebijakan. Transformasi program dalam pemerintahan dan kebijakan publik berarti tidak hanya mengganti kegiatan lama dengan yang baru, tetapi juga adaptasi sistematis terhadap sosial, politik, dan ekonomi (Utami, 2023).

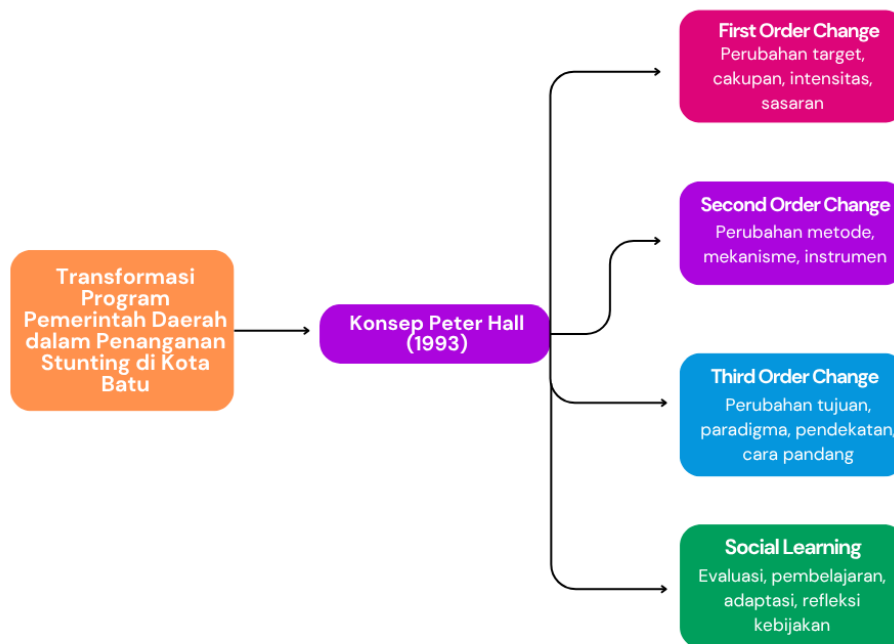
Dalam konteks kebijakan publik, transformasi program tidak hanya berarti perubahan atau inovasi program semata, melainkan proses adaptasi akibat dinamika pelaksanaan kebijakan di lapangan. Pemerintah daerah mengubah program sebagai tanggapan atas berbagai hambatan implementasi, termasuk mekanisme pelaksanaan yang tidak efektif, koordinasi yang buruk antar aktor, dan jumlah sumber daya yang terbatas. Maka transformasi program pemerintah daerah dapat dipahami sebagai upaya perbaikan berkelanjutan yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kebijakan sehingga program yang dijalankan dapat lebih menyesuaikan diri dengan kebutuhan masyarakat serta kondisi kebijakan yang terus berkembang (Nurva & Maharani, 2023).

Transformasi seringkali melibatkan inovasi kebijakan, digitalisasi layanan, perbaikan tata kelola, dan penguatan kolaborasi lintas sektor dan lintas level pemerintahan. Pada ranah pelayanan publik, transformasi program merupakan bagian dari reformasi birokrasi yang menuntut pemerintah untuk lebih responsif, adaptif, dan terlibat dalam memenuhi kebutuhan masyarakat (Yusril et al., 2023). Hal ini berlaku dalam masalah kompleks seperti stunting yang membutuhkan sinergi berbagai pihak untuk menanganinya. Transformasi program dalam penanganan

stunting merupakan pergeseran paradigma dari pendekatan intervensi sektoral menjadi pendekatan konvergensi dan kolaboratif yang menekankan koordinasi lintas lembaga serta keterlibatan aktif masyarakat.

Dalam memahami proses transformasi program secara konseptual, (Hall, 2012) menawarkan kerangka analisis yang relevan melalui konsep *three orders of policy change*. (Hall, 2012) membedakan perubahan kebijakan ke dalam tiga tingkatan berdasarkan kedalaman perubahan yang terjadi. Perubahan orde pertama (*first order change*) merupakan perubahan pada tingkat atau intensitas instrumen yang sudah ada tanpa mengubah tujuan maupun jenis instrumen kebijakan. Perubahan orde kedua (*second order change*) terjadi ketika jenis instrumen diganti atau diperbarui sebagai respons terhadap ketidakefektifan pendekatan sebelumnya, meskipun tujuan kebijakan secara keseluruhan tetap sama. Adapun perubahan orde ketiga (*third order change*) merupakan perubahan yang paling mendasar, yakni pergeseran paradigma secara menyeluruh yang mencakup perubahan pada tujuan, instrumen, dan cara pandang yang mendasari kebijakan. (Hall, 2012) juga menekankan konsep *social learning* sebagai mekanisme pendorong transformasi kebijakan. *Social learning* adalah proses di mana pemerintah menyesuaikan tujuan dan instrumen kebijakannya berdasarkan pengalaman implementasi sebelumnya, termasuk dari kegagalan-kegagalan yang telah terjadi. Dalam konteks ini, transformasi program bukan sekadar pergantian kegiatan, melainkan cerminan dari proses pembelajaran kebijakan yang terus-menerus dan dinamis sebagai respons atas akumulasi hambatan di lapangan.

Bagan 1. 1 Konsep Peter Hall



Sumber : Diolah peneliti dari konsep *Three Orders of Policy Change* Peter Hall (1993)

Konsep *Three Orders of Policy Change*, yang diusulkan oleh Peter Hall (1993), dalam penelitian ini konsep tersebut digunakan sebagai analisis transformasi program penanganan stunting Kota Batu. Konsep ini juga untuk mengevaluasi seberapa banyak perubahan yang terjadi dalam program penanganan stunting. Perubahan ini mencakup aspek teknis pelaksanaan program, instrumen yang digunakan, dan perubahan dalam pendekatan yang mendasari program. Selain itu, gagasan tentang pembelajaran sosial digunakan untuk memahami bagaimana pengalaman dan penilaian program sebelumnya berfungsi sebagai dasar untuk melakukan perubahan program. Peneliti dapat menggunakan kerangka ini untuk menemukan jenis transformasi yang terjadi pada program penanganan stunting Kota

Batu. Mereka juga dapat menjelaskan bagaimana perubahan terjadi dari satu program ke program berikutnya.

Apabila dikaitkan dengan konteks transformasi program penanganan stunting di Kota Batu, kerangka *three orders of policy change* dari Peter Hall dapat digunakan untuk melihat secara sistematis kedalaman perubahan yang terjadi pada setiap fase program. Salah satu dari perubahan orde pertama adalah penyesuaian teknis program Pozting, yang mencakup perluasan wilayah RW tanpa mengubah mekanisme dasar intervensi gizi yang sudah ada. Perubahan orde kedua adalah pergeseran instrumen program, seperti pergeseran dari Pozting ke BAAS dan Ananda Bergizi, yang menerapkan pendekatan orang tua asuh dan melibatkan banyak stakeholder sebagai tanggapan atas kegagalan program sebelumnya. Adapun transformasi Kelas Pozting yang menekankan pendekatan keluarga berisiko dengan pemeriksaan medis terintegrasi dan metode pendidikan 10 minggu, dapat dianggap sebagai perubahan orde ketiga. Hal ini merefleksikan pergeseran paradigma dari intervensi komunal menuju intervensi yang lebih terfokus, terukur, dan berbasis bukti ilmiah. Oleh karena itu, gagasan Peter Hall memberikan fondasi analitis yang kuat yang memungkinkan kita untuk memahami tidak hanya apa yang berubah dalam program penanganan stunting, tetapi juga alasan mengapa perubahan tersebut terjadi dan seberapa besar efeknya.

Proses transformasi ini berfokus pada penyempurnaan gizi, kesehatan ibu dan anak, serta pemberdayaan keluarga melalui inovasi kebijakan yang berorientasi hasil dan berbasis bukti. (Lidya et al., 2025) menambahkan bahwa transformasi layanan publik dalam bidang kesehatan sangat bergantung pada peningkatan kapasitas sumber daya manusia, penerapan *smart governance*, dan penggunaan teknologi informasi dalam pelayanan. Dengan demikian, perubahan program penanganan stunting memerlukan perubahan kebijakan serta restrukturisasi tata kelola pelayanan publik agar lebih efisien, kolaboratif, dan berkelanjutan.

1.5.2 Penanganan Stunting

Penanganan stunting di Indonesia, termasuk di Kota Batu, dilakukan melalui regulasi nasional dan kebijakan strategis daerah yang saling mendukung. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2021 tentang Percepatan Penurunan Stunting menetapkan penanganan stunting sebagai salah satu prioritas pembangunan nasional (Perpres, 2021). Pemerintah menggunakan pendekatan yang luas dan terintegrasi melalui dua jenis intervensi: intervensi spesifik (berfokus langsung pada penyebab stunting seperti gizi dan kesehatan ibu dan anak) dan intervensi sensitif (berfokus pada faktor tidak langsung seperti sanitasi, air bersih, pendidikan, dan perlindungan sosial). Dalam Perpres ini penerapan pendekatan berbasis keluarga yang berisiko stunting menjadi salah satu kebijakan utama pada Perpres ini.

Keputusan Menteri Kesehatan Nomor HK.01.07/MENKES/1928/2022 tentang Pedoman Nasional Pelayanan Kedokteran Tata Laksana Stunting (PNPK Stunting) merupakan pedoman resmi yang ditetapkan untuk memberikan arahan kepada dokter dan tenaga kesehatan dalam pencegahan, deteksi dini, dan tata laksana stunting secara klinis di fasilitas pelayanan kesehatan, instansi pendidikan, dan kelompok profesi terkait (Menkes, 2022). Pedoman ini berfungsi sebagai acuan untuk keputusan klinis tentang pendekatan medis yang tepat untuk menangani stunting, termasuk tata laksana nutrisi seperti Pemberian Pangan Keperluan Medis Khusus (PKMK) yang diresepkan oleh dokter spesialis anak. Selain itu, Keputusan Menteri Kesehatan ini menetapkan bahwa Menteri Kesehatan, bersama dengan gubernur, bupati, dan wali kota, akan membentuk dan mengawasi pedoman pelaksanaan dengan bekerja sama dengan organisasi profesi kesehatan untuk memastikan bahwa pedoman tersebut diterapkan secara efektif di lapangan.

Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021 tentang Percepatan Penurunan Stunting menyatakan bahwa stunting adalah gangguan pertumbuhan dan perkembangan anak yang disebabkan oleh kekurangan gizi, infeksi berulang, dan kurangnya stimulasi psikososial. Stunting ditandai dengan tinggi badan anak yang lebih dari dua standar deviasi di bawah median standar pertumbuhan anak

WHO(Perpres, 2021). Di tingkat lokal, penurunan stunting ditetapkan sebagai indikator utama pembangunan manusia dalam Rencana Strategis (Renstra) Dinas Kesehatan Kota Batu Tahun 2023–2026 dan RPJMD Kota Batu Tahun 2025–2029. Untuk melaksanakannya, Pemkot Batu menerapkan berbagai program intervensi gizi, seperti Pozting (Pos Gizi Penanganan Stunting), Ananda Bergizi, BBAS, dan Kelas Pozting. Program-program ini berfokus pada peningkatan status gizi balita dan mendidik orang tua tentang cara menghindari stunting secara berkelanjutan.

1.6 Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan pernyataan atau penjelasan konkret tentang bagaimana suatu variabel diukur, diamati, atau dikategorikan. Definisi operasional memberikan batasan yang jelas dan spesifik tentang apa yang harus dilakukan peneliti untuk mengukur atau menilai suatu variabel tersebut sehingga variabel tersebut dapat diukur secara konsisten dan sesuai dengan tujuan penelitian. secara sederhana, definisi operasional menjelaskan proses atau langkah-langkah yang diperlukan agar suatu konsep atau variabel dapat diukur dan diamati secara nyata. Adapun indikator-indikator untuk mengetahui Transformasi Program Pemerintah Daerah dalam Penanganan Stunting di Kota Batu, sebagai berikut:

- 1.6.1 Perubahan strategi program dalam penanganan stunting di Kota Batu
- 1.6.2 Penguatan monitoring dan evaluasi penanganan stunting berbasis pendekatan rumah tangga di Kota Batu
- 1.6.3 Program Kelas Pozting sebagai strategi baru dalam penanganan stunting di Kota Batu.
- 1.6.4 Perbaikan mekanisme dan koordinasi dalam pelaksanaan program penanganan stunting di Kota Batu
- 1.6.5 Penguatan integrasi lintas sektor dalam program Dinas Kesehatan Kota Batu dalam Penanganan Stunting di Kota Batu.
- 1.6.6 Evaluasi program Pozting tahun 2021 dalam Penanganan Stunting di Kota Batu

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Jenis Penelitian

Adapun jenis penelitian yang peneliti gunakan adalah dengan menggunakan pendekatan kualitatif dengan tipe deskriptif. Pendekatan kualitatif merupakan pendekatan yang tidak bisa diperoleh melalui perhitungan angka. (Creswell & Creswell, 2018) Menjelaskan penelitian kualitatif biasanya bersifat eksploratif, yang berarti bahwa belum banyak literatur yang ditulis tentang topik atau populasi yang diteliti. Penelitian kualitatif menggunakan teori untuk memberikan gambaran umum tentang sikap dan perilaku. Hal ini dapat mencakup variabel, konstruk, dan hipotesis. Metode ini memungkinkan peneliti untuk mempelajari lebih lanjut tentang bagaimana program penanganan stunting di Kota Batu berlangsung, termasuk perubahan kebijakan, pelaksanaan program seperti Pozting, Ananda Bergizi, Kelas Pozting, serta dampak program terhadap hasil penanganan stunting. Selain itu, tujuan lain dari penelitian ini adalah untuk menemukan faktor-faktor yang menghambat proses transformasi program di tingkat pelaksanaan dan masyarakat. Hal ini dapat memberikan gambaran yang jelas tentang kelangsungan dan efektivitas upaya pemerintah daerah untuk mengurangi angka stunting di Kota Batu.

1.7.2 Sumber Data

a) Data Primer

Data primer merupakan data yang dikumpulkan secara langsung oleh peneliti dari sumber aslinya atau pihak pertama. Sumber data primer menyediakan informasi yang paling akurat dan relevan dengan kebutuhan penelitian. Menurut (Creswell & Creswell, 2018) data primer merupakan data yang dikumpulkan secara langsung dari sumber asli untuk tujuan penelitian. Data ini dikumpulkan melalui berbagai metode, seperti observasi, wawancara, atau kuesioner dan dianggap sebagai sumber informasi yang paling akurat dan relevan untuk menjawab pertanyaan penelitian.

Penelitian ini diperoleh melalui wawancara mendalam dengan orang-orang yang langsung terlibat dalam penanganan stunting di Kota Batu, termasuk penerapan dan perubahan program penanganan stunting di tingkat daerah.

Wawancara dilakukan dengan Kepala Bidang Kesehatan Masyarakat yang bertanggung jawab dalam program gizi kesehatan ibu-anak, dan intervensi stunting, Nutrisisionis Ahli Muda yang juga bertanggung jawab dalam pemantauan program gizi, serta tokoh masyarakat dan kader kesehatan yang terlibat dalam pelaksanaan program di lapangan. Peneliti melakukan wawancara mendalam untuk mengetahui tentang proses pelaksanaan program, cara koordinasi lintas sektor bekerja, cara bekerja sama, dan strategi kebijakan yang berubah yang menunjukkan perubahan dalam program penanganan stunting Kota Batu.

b) Data Sekunder

Data sekunder untuk penelitian ini diperoleh dari berbagai data statistik, dokumen resmi, dan literatur yang relevan. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Batu 2025–2029 dan Rencana Strategis (Renstra) Dinas Kesehatan 2023–2026 adalah dokumen utama yang digunakan. Dokumen-dokumen ini mencakup arahan kebijakan, sasaran strategis, dan peran lintas sektor dalam percepatan penanganan stunting. Selain itu, dokumen teknis seperti petunjuk pelaksanaan dan standar operasional prosedur (SOP), jika tersedia, digunakan untuk melihat mekanisme kerja sama antar aktor dan keberhasilan program. Serta, laporan pelaksanaan program Ananda Bergizi juga digunakan dalam pengumpulan data.

Dinas Kesehatan Kota Batu dan Badan Pusat Statistik (BPS) menyediakan data statistik tentang prevalensi stunting, jumlah balita sasaran, dan kondisi sosial ekonomi keluarga yang berisiko stunting. Penelitian ini juga merujuk pada literatur akademik tentang konsep kerjasama pemerintahan dan kebijakan nasional seperti Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021 tentang Percepatan Penurunan Stunting. Hal ini dilakukan untuk memperkuat kerangka teori dan analisis penelitian. Semua data sekunder ini sangat penting untuk konteks, mendukung interpretasi hasil awal, dan memperkuat validitas analisis penelitian ini.

1.7.3 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kota Batu, provinsi Jawa Timur, dan berfokus pada bagaimana Dinas Kesehatan Kota Batu berkontribusi pada perencanaan, implementasi, dan perubahan berbagai program penanganan stunting. Kota Batu dipilih sebagai lokasi penelitian karena memiliki dinamika program intervensi gizi yang berubah setiap tahun, seperti Pozting, BBAS, dan Ananda Bergizi. Perubahan dalam program ini menunjukkan bahwa tata kelola, strategi intervensi, dan pola koordinasi lintas sektor telah berubah. Hal ini membuat Kota Batu menarik untuk penelitian. Selain itu, dalam tiga tahun terakhir, Kota Batu telah menurunkan tingkat stunting secara signifikan. Ini memberi kita kesempatan penting untuk melihat bagaimana transformasi program dilakukan, bagaimana kolaborasi antar pemangku kepentingan dibangun, dan bagaimana perubahan kebijakan berdampak pada penanganan stunting di daerah. Dengan adanya inovasi lokal, perubahan kebijakan, dan dinamika pelaksanaan yang melibatkan berbagai sektor, Kota Batu menjadi wilayah yang tepat untuk mengkaji transformasi program pemerintah daerah dalam penanganan stunting.

1.7.4 Subjek Penelitian

Subjek penelitian merupakan individu, kelompok, atau institusi yang menjadi sumber informasi utama terkait dinamika transformasi program penanganan stunting di Kota Batu. Subjek dalam penelitian ini adalah pemangku kepentingan dari berbagai sektor pemerintahan dan masyarakat yang terlibat langsung dalam perencanaan, pelaksanaan, perubahan, dan evaluasi program penanganan stunting di Kota Batu. Aktor-aktor tersebut mencakup pihak yang memiliki peran strategis dalam proses pengambilan keputusan, koordinasi lintas sektor, pengelolaan program, serta pelaksanaan intervensi gizi di lapangan. Adapun subjek yang menjadi informan dalam penelitian ini sebagai berikut:

- a) Kepala Bidang Kesehatan Masyarakat Dinas Kesehatan Kota Batu sebagai pihak yang berperan dalam pelaksanaan program-program stunting, serta memiliki wewenang dalam pengambilan keputusan, pengelolaan sumber

daya, dan koordinasi lintas sektor terkait transformasi program penanganan stunting.

- b) Petugas pendamping dan tenaga kesehatan, seperti kader posyandu dan petugas puskesmas sebagai aktor yang terlibat dalam pelaksanaan program di lapangan.

1.7.5 Teknik Pengumpulan Data

a) Observasi

Observasi akan dilakukan secara langsung di lapangan dengan tujuan untuk memahami proses interaksi antar aktor dalam pelaksanaan program, serta bagaimana bentuk kerja sama dan koordinasi terjalin di tingkat lokal. Peneliti melakukan observasi secara langsung dengan mengamati pelaksanaan program penanganan stunting yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan. Observasi difokuskan pada beberapa aspek penting, antara lain pelaksanaan intervensi gizi seperti pemberian makanan tambahan (PMT) pada balita dan ibu hamil, kegiatan penyuluhan kesehatan yang dilakukan oleh petugas puskesmas atau kader posyandu, serta proses monitoring tumbuh kembang anak di posyandu. Peneliti juga mengamati bentuk koordinasi lintas sektor antara Dinas Kesehatan dengan instansi terkait seperti PKK. Observasi dilakukan di lokasi strategis seperti posyandu, Dinas kesehatan, dan tempat program intervensi dijalankan.

b) Wawancara

Wawancara mendalam dilakukan dengan Kepala Bidang Kesehatan Masyarakat Dinas Kesehatan Kota Batu, yang memiliki tanggung jawab dalam penyusunan kebijakan, pengelolaan, dan pelaksanaan berbagai program penanganan stunting di Kota Batu. Wawancara juga dilakukan dengan sejumlah pihak yang terlibat langsung dalam implementasi program-program stunting, seperti kader posyandu, tenaga kesehatan puskesmas, dan tokoh masyarakat. Wawancara ini bertujuan untuk memperoleh pemahaman mengenai proses perencanaan program, mekanisme koordinasi lintas sektor, serta bentuk dukungan kebijakan yang diberikan dalam pelaksanaan intervensi stunting.

Melalui wawancara tersebut, peneliti menggali bagaimana perubahan program stunting dijalankan, bagaimana strategi baru diterapkan dalam tata kelola, serta sejauh mana akuntabilitas, pelaporan, dan pelibatan pemangku kepentingan berkontribusi terhadap transformasi program penanganan stunting di Kota Batu.

Wawancara juga dilakukan secara langsung dengan anggota Posyandu yang langsung terlibat dengan keluarga sasaran sebagai pelaksana dan pendamping. Wawancara ini mengumpulkan informasi tentang bagaimana kolaborasi di tingkat lapangan dilakukan, termasuk seberapa sering masyarakat diberitahu tentang program dan terlibat secara aktif dalam kegiatan. Tujuan wawancara adalah untuk mendapatkan pandangan lapangan tentang akuntabilitas program dan untuk menemukan tantangan dan praktik yang baik untuk koordinasi lintas sektor di tingkat lokal.

c) Dokumentasi

Dalam penelitian ini, dokumentasi digunakan sebagai teknik pengumpulan data. Dokumentasi digunakan untuk mendapatkan informasi penting dari berbagai sumber tertulis untuk mendukung fokus kajian. Dokumentasi dilakukan dengan mengumpulkan dokumen resmi seperti RPJMD Kota Batu 2025-2029, Renstra Dinas Kesehatan 2023-2026, dan laporan pelaksanaan program Ananda Bergizi. Peneliti juga mengakses data statistik dari Dinas Kesehatan dan Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Batu mengenai prevalensi stunting, cakupan intervensi gizi, dan kondisi sosial ekonomi keluarga yang berisiko stunting.

Dokumen pelengkap seperti notulen rapat koordinasi, daftar hadir kegiatan, modul edukasi, dan dokumentasi foto atau video kegiatan, dianalisis untuk mendapatkan pemahaman tentang proses implementasi dan bagaimana semua pihak yang terlibat bekerja sama. Teknik dokumentasi ini digunakan untuk memperkuat temuan hasil observasi dan wawancara.

1.7.6 Teknik Analisis Data

Menurut (Creswell & Creswell, 2018) teknik analisis data melibatkan serangkaian langkah sistematis yang dirancang untuk menganalisis data kualitatif

secara mendalam. Teknik analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara sistematis sepanjang proses pengumpulan data di lapangan hingga tahap penarikan kesimpulan. Berikut teknik analisis data yang dilakukan oleh peneliti:

a) Reduksi Data

Pada tahap ini, data yang dikumpulkan melalui observasi, dokumentasi, dan wawancara dipilih, difokuskan, dan disederhanakan sesuai dengan fokus penelitian mengenai transformasi program, pola koordinasi, mekanisme pelaksanaan intervensi, serta faktor-faktor yang mempengaruhi proses transformasi yang disusun secara sistematis. Proses ini membantu peneliti menyeleksi informasi yang relevan dengan tujuan penelitian dan menyisihkan data yang tidak mendukung analisis terkait perubahan tata kelola, strategi, dan implementasi program penanganan stunting di Kota Batu.

b) Penyajian Data

Setelah tahap reduksi selesai, data disusun dan disajikan secara sistematis untuk menjadi lebih mudah dipahami dan dianalisis. Dalam penelitian kualitatif, penyajian data umumnya berbentuk uraian naratif yang bersifat deskriptif dan tematik, bukan sekedar tabel atau grafik. Pada penelitian ini, data disajikan berdasarkan kategori tematik yang relevan dengan fokus penelitian, seperti perubahan strategi program penanganan stunting, perbaikan tata kelola, penguatan lintas sektor, serta faktor-faktor penghambat dalam pelaksanaan di lapangan. Kutipan langsung dari informan disertakan untuk mendukung temuan dan memberikan pemahaman yang lebih baik tentang kondisi empiris yang terjadi. Tujuan penyajian data ini adalah untuk membantu peneliti memahami hubungan antara ide dan pola yang muncul selama transformasi program di Kota Batu.

c) Penarikan Kesimpulan

Tahap terakhir dalam analisis data dilakukan dengan menarik kesimpulan berdasarkan pola, temuan, serta hubungan yang muncul selama proses reduksi dan penyajian data. Kesimpulan ini disusun untuk menjawab pertanyaan

penelitian mengenai bagaimana transformasi program dilakukan dalam upaya penanganan stunting di Kota Batu, termasuk perubahan strategi, perbaikan tata kelola, serta faktor-faktor penghambat di tingkat pelaksanaan. Proses penarikan kesimpulan tidak hanya menggambarkan apa yang terjadi di lapangan, tetapi juga memberikan pemahaman mengenai alasan di balik perubahan program serta bagaimana dinamika pelaksanaan di daerah mempengaruhi keberlanjutan dan efektivitas intervensi.

