

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN PROPOSISI

2.1 Kajian Pustaka

Kajian Pustaka merupakan kajian yang mengkaji suatu teori kepustakaan untuk menjelaskan penelitian agar mendukung beberapa rumusan masalah sebagai landasan yang dipakai untuk selanjutnya dengan analisis yang berkaitan pada fokus penelitian. Materi yang dapat disajikan pada rumusan masalah ini mengenai administrasi publik, organisasi pelayanan publik, kualitas pelayanan serta penelitian terdahulu yang akan digunakan sebagai landasan teori untuk menyimpulkan kerangka berpikir dan proposisi.

Kajian pustaka dilakukan untuk mengumpulkan informasi terkini dan terpercaya tentang topik yang akan diteliti. Tujuan dari kajian pustaka adalah untuk memahami status terkini pengetahuan tentang topik tersebut, melihat perkembangan yang terjadi, dan mengidentifikasi kesenjangan atau celah pengetahuan yang dapat diisi melalui penelitian baru

2.1.1 Kajian Penelitian Terdahulu

Kajian penelitian terdahulu merupakan hasil penelusuran peneliti terhadap penelitian terdahulu yang menggambarkan tentang penemuan- penemuan yang relevan dengan fokus permasalahan yang dikaji peneliti. Hal tersebut dilakukan untuk memperkuat dan mendukung hasil penelitian yang dilakukan peneliti sehingga permasalahan yang dikaji layak untuk dijadikan topik penelitian karena penelitian terdahulu memiliki fungsi untuk memperluas dan memperdalam teori

yang akan dipakai dalam kajian penelitian yang akan dilakukan. Secara umum, penelitian terdahulu adalah sumber terdahulu/lampau dari hasil penelitian seseorang yang nantinya akan dibandingkan dengan penelitian yang akan dilakukan. Penelitian terdahulu juga berfungsi sebagai sumber inspirasi yang akan membantu pelaksanaan penelitian.

Penelitian sebelumnya yang digunakan oleh peneliti bertujuan sebagai dasar dalam menyusun penelitian dan sebagai bahan perbandingan. Dengan cara ini, peneliti dapat memperkuat teori yang diterapkan, teknik dan metode penelitian, serta jenis penelitian yang digunakan. Setelah peneliti melakukan telaah terhadap beberapa penelitian, terdapat beberapa penelitian yang memiliki keterkaitan dengan penelitian yang dilakukan sebagai berikut:

Saprudin, Mahmud Danil, Sugianto, Makbul Hijab, Gaffar (2024:4) yang berjudul "Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penurunan Angka Stunting Melalui Program Selemur Sauyunan". Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji efektivitas, kendala, dan keberhasilan program SALSA dalam menurunkan angka stunting di wilayah tersebut. Penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan dari Edward III, yang menyoroti pentingnya komunikasi, sumber daya, struktur birokrasi, dan sikap pelaksana dalam pelaksanaan kebijakan publik. Metode yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi, dan dianalisis secara kualitatif untuk memberikan gambaran yang sistematis, faktual, dan akurat mengenai implementasi program SALSA. Program SALSA adalah inisiatif inovatif untuk meningkatkan gizi keluarga miskin dengan

pendekatan "*family for family*", di mana satu keluarga membantu keluarga lainnya. Program ini melibatkan berbagai pihak, termasuk bidan kelurahan, tim Puskesmas, LPM, dan tokoh masyarakat, dengan sosialisasi rutin dua kali sebulan. Meskipun ada kendala dalam komunikasi dan penerimaan masyarakat, program ini menunjukkan konsistensi dan dukungan dari berbagai pihak, termasuk perusahaan yang menyediakan bantuan. Struktur birokrasi dan SOP yang jelas membantu pelaksanaan program, meskipun peningkatan pemahaman dan keterampilan kader posyandu masih diperlukan.

Nabila Udrotun Shouma, Dini Gandini Purbaningrum (2023:14) yang berjudul "Implementasi Kebijakan Percepatan Pencegahan Stunting Terintegrasi" Hasil penelitian menunjukkan terkait ukuran dan tujuan dalam melaksanakan kebijakan sudah dibuat sesuai dengan amanat peraturan nasional dan sudah dijalankan. Sumber daya manusia yang berada di tingkat bawah khususnya kader masih kurang baik dari segi kuantitas maupun kualitas, untuk ketersediaan sumber daya anggaran sudah cukup baik. Karakteristik organisasi pelaksana, Pembagian wewenang, ketersediaan SOP, dan pelaksanaan evaluasi pengawasan sudah dijalankan, namun masih terdapat pelaksana yang tidak memiliki SOP dalam menjalankan kebijakan. Sikap para pelaksana, khususnya pada pemahaman masyarakat terhadap kebijakan masih kurang, masih ditemukan masyarakat yang tidak memahami dengan baik terkait pencegahan stunting. Komunikasi dan koordinasi masih kurang, karena masih terdapat kegiatan yang belum tepat sasaran dalam pelaksanaannya.

Aria Raja Wiguna, Mega (2022:25) yang berjudul "Implementasi Kebijakan Penanggulangan Stunting oleh Dinas Kesehatan di Kabupaten Sukabumi" Tujuan dari penelitian ini adalah mengetahui bagaimana penerapan kebijakan penanggulangan stunting dijalankan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Sukabumi dengan menggunakan pendekatan dari Donald Van Meter dan Carl Van Horn yang mempunyai 6 (enam) variabel. Penelitian ini bersifat kualitatif yang menggunakan teknik pengolahan data berupa observasi, wawancara, dan dokumentasi. Penentuan informan dilakukan dengan Teknik purposive sampling kepada stakeholder yang dianggap tahu terkait permasalahan yang ada. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penanggulangan stunting oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Sukabumi telah berhasil, dengan menurunnya angka stunting. Keberhasilan ini dikaitkan dengan penerapan enam variabel model implementasi kebijakan Donald Van Meter dan Carl Van Horn, termasuk pemahaman tujuan kebijakan, pemanfaatan sumber daya, koordinasi yang baik, serta ketersediaan fasilitas kesehatan. Namun, untuk meningkatkan efektivitas penanggulangan stunting, disarankan adanya peningkatan sinergi lintas sektor mulai dari tingkat desa hingga pemerintah daerah, serta program pembagian Pemberian Makanan Tambahan (PMT) khusus bagi anak stunting guna memenuhi kebutuhan gizi mereka.

Tabel 2. 1
Penelitian Terdahulu

No	Nama Penelitian	Judul Penelitian	Persamaan dan Perbedaan			
			Teori yang digunakan	Pendekatan	Metode	Teknik Analisis
1.	Saprudin, Mahmud Danil, Sugianto, Makbul Hijab, Gaffar (2024)	Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penurunan Stunting Program Lembur Sauyunan	Teori George C. Edwards III (1980) tentang implementasi kebijakan (variabel: komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur birokrasi).	Kualitatif	Deskriptif	Wawancara, Observasi, Dokumen
2.	Nabila Udzrotun Shouma, Dini Gandini Purbaningrum (2023)	Implementasi Kebijakan Percepatan Pencegahan Stunting Terintegrasi Kabupaten Tangerang	Renstra Kementerian Kesehatan Arah kebijakan perbaikan gizi	Kualitatif	Deskriptif	Wawancara, Observasi, Dokumentasi.
3.	Aria Raja Wiguna, Mega (2022)	Implementasi Kebijakan Percepatan Stunting di Dinas Kesehatan Kabupaten Sukabumi	Implementasi Kebijakan Donald Van Meter Van Horn (1974)	Kualitatif	Deskriptif	Wawancara, Observasi, Dokumentasi

Sumber: Diolah oleh peneliti (2026)

Penelitian terdahulu bertujuan untuk mendapatkan bahan perbandingan dan acuan. Selain itu, untuk menghindari anggapan kesamaan dengan penelitian ini.

Maka dalam kajian pustaka ini peneliti terdahulu sebagai berikut:

1. Perbedaan penelitian oleh (Saprudin et al.,2024):4 yang berjudul “Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Percepatan Penurunan Angka Stunting Melalui Program Salembur Sauyunan” yaitu pada lokus sebelumnya yang berlokasi di Kelurahan Cibinong dan menggunakan program Gerakan Salembur Sauyunan (SALSA) yang berfokus pada peningkatan gizi keluarga miskin dengan pendekatan *family for family*.
2. Perbedaan penelitian oleh (Nabila Udzrotu Shauma & Gandhi Purbaningrum, 2022:14) yang berjudul “Implementasi Kebijakan Percepatan Pencegahan Stunting Terintegrasi” yaitu pada lokus sebelumnya yang berlokasi di Kecamatan Rajeg dan menggunakan teori implementasi kebijakan oleh Van Meter & Van Horn yang terdiri dari 6 indikator yakni, ukuran dan tujuan kebijakan, Sumber daya. Karakteristik agen pelaksana, sikap atau kecenderungan para pelaksana, komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana, lingkungan ekonomi sosial politik.
3. Perbedaan penelitian oleh (Raja Wiguna Aria et al., 2022:25) yang berjudul “Implementasi Kebijakan Penanggulangan Stunting oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Sukabumi, dan teori yang digunakan Van Meter & Van Horn, Horn yang terdiri dari 6 indikator yakni, ukuran dan tujuan kebijakan, Sumber daya. Karakteristik agen pelaksana, sikap atau kecenderungan para pelaksana,

komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana, lingkungan ekonomi sosial politik.

2.1.2 Konsep Administrasi Publik

Secara etimologis atau asal kata, administrasi berasal dari Bahasa Inggris “*administration*”, dengan bentuk infinitifnya *to administer* yang diartikan sebagai *to manage* (mengelola). Administrasi juga dapat berasal dari Bahasa Belanda “*administratie*”, yang memiliki pengertian mencakup tata usaha, manajemen dari kegiatan organisasi, manajemen sumber daya. Dari pengertian tersebut, administrasi mempunyai pengertian dalam arti sempit dan arti yang luas. Dalam arti sempit administrasi sering diartikan dengan kegiatan ketatausahaan. Tata usaha pada hakikatnya merupakan pekerjaan pengendalian informasi. Tata usaha juga sering diartikan sebagai kegiatan yang berkaitan dengan tulis menulis atau mencatat, menggandakan, menyimpan, atau yang dikenal dengan *clerical work* (Silalahi, 2013 : 5).

Berdasarkan pengertian tersebut, administrasi dalam arti luas tidak hanya terbatas pada kegiatan ketatausahaan, tetapi mencakup seluruh proses kerja sama yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan tertentu. Administrasi meliputi kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, serta pengawasan terhadap pemanfaatan sumber daya, baik manusia maupun non manusia. Dengan demikian, administrasi berperan sebagai unsur penting dalam mengoordinasikan berbagai aktivitas organisasi agar berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Administrasi dalam arti luas diartikan sebagai kerjasama. Istilah administrasi berhubungan dengan kegiatan kerjasama yang dilakukan manusia atau sekelompok orang sehingga tercapai tujuan yang diinginkan. Kerjasama adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang secara bersama-sama, teratur dan terarah berdasarkan pembagian tugas sesuai dengan kesepakatan bersama (Silalahi, 2010 : 8). Administrasi dalam arti luas tidak hanya dipahami sebagai kegiatan pencatatan atau tata usaha semata, tetapi sebagai suatu proses pengorganisasian kerja sama yang melibatkan pembagian peran, koordinasi, serta pengaturan aktivitas antar individu agar tujuan bersama dapat dicapai secara efektif dan efisien.

Administrasi dipahami sebagai proses kerja sama yang terorganisir antara dua orang atau lebih, yang dilakukan secara sadar dan rasional untuk mencapai tujuan tertentu. Di dalamnya terdapat pembagian tugas, koordinasi, serta pemanfaatan sumber daya secara efektif agar tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai secara optimal.

Pengertian luas di Indonesia juga diberikan oleh Sondang Paian Siagian (2004:3). Berdasarkan pendapat di atas, disimpulkan bahwa administrasi merupakan suatu kerjasama yang rasional dikerjakan oleh dua orang atau lebih dalam mengumpulkan data, pencatatan data dan informasi untuk mencapai tujuan bersama. Administrasi tidak hanya dipahami sebagai kegiatan teknis semata, tetapi sebagai proses kerja sama yang terorganisir dan sistematis, di mana setiap individu memiliki peran dan tanggung jawab dalam mengelola data dan informasi secara efektif guna menunjang tercapainya tujuan yang telah ditetapkan bersama.

Kata administrasi publik adalah terjemahan dari bahasa Inggris “*public administration*” yang sering disebut sebagai administrasi negara atau administrasi pemerintahan, Indradi (2006:110). Administrasi publik pada dasarnya membahas proses pengelolaan urusan pemerintahan yang melibatkan perumusan kebijakan, pelaksanaan program, serta pelayanan kepada masyarakat. Melalui administrasi publik, negara berupaya mengatur dan mengarahkan sumber daya yang dimiliki agar tujuan pembangunan dan kepentingan publik dapat tercapai secara efektif dan efisien.

Menurut Chandler (1998:5) dalam Indradi (2006:114) dijelaskan bahwa administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personil publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan. Administrasi publik tidak hanya berfokus pada kegiatan teknis pemerintahan, tetapi juga mencakup upaya sistematis dalam mengarahkan sumber daya, menyalurkan peran aparatur, serta memastikan setiap keputusan publik dapat dijalankan secara efektif dan memberikan manfaat bagi masyarakat.

Menurut Woodrow Wilson (2012: 21) dalam buku Wirman Syafri “Administrasi Publik adalah urusan atau praktik urusan pemerintah karena tujuan pemerintah ialah melaksanakan pekerjaan publik secara efisien dan sejauh pemerintah sesuai dengan selera dan keinginan rakyat”.

Berdasarkan beberapa penjelasan pengertian di atas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa administrasi publik adalah proses kerjasama untuk memformulasikan dan menjalankan suatu kebijakan untuk mencapai tujuan, baik untuk kepentingan pemerintah ataupun kepentingan publik. administrasi publik

tidak hanya dipahami sebagai kegiatan tata usaha pemerintahan semata, tetapi sebagai rangkaian proses yang melibatkan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan kebijakan publik.

2.1.3 Konsep Kebijakan Publik

Konsep kebijakan publik merupakan serangkaian keputusan atau tindakan yang dibuat oleh pemerintah untuk mengatasi permasalahan publik dan mencapai tujuan tertentu bagi kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks ini, kebijakan publik tidak hanya berupa peraturan tertulis, tetapi juga mencakup strategi, program, dan langkah-langkah operasional yang dijalankan secara terstruktur. Proses kebijakan publik umumnya melalui beberapa tahapan, mulai dari perumusan masalah, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, implementasi, hingga evaluasi.

Kebijakan publik pada dasarnya adalah serangkaian keputusan atau tindakan yang dibuat oleh pemerintah untuk menyelesaikan masalah-masalah publik dan mencapai tujuan tertentu. Menurut Thomas R. Dye (1978:3) , kebijakan publik adalah “*whatever governments choose to do or not to do*”, yang berarti kebijakan publik mencakup segala hal yang diputuskan pemerintah, baik dalam bentuk tindakan nyata maupun pilihan untuk tidak bertindak. Kebijakan ini lahir dari adanya kebutuhan masyarakat yang harus dipenuhi, serta masalah yang menuntut adanya penyelesaian melalui mekanisme formal pemerintahan.

Program penurunan stunting di Kota Bandung merupakan salah satu bentuk kebijakan publik yang dirancang untuk menjawab persoalan gizi kronis yang menghambat kualitas sumber daya manusia. Kebijakan didasarkan pada kepentingan nasional untuk menciptakan generasi sehat, produktif, dan berdaya

saing. Oleh karena itu, pemerintah pusat mendorong pemerintah daerah untuk melaksanakan program percepatan penurunan stunting dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan, baik instansi pemerintah, masyarakat, maupun sektor swasta.

Jika dikaitkan dengan program penurunan stunting, kebijakan publik berfungsi sebagai dasar hukum dan arah tindakan pemerintah untuk menekan angka stunting melalui berbagai program intervensi. Program ini bukan sekadar inisiatif teknis, tetapi merupakan bentuk konkret dari keputusan politik dan administratif yang menempatkan kesehatan ibu dan anak sebagai prioritas pembangunan. Implementasi program penurunan stunting melibatkan banyak aspek, mulai dari isi kebijakan yang jelas (tujuan, sasaran, sumber daya, dan manfaat) hingga konteks implementasi yang melibatkan koordinasi lintas sektor, kondisi sosial-ekonomi masyarakat, serta komitmen politik pemerintah.

Implementasi kebijakan penurunan stunting menjadi tahap penting, karena efektivitas kebijakan tidak hanya ditentukan pada perumusan, tetapi juga pada sejauh mana kebijakan tersebut dijalankan di lapangan. Keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh faktor sumber daya, komunikasi antar instansi, koordinasi lintas sektor, serta dukungan masyarakat. Dalam kota Bandung, pembentukan Tim Percepatan Penurunan Stunting (TPPS) melalui Peraturan Walikota menjadi bukti bahwa kebijakan ini bersifat lintas sektor dan membutuhkan kolaborasi intensif.

2.1.3.1 Proses Kebijakan Publik

Proses kebijakan publik menurut William N. Dunn (1994:15), merupakan tahapan yang dilalui pemerintah dalam menyusun, melaksanakan, dan menilai sebuah kebijakan untuk menyelesaikan masalah publik. Tahapan ini umumnya dimulai dari perumusan masalah, ketika suatu persoalan masyarakat diidentifikasi dan dianggap membutuhkan intervensi pemerintah. Selanjutnya adalah agenda setting, yaitu penentuan masalah mana yang menjadi prioritas untuk diangkat ke dalam agenda kebijakan.

Tahap berikutnya adalah formulasi kebijakan, di mana pemerintah merancang alternatif solusi dan memilih kebijakan yang dianggap paling tepat. Setelah itu masuk ke tahap legitimasi kebijakan, yaitu proses pengesahan melalui regulasi atau keputusan resmi pemerintah agar kebijakan memiliki dasar hukum yang kuat. Tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan, yaitu pelaksanaan keputusan yang telah ditetapkan melalui program, kegiatan, serta koordinasi antar instansi. Tahap terakhir adalah evaluasi kebijakan, yaitu penilaian terhadap hasil dan dampak kebijakan, sekaligus dasar untuk perbaikan di masa mendatang.

2.1.4 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik sebagai salah satu dimensi dalam proses kebijakan publik, yang juga sangat menentukan apakah sebuah kebijakan itu bersentuhan dengan kepentingan serta dapat diterima oleh publik. Dalam hal ini, dapat ditekankan bahwa bisa saja dalam tahapan perencanaan atau perumusan formulasi kebijakan dilakukan dengan sebaik-baiknya, tetapi jika pada tahapan

implementasinya, tidak diperhatikan *Standard Operating Procedures (SOP)* maka apa yang diharapkan dari sebuah produk kebijakan itu.

Implementasi kebijakan menurut Merilee S. Grindle. Grindle (1980:8) memandang implementasi sebagai proses politik dan administratif yang dipengaruhi oleh dua aspek utama, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasi (*context of implementation*). Keberhasilan implementasi tidak hanya ditentukan oleh kejelasan tujuan dan aturan kebijakan, tetapi juga oleh kepentingan aktor yang terlibat, kapasitas pelaksana, serta kondisi sosial, ekonomi, dan politik di lingkungan kebijakan tersebut dijalankan. Dengan demikian, implementasi kebijakan merupakan proses yang dinamis dan sangat dipengaruhi oleh interaksi antara kebijakan dan realitas lapangan.

Implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn (1975:445). Mereka memandang implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok, baik pemerintah maupun swasta, yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan. Keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh kejelasan standar dan sasaran kebijakan, ketersediaan sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antar organisasi, kondisi sosial, ekonomi, dan politik, serta sikap para pelaksana kebijakan. Teori ini menekankan bahwa implementasi merupakan proses yang dinamis dan sangat dipengaruhi oleh lingkungan serta kapasitas aktor pelaksana.

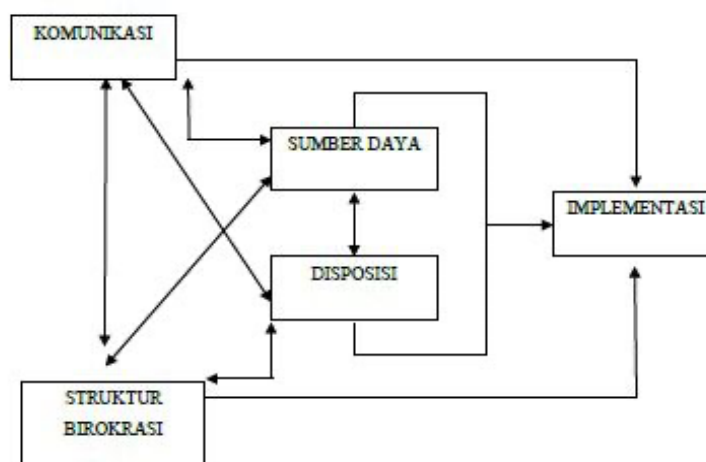
Implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sabatier (dalam Wahab 2008:68) yang dikutip dalam buku *Formulasi dan Implementasi Kebijakan* mengemukakan :

"Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif atau keputusan badan peradilan, dan keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, serta menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya" (Kadji, 2015:48).

Implementasi kebijakan merupakan suatu tahap penting dalam sistem pemerintahan karena menentukan keberhasilan kebijakan dalam memberikan dampak nyata bagi masyarakat. Proses ini tidak hanya berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan, tetapi juga menuntut pemahaman terhadap kondisi lapangan, kapasitas pelaksana, serta dukungan dan koordinasi antar pihak terkait. Dalam pelaksanaannya, implementasi kebijakan sering menghadapi berbagai kendala, seperti keterbatasan sumber daya, resistensi masyarakat, dan lemahnya koordinasi. Oleh karena itu, keberhasilan implementasi sangat bergantung pada kejelasan tindakan, penyesuaian dengan kondisi lokal, serta komunikasi yang efektif antara pembuat dan pelaksana kebijakan.

Ketika komunikasi berjalan dengan baik, maka akan meminimalkan kesalahpahaman dan meningkatkan keterlibatan dari semua aktor yang terlibat. Dalam banyak kasus, implementasi yang baik justru ditentukan bukan hanya oleh isi kebijakan, tetapi oleh komitmen dan kapasitas dari mereka yang melaksanakannya.

Secara umum, implementasi kebijakan menuntut keterpaduan antara perencanaan, pelaksanaan, evaluasi, serta kesiapan untuk melakukan penyesuaian jika ditemukan hambatan. Dengan begitu, kebijakan tidak hanya berhenti pada tataran dokumen atau regulasi, tetapi benar-benar menjadi solusi atas permasalahan yang ada di masyarakat.



Gambar 2. 1 (Model Implementasi Kebijakan Edward III)

Sumber: George Edwards III (1980:2021) dalam Agustino (2020:159)

Teori implementasi kebijakan yang relevan dalam penelitian ini adalah teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edward III. Menurut Edward III, keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh empat bentuk variabel utama yang ada, yaitu komunikasi (*communication*), sumber daya (*resources*), disposisi atau sikap pelaksana (*disposition*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*). Keempat variabel tersebut saling berkaitan dan menentukan sejauh mana suatu kebijakan dapat diimplementasikan secara efektif di lapangan. Relevansi teori Edward III dengan penelitian “Implementasi Kebijakan Program Dapur Sehat Atasi Stunting

(DASHAT) di DPPKB Kota Bandung” terletak pada kemampuannya dalam menjelaskan faktor-faktor krusial yang memengaruhi pelaksanaan kebijakan publik di tingkat pelaksana. Program DASHAT merupakan program yang bersifat lintas sektor, melibatkan berbagai aktor mulai dari pemerintah daerah, kader, hingga masyarakat sasaran, sehingga sangat bergantung pada efektivitas komunikasi, ketersediaan sumber daya, sikap pelaksana kebijakan, serta dukungan struktur birokrasi yang jelas dan terkoordinasi.

Teori implementasi George C. Edward III, digunakan karena mampu menjelaskan secara jelas dan sederhana faktor-faktor yang menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik, sebagai kebijakan yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah daerah, sehingga sangat relevan dianalisis melalui perspektif administrasi publik. Empat variabel utama Edward III, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi, secara langsung mencerminkan proses kerja aparatur pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan.

Melalui teori ini, peneliti dapat menilai sejauh mana kebijakan penurunan stunting dikomunikasikan dengan baik, didukung oleh sumber daya yang memadai, dilaksanakan oleh aparatur yang memiliki komitmen, serta didukung oleh struktur birokrasi yang jelas. Oleh karena itu, teori Edward III dinilai tepat dan relevan untuk menganalisis implementasi kebijakan program penurunan stunting di DPPKB Kota Bandung dalam kajian administrasi publik.

Menurut Edward III dalam Agustino (2020: 154-159), implementasi kebijakan akan berjalan optimal apabila keempat variabel tersebut dapat berfungsi dengan baik. Adapun penjelasan masing-masing variabel adalah sebagai berikut:

1. Komunikasi (*Communication*)

Merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan serta kelompok sasaran agar kebijakan dapat dipahami dan dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Komunikasi menjadi faktor penting karena keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh sejauh mana pesan kebijakan disampaikan secara jelas, konsisten, dan tepat sasaran. Komunikasi yang efektif memastikan bahwa para pelaksana mengetahui apa yang harus dilakukan, bagaimana cara melaksanakannya, serta tujuan apa yang ingin dicapai dari kebijakan tersebut.

2. Sumber Daya (*Resources*)

Sumber daya merupakan faktor penting yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya tidak hanya mencakup sumber daya manusia, tetapi juga sumber daya anggaran, sarana dan prasarana, serta informasi pendukung, diartikan sebagai seluruh kemampuan dan dukungan yang dimiliki oleh organisasi pelaksana untuk menjalankan suatu kebijakan secara efektif. Sumber daya tidak hanya terbatas pada jumlah pelaksana kebijakan, tetapi juga mencakup kualitas sumber daya manusia, ketersediaan anggaran, sarana dan prasarana, serta informasi dan kewenangan yang diperlukan dalam proses pelaksanaan kebijakan.

3. Disposisi atau Sikap Pelaksana (*Disposition*)

Disposisi mencerminkan sejauh mana pelaksana kebijakan memiliki kemauan, kesungguhan, dan tanggung jawab dalam melaksanakan kebijakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Meskipun suatu kebijakan telah disusun

dengan baik serta didukung oleh sumber daya yang memadai, implementasi kebijakan tidak akan berjalan secara optimal apabila pelaksana kebijakan tidak memiliki sikap yang positif dan komitmen yang kuat terhadap kebijakan tersebut.

4. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*).

Merujuk pada pola organisasi, pembagian tugas, kewenangan, serta prosedur kerja yang mengatur pelaksanaan suatu kebijakan. Struktur birokrasi menggambarkan bagaimana hubungan antarunit kerja disusun, bagaimana alur pengambilan keputusan ditetapkan, serta sejauh mana aturan dan standar operasional prosedur (SOP) menjadi pedoman bagi para pelaksana kebijakan dalam menjalankan tugasnya. Struktur birokrasi yang jelas, sederhana, dan terkoordinasi dengan baik akan memudahkan pelaksana kebijakan dalam memahami peran dan tanggung jawab masing-masing.

2.1.4.1 Tahap-Tahap Implementasi Kebijakan

Tahap-tahap implementasi kebijakan pada dasarnya menggambarkan bagaimana kebijakan yang sudah ditetapkan dapat dijalankan hingga menghasilkan dampak nyata. Tahap pertama dimulai dengan penjabaran kebijakan ke dalam program dan rencana operasional yang lebih teknis agar dapat dilaksanakan. Tahap kedua adalah pengorganisasian sumber daya, baik anggaran, tenaga, maupun sarana prasarana, sehingga pelaksanaan kebijakan dapat berjalan efektif.

Tahap berikutnya yaitu pelaksanaan di lapangan, di mana kebijakan dijalankan melalui kegiatan nyata oleh instansi terkait dan melibatkan masyarakat. Setelah itu dilakukan monitoring atau pengawasan untuk memastikan implementasi

sesuai dengan tujuan dan standar yang telah ditentukan. Tahap terakhir adalah evaluasi, yaitu penilaian terhadap keberhasilan, hambatan, serta dampak dari kebijakan, yang nantinya menjadi masukan penting bagi perbaikan kebijakan dimasa mendatang. Dengan tahapan tersebut, implementasi kebijakan merupakan proses yang berkesinambungan dan tidak berhenti pada tindakan pelaksanaan saja.

2.1.4.2 Dimensi Implementasi Kebijakan

Dimensi implementasi kebijakan adalah aspek-aspek penting yang memengaruhi sejauh mana sebuah kebijakan dapat dijalankan secara efektif hingga mencapai tujuan yang diinginkan. Secara umum, ada empat dimensi utama yang banyak digunakan dalam kajian implementasi kebijakan. Menurut Agustino (2020: 154-159), memiliki empat dimensi utama yang sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan, yaitu:

1. Komunikasi, dimensi ini menekankan bahwa kebijakan harus disampaikan dengan jelas, tepat, dan konsisten kepada para pelaksana. Jika komunikasi antar pembuat kebijakan, pelaksana, dan sasaran kebijakan tidak berjalan baik, maka implementasi akan mengalami hambatan.
2. Keberhasilan implementasi sangat bergantung pada ketersediaan sumber daya, baik berupa sumber daya manusia yang kompeten, anggaran yang memadai, sarana-prasarana yang mendukung, maupun informasi yang akurat.
3. Disposisi, mengacu pada sikap, komitmen, dan motivasi para pelaksana dalam menjalankan kebijakan. Walaupun kebijakan telah dirancang dengan baik, tanpa adanya kemauan kuat dari pelaksana, tujuan kebijakan sulit tercapai.

4. Struktur birokrasi yang jelas, adanya SOP (*Standard Operating Procedure*), serta mekanisme kerja yang efektif sangat berpengaruh terhadap kelancaran implementasi. Birokrasi yang berbelit atau tumpang tindih justru dapat menghambat jalannya kebijakan.

2.1.5 Program Penurunan Stunting

Stunting merupakan situasi dimana terjadinya kekurangan gizi pada anak, adanya infeksi kronis, dan umumnya dilihat dari tinggi badan anak sesuai umur pada anak balita yang kurang normal. Malnutrisi berpotensi terjadi pada masa prenatal dan hari-hari awal setelah kelahiran, namun dampaknya mungkin baru terlihat hingga anak mencapai usia dua tahun, sebagaimana dikuatkan oleh Kementerian Kesehatan Indonesia pada tahun 2022. Menunjukkan bahwa permasalahan gizi pada anak (pendek, kelebihan berat badan, PTM) dimulai dari tumbuh kembang janin dalam kandungan ibu hingga anak berusia 2 tahun.

Stunting terjadi karena dampak kekurangan gizi kronis selama 1.000 hari pertama kehidupan anak. Stunting memiliki beberapa faktor penyebab, diantaranya adalah tidak adanya ASI Eksklusif, status gizi anak, status infeksi, Berat Badan Lahir Rendah (BBLR), faktor genetik, status gizi ibu saat hamil, konteks sosial dan ekonomi. Faktor dari penyebab stunting ini saling berhubungan antara satu sama lain atau biasa disebut faktor multi dimensi. Faktor pemberian ASI yang tidak diberikan secara eksklusif akan berpengaruh terhadap status kesehatan anak, kemudian didukung dengan asupan gizi anak yang kurang akan menyebabkan kekurangan gizi. Ketika anak kekurangan gizi akan menyebabkan status imun anak

lemah dan mudah terserang infeksi, seperti diare dan Infeksi Saluran Pernapasan Akut (ISPA).

Hal tersebut bisa dilakukan dengan diimplementasikannya program DASHAT, yang sampai saat ini masih dijalankan oleh Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kota Bandung. Untuk mencegah dan menurunkan stunting, pemerintah telah menetapkan kerangka kebijakan yang diputuskan melalui rapat tingkat menteri tanggal 12 juli 2017 dipimpin oleh Wakil Presiden dan memutuskan bahwa pencegahan stunting dilakukan dengan pendekatan multi- sektor melalui sinkronisasi program-program nasional, lokal, masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

2.2 Kerangka Pemikiran

Kerangka Pemikiran adalah suatu dasar pemikiran yang mencakup penggabungan antara teori, fakta, observasi, serta kajian pustaka, yang nantinya menjadi landasan dalam melakukan menulis karya tulis ilmiah. Karena menjadi dasar kerangka pemikiran ini dibuat ketika akan memaparkan konsep penelitian kerangka pemikiran juga bisa disebut sebagai bagian dari visualisasi dalam bentuk peta konsep pemikiran yang saling terhubung. Kerangka pemikiran adalah pondasi konseptual yang menyusun alur logika serta memetakan hubungan antara masalah penelitian, teori yang mendasari, hingga tujuan yang ingin dicapai.

Dalam proses penelitian, kerangka pemikiran walikota kepada DPPKB pada implementasi kebijakan program DASHAT menekankan pentingnya koordinasi lintas sektor juga sebagai langkah strategis untuk mencapai target percepatan penurunan angka stunting. Walikota memandang bahwa permasalahan stunting

bukan hanya tanggung jawab satu dinas, melainkan isu multidimensi yang menyangkut kesehatan, gizi, pendidikan, hingga sosial ekonomi masyarakat. Oleh karena itu, DPPKB diarahkan untuk menjadi penggerak utama yang mampu mengintegrasikan peran dari berbagai pemangku kepentingan, baik pemerintah daerah, tenaga kesehatan, kader lapangan, maupun partisipasi aktif masyarakat.

Kerangka pemikiran tidak hanya berfungsi sebagai pedoman dalam merancang dan melaksanakan penelitian, tetapi juga sebagai alat komunikasi yang efektif antara peneliti dan pembaca. Melalui kerangka pemikiran yang jelas dan logis, pembaca dapat menangkap arah penelitian, mengetahui relevansi teori yang digunakan, serta memahami alasan pemilihan pendekatan tertentu untuk memecahkan masalah. Jika dikaitkan dengan program penurunan stunting di Kota Bandung, khususnya yang dilaksanakan oleh DPPKB Kota Bandung, variabel komunikasi berkaitan dengan bagaimana kebijakan dan program disosialisasikan kepada pelaksana kebijakan, seperti aparat DPPKB, kader DASHAT, kader posyandu, serta kepada kelompok sasaran program, yaitu ibu hamil, ibu menyusui, dan keluarga berisiko stunting. Komunikasi yang jelas, konsisten, dan berkelanjutan menjadi kunci agar tujuan program dapat dipahami dan dilaksanakan secara seragam di tingkat kelurahan.

Sementara itu, konteks implementasi berkaitan dengan kondisi lingkungan di mana kebijakan dijalankan. Dalam upaya penurunan stunting, faktor lingkungan politik terlihat dari komitmen pemerintah pusat dan daerah yang menjadikan stunting sebagai prioritas pembangunan. Dari sisi kelembagaan, efektivitas pelaksanaan sangat ditentukan oleh koordinasi antar instansi seperti Dinas

Kesehatan, dan DPPKB. Partisipasi masyarakat juga berperan penting, karena tanpa keterlibatan keluarga, kader, dan tokoh masyarakat, program tidak akan berjalan optimal. Selain itu, faktor sosial ekonomi masyarakat, seperti tingkat pendapatan dan pola konsumsi, turut memengaruhi sejauh mana program dapat mencapai hasil yang diharapkan. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edward III (1980:9-15) dalam Agustino (2020:154-159) dalam bukunya Dasar-Dasar Kebijakan Publik, yang mencakup beberapa aspek utama sebagai berikut:

1. Komunikasi

Keberhasilan dalam implementasi kebijakan, dipengaruhi oleh berbagai faktor. Menurut George C. Edwards III (1980), komunikasi memegang peran penting dalam menentukan keberhasilan pencapaian tujuan suatu kebijakan. Pelaksanaan yang optimal dapat terjadi jika para pengambil keputusan memahami dengan jelas apa yang harus dilakukan. Pemahaman ini dapat terwujud apabila komunikasi berlangsung dengan baik, sehingga setiap keputusan dan peraturan pelaksanaan harus disampaikan kepada personel yang tepat.

2. Sumber Daya

Menurut George C. Edwards III (1980), salah satu faktor yang menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan adalah ketersediaan sumber daya. Sumber daya dianggap sebagai penggerak utama dalam proses implementasi, dimana manusia menjadi elemen paling krusial dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan. Keberhasilan implementasi kebijakan juga bergantung pada pemanfaatan sumber daya manusia, anggaran, serta waktu yang tersedia. Berdasarkan hal tersebut,

faktor-faktor pendukung sumber daya menjadi aspek penting dalam mencapai keberhasilan implementasi. Tersedianya tenaga kerja, kejelasan kebijakan yang dijalankan, kewenangan yang dimiliki, serta kelengkapan sarana dan prasarana merupakan elemen utama dalam memastikan keberhasilan implementasi kebijakan, khususnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

3. Disposisi

Menurut George C. Edwards III (1980), disposisi atau sikap para pelaksana merupakan faktor krusial dalam pelaksanaan kebijakan. Agar pelaksanaan kebijakan dapat berjalan optimal, para pelaksana tidak hanya harus memiliki kemampuan dalam menjalankannya, tetapi juga menunjukkan kualitas dan karakteristik yang mendukung keberhasilan kebijakan. Kualitas suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh kualitas para aktor yang melaksanakannya. Sikap pelaksana memiliki dampak besar terhadap keberhasilan implementasi. Jika mereka menerima kebijakan dengan baik, maka kemungkinan besar mereka akan menjalankannya dengan penuh komitmen sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Sebaliknya, jika terdapat perbedaan pandangan dan perilaku antara pelaksana dan pembuat kebijakan, maka proses implementasi akan menghadapi berbagai kendala.

4. Struktur Birokrasi

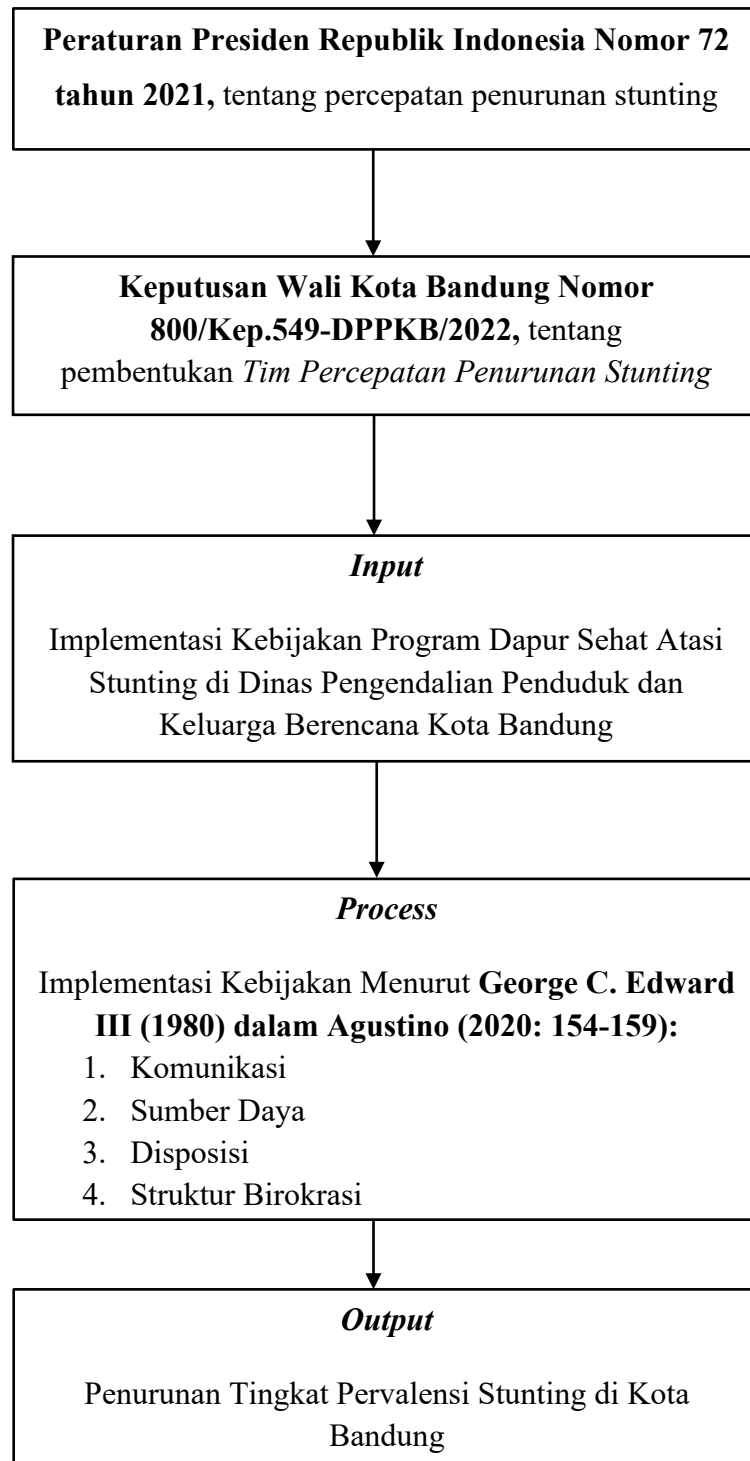
Menurut George C. Edwards III (1980), meskipun sumber daya tersedia, para pelaksana memahami tugas mereka, dan memiliki keinginan untuk menjalankan kebijakan, keberhasilan implementasi tetap dapat terhambat oleh kelemahan dalam

struktur birokrasi. Sebagai pelaksana, birokrasi harus mendukung kebijakan yang telah ditetapkan secara politik dengan melakukan koordinasi yang efektif.

Para pelaksana mungkin memiliki pemahaman dan sumber daya yang cukup untuk melaksanakan kebijakan, tetapi hambatan bisa muncul dari struktur organisasi tempat mereka bekerja. Dua karakteristik utama birokrasi yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan adalah *Standard Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi. SOP berkembang sebagai respons terhadap keterbatasan waktu, sumber daya, serta kebutuhan akan konsistensi dalam organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Namun, SOP sering kali tetap digunakan karena sifat birokrasi yang cenderung mempertahankan kebiasaan yang sudah ada.

Struktur birokrasi berperan penting dalam implementasi kebijakan, namun kelemahan dalam sistem ini, termasuk ketergantungan pada SOP dan fragmentasi tanggung jawab, dapat menghambat realisasi kebijakan. Oleh karena itu, untuk memastikan keberhasilan implementasi, diperlukan prosedur tetap yang jelas bagi pelaksana kebijakan serta pembagian tanggung jawab yang efektif agar kebijakan dapat dijalankan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Oleh karena itu, dalam memastikan keberhasilan implementasi kebijakan, diperlukan kesepahaman antara pembuat kebijakan dan pelaksana. Selain penting untuk memastikan bahwa para pelaksana tetap menjalankan kebijakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan, demi terciptanya pelayanan publik berbasis kesehatan yang optimal, khususnya penanganan stunting.



Gambar 2.2 (Kerangka Berpikir)

Sumber: Diolah Oleh Peneliti (2026)

2.3 Proposisi

Berdasarkan rumusan masalah dan kerangka pemikiran, maka proposisi penelitian ini adalah bahwa Implementasi Kebijakan Program Dapur Sehat Atasi Stunting di Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kota Bandung belum berjalan secara optimal, sehingga pelaksanaan kebijakan tersebut dipengaruhi oleh dimensi komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana, serta struktur birokrasi.