

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENURUNAN STUNTING DI KABUPATEN MANGGARAI TIMUR: ANTARA KOMITMEN KEBIJAKAN DAN KETERBATASAN SUMBER DAYA

Maria Fridolina Nassa¹, Muhammad Sawir², Faizal Madya³

^{1,3}Universitas Terbuka, Indonesia

²Universitas Yapis Papua, Indonesia

Email: folyn.nassa@gmail.com

Abstrak

Stunting merupakan persoalan pembangunan multidimensional yang memerlukan implementasi kebijakan secara konvergen melalui keterlibatan lintas sektor dan tingkatan pemerintahan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan penurunan stunting serta mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat di Kabupaten Manggarai Timur. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan data yang diperoleh melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Informan meliputi pimpinan daerah, perangkat daerah, kecamatan, puskesmas, pemerintah desa, kader, mitra pembangunan, dan kelompok sasaran. Analisis menggunakan model implementasi kebijakan George C. Edwards III yang mencakup komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi didukung oleh komitmen pimpinan daerah, keterlibatan lintas sektor, dasar hukum, struktur TPPS, forum koordinasi, dan dukungan pembiayaan. Namun, implementasi belum optimal karena keterbatasan sumber daya manusia, fasilitas, anggaran, kualitas dan ketepatan waktu data, serta insentif kader. Komunikasi lintas sektor belum sepenuhnya terintegrasi dan TPPS belum memiliki SOP khusus. Tantangan utama terletak pada kesenjangan antara komitmen kebijakan dan kapasitas implementasi.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Stunting Reduction, Edwards III, Manggarai Timur.

Abstract

Stunting is a multidimensional development problem that requires convergent policy implementation involving multiple sectors and levels of government. This study aims to analyze the implementation of stunting reduction policy and identify its supporting and inhibiting factors in East Manggarai Regency. A descriptive qualitative approach was employed, with data collected through interviews, observation, and documentation. Informants included regional leaders, local government agencies, sub-districts, primary health centers, village governments, community health cadres, development partners, and target groups. Data were analyzed using George C. Edwards III's policy implementation model, comprising communication, resources, disposition, and bureaucratic structure. The findings indicate that implementation is supported by strong leadership commitment, cross-sectoral involvement, a legal framework, the Stunting Reduction Acceleration Team (TPPS), coordination forums, and financial support. However, implementation remains suboptimal due to limitations in human resources, facilities, budgets, data quality and timeliness, and cadre incentives. Cross-sectoral communication is not yet fully integrated, and the TPPS lacks a specific standard operating procedure. The main challenge lies in the gap between policy commitment and implementation capacity.

Keywords: Policy Implementation, Penurunan Stunting, Edwards III, East Manggarai.

A. PENDAHULUAN

Stunting merupakan persoalan pembangunan multidimensional yang tidak hanya berkaitan dengan masalah kesehatan dan gizi, tetapi juga berhubungan dengan kondisi sosial ekonomi, pola asuh, sanitasi, pendidikan, akses pelayanan dasar, dan kualitas sumber daya manusia. Stunting terjadi akibat kekurangan gizi kronis dan faktor kesehatan yang berlangsung dalam jangka panjang serta dapat berdampak terhadap pertumbuhan fisik, perkembangan kognitif, dan produktivitas individu pada masa mendatang (WHO, 2024). Oleh karena itu, penanganan stunting membutuhkan pendekatan multisektor yang melibatkan berbagai aktor pemerintahan dan masyarakat secara terintegrasi.

Di Indonesia, prevalensi stunting menunjukkan kecenderungan menurun. Berdasarkan hasil Survei Status Gizi Indonesia, prevalensi stunting nasional menurun dari 21,5% pada tahun 2023 menjadi 19,8% pada tahun 2024. Meskipun demikian, pemerintah masih menghadapi tantangan untuk mencapai target penurunan stunting yang telah ditetapkan secara nasional (Kementerian Kesehatan RI, 2025). Manggarai Timur menempati urutan kelima sebagai kabupaten di Provinsi NTT yang prevalensi stuntingnya sangat tinggi berdasarkan data SSGI selama tiga tahun berturut-turut sejak 2021 hingga 2023 (Badan Kebijakan Pembangunan Kesehatan, 2023). Pada tahun 2021, SKI mencatat prevalensi stunting di Manggarai Timur sebesar 42,9%, diikuti dengan angka 40,5% pada tahun 2022, 43,7% pada tahun 2023, dan pada tahun 2024 sebesar 38,8%. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan penurunan stunting tidak hanya bergantung pada perumusan kebijakan, tetapi juga pada efektivitas implementasinya pada tingkat daerah.

Pemerintah Indonesia telah memperkuat kebijakan melalui Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021 tentang Percepatan Penurunan Stunting. Kebijakan tersebut menekankan pelaksanaan percepatan penurunan stunting secara holistik, integratif, berkualitas, dan melibatkan berbagai pemangku kepentingan (Pemerintah Republik Indonesia, 2021). Konsekuensinya, pemerintah daerah dituntut mampu menerjemahkan kebijakan nasional ke dalam program dan kegiatan yang konvergen, yaitu mengintegrasikan intervensi, sumber daya, data, sasaran, dan pelaksana dari berbagai sektor.

Dalam perspektif administrasi publik, implementasi merupakan tahap penting karena pada tahap inilah kebijakan diterjemahkan ke dalam tindakan nyata. Edwards III (1980) menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Komunikasi berkaitan dengan transmisi, kejelasan, dan konsistensi informasi kebijakan; sumber daya mencakup sumber daya manusia, informasi, kewenangan, fasilitas, dan pembiayaan; disposisi berkaitan dengan sikap, komitmen, dan kemauan pelaksana; sedangkan struktur birokrasi berkaitan dengan pembagian tugas, prosedur kerja, koordinasi, dan fragmentasi organisasi (Edwards, 1980).

Model tersebut relevan untuk menganalisis kebijakan penurunan stunting karena implementasinya melibatkan banyak sektor dan tingkatan pemerintahan. Intervensi penurunan stunting tidak hanya menjadi tanggung jawab sektor kesehatan, tetapi juga melibatkan sektor pendidikan, sosial, kependudukan, pekerjaan umum, pemberdayaan masyarakat, pemerintahan desa, serta mitra pembangunan. Keberhasilan implementasi dengan demikian sangat ditentukan oleh kemampuan pemerintah daerah membangun koordinasi lintas sektor dan mengintegrasikan berbagai sumber daya.

Kabupaten Manggarai Timur telah menempatkan penurunan stunting sebagai salah satu prioritas pembangunan daerah dan membentuk Tim Percepatan Penurunan Stunting (TPPS) sebagai wadah koordinasi lintas sektor. Pembentukan TPPS menunjukkan adanya komitmen kelembagaan pemerintah daerah untuk menerjemahkan kebijakan nasional ke dalam mekanisme implementasi daerah. Namun, keberadaan kebijakan, regulasi, kelembagaan, dan komitmen pimpinan belum sepenuhnya menjamin implementasi berjalan optimal.

Sejumlah penelitian terdahulu mengenai implementasi kebijakan stunting menunjukkan bahwa komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi merupakan faktor penting dalam pelaksanaan kebijakan. Namun, sebagian penelitian masih berfokus pada implementasi pada tingkat desa atau program tertentu. Kajian mengenai implementasi kebijakan penurunan stunting secara komprehensif pada tingkat kabupaten, khususnya yang menghubungkan komitmen kebijakan dengan kapasitas implementasi dan mekanisme konvergensi lintas sektor, masih perlu diperkuat. Celah tersebut menjadi penting karena kebijakan yang telah memiliki legitimasi dan dukungan politik belum tentu menghasilkan implementasi yang efektif apabila tidak disertai kapasitas sumber daya dan mekanisme koordinasi yang memadai.

Berdasarkan kondisi tersebut, urgensi penelitian ini terletak pada kebutuhan untuk memahami mengapa implementasi kebijakan penurunan stunting masih belum optimal meskipun telah didukung oleh komitmen pimpinan, regulasi, kelembagaan, dan berbagai program. Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi kebijakan penurunan stunting di Kabupaten Manggarai Timur berdasarkan model George C. Edwards III serta mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat pada dimensi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Secara teoretis, penelitian ini berkontribusi pada pengembangan kajian implementasi kebijakan publik, khususnya penerapan model Edwards III pada kebijakan multidimensional di tingkat daerah. Secara praktis, penelitian ini diharapkan memberikan masukan bagi Pemerintah Kabupaten Manggarai Timur untuk memperkuat kapasitas sumber daya, integrasi data, komunikasi lintas sektor, mekanisme koordinasi, dan prosedur operasional TPPS. Dengan demikian, penelitian ini menegaskan bahwa tantangan penurunan stunting tidak semata-mata terletak pada lemahnya komitmen kebijakan, tetapi pada kesenjangan antara komitmen kebijakan dan kapasitas implementasi dalam mewujudkan konvergensi lintas sektor.

B. TINJAUAN PUSTAKA

1. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan tahap penting dalam proses kebijakan publik karena pada tahap inilah keputusan atau kebijakan yang telah ditetapkan diterjemahkan ke dalam tindakan nyata oleh berbagai aktor pelaksana. Keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kualitas perumusan kebijakan, tetapi juga oleh kemampuan pelaksana dalam menerjemahkan tujuan kebijakan ke dalam program, kegiatan, dan pelayanan yang dapat dirasakan oleh masyarakat. Dengan demikian, implementasi merupakan proses yang mempertemukan tujuan kebijakan dengan kondisi nyata di lapangan (Desrinelti et al., 2021).

Edwards III (1980) menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel utama, yaitu communication, resources, disposition, dan bureaucratic structure. Keempat variabel tersebut saling berkaitan dan secara bersama-sama menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Komunikasi berkaitan dengan bagaimana informasi mengenai kebijakan disampaikan kepada pelaksana dan kelompok sasaran; sumber daya berkaitan dengan ketersediaan personel, informasi, kewenangan, fasilitas, dan pembiayaan; disposisi berkaitan dengan sikap, komitmen, dan kemauan pelaksana; sedangkan struktur birokrasi berkaitan dengan pembagian tugas, prosedur kerja, koordinasi, dan karakteristik organisasi pelaksana (Edwards, 1980). Literatur mengenai Edwards III juga menegaskan bahwa komunikasi yang tidak jelas dan tidak konsisten, keterbatasan sumber daya, rendahnya komitmen pelaksana, serta struktur organisasi yang tidak mendukung dapat menjadi penghambat implementasi kebijakan.

2. Kebijakan Penurunan Stunting

Stunting merupakan masalah pembangunan yang memiliki dimensi kesehatan, sosial, ekonomi, pendidikan, lingkungan, dan kelembagaan. Oleh karena itu, penanganannya membutuhkan pendekatan multisektor dan konvergensi intervensi. Pemerintah Indonesia memperkuat kerangka kebijakan melalui Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021 tentang Percepatan Penurunan Stunting. Kebijakan tersebut memberikan landasan bagi pelaksanaan strategi nasional dan penguatan koordinasi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, pemerintah desa, serta berbagai pemangku kepentingan (Pemerintah Republik Indonesia, 2021).

Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai Timur juga menetapkan Peraturan Bupati tentang Upaya Percepatan Penurunan Stunting, Angka Kematian Ibu dan Angka Kematian Bayi di Manggarai Timur, yaitu Perbup Nomor 12 Tahun 2022 tentang Percepatan Penurunan Stunting, Angka Kematian Ibu dan Angka Kematian Bayi yang ditetapkan di Borong pada tanggal 11 Januari 2022. Pada tahun 2023, Perbup Nomor 12 Tahun 2022 direvisi menjadi Peraturan Bupati Nomor 25.A yang ditetapkan di Borong pada tanggal 16 Juni 2023 tentang Percepatan Penurunan Stunting, Angka Kematian Ibu dan Angka Kematian Bayi.

Konsep konvergensi dalam penurunan stunting menempatkan berbagai intervensi agar diarahkan kepada kelompok sasaran dan wilayah yang sama secara terkoordinasi. Dengan demikian, keberhasilan kebijakan tidak cukup diukur dari pelaksanaan program masing-masing perangkat daerah, tetapi juga dari kemampuan pemerintah mengintegrasikan program, data, sumber daya, dan sasaran. Perspektif ini sejalan dengan model Edwards III karena keberhasilan konvergensi membutuhkan komunikasi lintas organisasi, sumber daya yang memadai, komitmen pelaksana, dan struktur birokrasi yang mendukung koordinasi.

3. Penelitian Terdahulu

Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa model Edwards III relevan untuk digunakan dalam menganalisis implementasi kebijakan publik. Penelitian Hermawan dan Pusparani menunjukkan pentingnya komunikasi, koordinasi, kompetensi, dan komitmen pelaksana dalam implementasi kebijakan penurunan stunting di Kota Cirebon (Hermawan & Pusparani, 2023). Penelitian dari Supriyanto dan Rahman di Kecamatan Salem, Kabupaten Brebes, juga memperlihatkan pentingnya koordinasi antaraktor dalam implementasi kebijakan stunting (Supriyanto & Rahman, 2023). Sementara itu, Khalisah dkk menunjukkan bahwa komitmen dan sikap positif pelaksana menjadi salah satu faktor pendukung implementasi kebijakan penanggulangan stunting di Kabupaten Sumenep (Khalisah et al., 2020). Selain sumber daya dan komunikasi, koordinasi lintas sektor menjadi persoalan penting karena karakter stunting menuntut intervensi yang melampaui batas kewenangan satu organisasi perangkat daerah. Penelitian di Kabupaten Rokan Hulu menunjukkan bahwa konvergensi merupakan pendekatan yang membutuhkan intervensi terkoordinasi, terintegrasi, dan dilaksanakan secara bersama oleh berbagai sektor, termasuk kesehatan, pekerjaan umum, pendidikan, ketahanan pangan, serta pemerintahan desa (Rosalia et al., 2025). Penelitian di Kabupaten Sinjai juga memperlihatkan bahwa implementasi konvergensi lintas sektor telah berjalan, tetapi masih membutuhkan konsistensi dalam pelaksanaannya agar hubungan antaraktor dan pembagian peran dapat menghasilkan intervensi yang lebih terpadu (Askar et al., 2023).

Dalam konteks kebijakan stunting, penelitian Mudi (2022) mengenai implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam penurunan dan penanggulangan stunting di Desa Longkeyang, Kabupaten Pematang, menggunakan model Edwards III. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi belum sepenuhnya optimal karena masih ditemukan persoalan komunikasi antarpelaksana, keterbatasan kualitas dan kapasitas sumber daya manusia, kekurangan fasilitas pendukung, serta keterbatasan anggaran. Penelitian tersebut juga

menunjukkan bahwa faktor geografis dan kondisi internal maupun eksternal turut memengaruhi implementasi kebijakan (Mudi et al., 2022).

Penelitian Mutmainnah et al. mengenai implementasi lima pilar strategi nasional percepatan penurunan stunting di Kabupaten Kubu Raya juga menggabungkan kerangka Edwards III dengan lima pilar strategi nasional penurunan stunting. Pendekatan tersebut memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan stunting perlu dianalisis tidak hanya dari keberadaan program, tetapi juga dari aspek komitmen kepemimpinan, komunikasi perubahan perilaku, konvergensi program, ketahanan pangan dan gizi, serta pemantauan dan evaluasi (Mutmainnah et al., 2024)

Berdasarkan penelitian terdahulu tersebut, terdapat persamaan dan perbedaan dengan penelitian ini. Persamaannya adalah penggunaan model Edwards III untuk menganalisis implementasi kebijakan penurunan stunting. Perbedaannya terletak pada konteks wilayah, karakteristik kelembagaan, aktor yang terlibat, serta fokus terhadap hubungan antara kapasitas implementasi dan mekanisme konvergensi lintas sektor pada tingkat kabupaten.

Penelitian terdahulu umumnya mengkaji implementasi pada desa, kelurahan, atau wilayah tertentu, sedangkan penelitian ini melihat implementasi secara lebih komprehensif pada tingkat Kabupaten Manggarai Timur, dengan melibatkan pimpinan daerah, perangkat daerah, kecamatan, puskesmas, pemerintah desa, kader, mitra pembangunan, dan kelompok sasaran. Dengan cakupan tersebut, penelitian ini berupaya mengidentifikasi bagaimana empat dimensi Edwards III bekerja dalam lingkungan kebijakan yang melibatkan banyak sektor dan tingkatan pemerintahan.

Dengan demikian, celah penelitian (research gap) yang menjadi dasar penelitian ini adalah masih terbatasnya kajian yang secara simultan menganalisis komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan penurunan stunting pada tingkat kabupaten, terutama dengan perhatian khusus pada kesenjangan antara komitmen kebijakan dengan kapasitas implementasi dan mekanisme konvergensi lintas sektor. Penelitian ini menempatkan kesenjangan tersebut sebagai fokus analisis untuk menjelaskan mengapa kebijakan yang telah didukung oleh regulasi, kelembagaan, komitmen pimpinan, dan berbagai program masih belum menghasilkan implementasi yang sepenuhnya optimal.

4. Kerangka Konsep Penelitian

Kerangka konsep penelitian dibangun berdasarkan asumsi bahwa implementasi kebijakan penurunan stunting merupakan proses menerjemahkan kebijakan pemerintah ke dalam tindakan konkret melalui keterlibatan berbagai aktor dan sektor. Berdasarkan model Edwards III (1980), keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh empat dimensi utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Dimensi komunikasi dianalisis melalui kejelasan, konsistensi, transmisi informasi, sosialisasi, dan koordinasi antarpelaksana. Dimensi sumber daya dianalisis melalui ketersediaan dan kualitas sumber daya manusia, anggaran, informasi dan data, kewenangan, serta sarana dan prasarana. Dimensi disposisi dianalisis melalui komitmen, sikap, motivasi, kepatuhan, dan dukungan atau insentif bagi pelaksana. Sementara itu, dimensi struktur birokrasi dianalisis melalui pembagian tugas dan kewenangan, mekanisme koordinasi, prosedur kerja, SOP, serta potensi fragmentasi antarorganisasi.

Keempat dimensi tersebut digunakan untuk mengidentifikasi dua kelompok faktor, yaitu faktor pendukung dan faktor penghambat implementasi kebijakan penurunan stunting. Faktor-faktor tersebut kemudian digunakan untuk menjelaskan kondisi implementasi kebijakan penurunan stunting di Kabupaten Manggarai Timur dan merumuskan kebutuhan penguatan kapasitas implementasi.

C. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain deskriptif-analitis. Pendekatan tersebut digunakan karena penelitian berupaya memahami proses implementasi kebijakan secara mendalam berdasarkan pengalaman, pemahaman, dan praktik para aktor yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan penurunan stunting.

Penelitian dilaksanakan di Kabupaten Manggarai Timur dengan cakupan aktor dan wilayah yang terlibat dalam implementasi kebijakan penurunan stunting. Unit analisis penelitian adalah implementasi kebijakan penurunan stunting beserta faktor pendukung dan penghambatnya berdasarkan model Edwards III.

Informan penelitian dipilih secara purposive dan dikembangkan melalui teknik snowball sampling sesuai kebutuhan informasi penelitian. Informan mencakup pimpinan daerah, perangkat daerah, pemerintah kecamatan, puskesmas, pemerintah desa, kader, tenaga kesehatan, mitra pembangunan seperti Gugah Nurani Indonesia (GNI), Kementerian Agama, serta kelompok sasaran.

Data penelitian diperoleh melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Wawancara digunakan untuk memperoleh informasi mengenai pengalaman dan praktik implementasi kebijakan dari berbagai perspektif aktor. Observasi digunakan untuk memperoleh gambaran mengenai pelaksanaan kegiatan di lapangan, sedangkan dokumentasi digunakan untuk melengkapi informasi mengenai regulasi, struktur kelembagaan, perencanaan, program, dan pelaksanaan kebijakan.

Analisis data dilakukan melalui tahapan reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan dan verifikasi. Keabsahan data diperkuat melalui triangulasi sumber dan teknik. Analisis substantif menggunakan empat dimensi implementasi kebijakan Edwards III, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Pada dimensi sumber daya, penelitian memperhatikan aspek sumber daya manusia, anggaran, sarana dan prasarana, informasi, dan kewenangan.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Gambaran Implementasi Kebijakan Penurunan Stunting di Kabupaten Manggarai Timur

Implementasi kebijakan penurunan stunting di Kabupaten Manggarai Timur telah berlangsung melalui pendekatan konvergensi. Pendekatan tersebut ditunjukkan melalui keterlibatan berbagai perangkat daerah dan aktor di tingkat kabupaten, kecamatan, desa, serta kelompok masyarakat. Pada tingkat kabupaten, Bapperida berperan sebagai koordinator, sedangkan DP2KBP3A menjalankan fungsi sekretariat TPPS. Perangkat daerah melaksanakan intervensi sesuai tugas dan kewenangan masing-masing.

Pada tingkat kecamatan dan desa, implementasi dilaksanakan melalui koordinasi pemerintah kecamatan, pemerintah desa, Puskesmas, Posyandu, kader, pendamping, serta berbagai aktor masyarakat. Struktur tersebut memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan penurunan stunting di Manggarai Timur bukan merupakan tugas satu organisasi, melainkan proses kolektif yang membutuhkan integrasi lintas sektor.

Namun, semakin banyak aktor yang terlibat juga meningkatkan kompleksitas implementasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tantangan utama bukan terletak pada ketiadaan struktur atau program, melainkan pada kemampuan struktur tersebut untuk menghasilkan tindakan yang terintegrasi. Dengan kata lain, keberadaan banyak aktor belum otomatis menghasilkan konvergensi apabila komunikasi, sumber daya, koordinasi, dan mekanisme tindak lanjut belum berjalan secara konsisten.

a. Dimensi Komunikasi

Dalam perspektif Edwards III, komunikasi mencakup transmisi, kejelasan, dan konsistensi pesan kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara formal komunikasi

kebijakan penurunan stunting telah berjalan melalui sosialisasi, rembuk stunting, Musrenbang, rapat koordinasi, serta penyampaian kebijakan secara berjenjang dari kabupaten, kecamatan, hingga desa. Bapperida, misalnya, telah melakukan sosialisasi kebijakan kepada 12 kecamatan dan 176 desa/kelurahan.

Temuan tersebut menunjukkan bahwa dari sisi transmisi, kebijakan telah memiliki saluran komunikasi formal. Target penurunan stunting dibahas bersama perangkat daerah dalam penyusunan RPJMD dan Renstra, sehingga masing-masing organisasi memperoleh pemahaman mengenai indikator yang menjadi tanggung jawabnya.

Namun, transmisi informasi belum sepenuhnya menghasilkan keseragaman pemahaman. Wawancara menunjukkan bahwa masih terdapat perbedaan pemahaman mengenai stunting di tingkat masyarakat. Sebagian masyarakat masih mengidentikkan stunting dengan gizi buruk atau sekadar kondisi anak bertubuh pendek. Temuan tersebut menunjukkan bahwa pesan kebijakan telah disampaikan, tetapi belum seluruhnya terinternalisasi oleh kelompok sasaran.

Permasalahan komunikasi juga muncul dalam hubungan horizontal antarlembaga. Misalnya, terdapat perbedaan data sasaran antara DP2KBP3A dan Dinas Kesehatan di tingkat kecamatan serta informasi mengenai kegiatan PLKB yang belum selalu disampaikan kepada pemerintah kecamatan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa komunikasi belum sepenuhnya terintegrasi. Hambatan lain berasal dari keterbatasan media komunikasi. Kondisi geografis Manggarai Timur menyebabkan komunikasi berbasis internet belum menjangkau seluruh wilayah. Terdapat 43 desa/kelurahan yang berada pada wilayah blank spot. Kondisi tersebut menyebabkan komunikasi digital belum dapat menjadi saluran utama penyebarluasan informasi secara merata.

Dengan demikian, faktor pendukung dimensi komunikasi adalah tersedianya forum koordinasi, mekanisme sosialisasi, komunikasi berjenjang, dan keterlibatan berbagai aktor. Sementara faktor penghambatnya adalah belum terintegrasinya pesan antarsektor, keterbatasan media, lemahnya umpan balik, dan komunikasi yang belum sepenuhnya persuasif serta berkelanjutan.

Temuan ini sejalan dengan Hermawan dan Pusparani (2024) mengenai pentingnya komunikasi antarpelaksana dalam implementasi kebijakan stunting (Hermawan & Pusparani, 2024). Penelitian di Cikawao, Kota Bandung, juga menemukan bahwa meskipun implementasi secara umum berjalan cukup baik, aspek transmisi, kejelasan, dan konsistensi komunikasi serta sumber daya berupa staf, informasi, fasilitas, dan kewenangan masih perlu diperkuat (Susilawati & Hendra, 2023). Namun, penelitian di Manggarai Timur memperlihatkan bahwa keberadaan forum komunikasi secara formal belum cukup untuk menjamin kesamaan pemahaman apabila tidak disertai mekanisme umpan balik dan integrasi pesan lintas sektor.

b. Dimensi Sumber Daya

Implementasi kebijakan penurunan stunting didukung oleh berbagai tenaga pelaksana, antara lain dokter, bidan, tenaga gizi, kader Posyandu, penyuluh, PLKB, KPM, pendamping desa, guru PAUD, aparatur perangkat daerah, dan pemerintah desa. Namun, jumlah dan kualitas sumber daya manusia belum sepenuhnya memadai. Wakil Bupati Manggarai Timur menyampaikan bahwa terdapat 1.061 bidan, tetapi sekitar 90% belum mencapai pendidikan D4. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan SDM bukan hanya menyangkut jumlah personel, tetapi juga kompetensi dan kualifikasi. Pemerintah daerah telah merespons kondisi tersebut melalui kerja sama dengan perguruan tinggi untuk meningkatkan kapasitas tenaga kesehatan. Dengan demikian, terdapat upaya untuk mengatasi keterbatasan kualitas SDM, tetapi hasilnya membutuhkan proses jangka panjang.

Dari aspek anggaran, stunting telah ditetapkan sebagai prioritas pembangunan. Pemerintah daerah tetap mengalokasikan anggaran meskipun menghadapi keterbatasan fiskal. Wakil Bupati menyatakan bahwa meskipun tidak semua perangkat daerah memperoleh alokasi

yang sama, stunting tetap menjadi program yang dianggarkan. Sumber pembiayaan juga berasal dari berbagai sumber, termasuk APBD, DAK, Dana Desa, dan dukungan mitra. Diversifikasi sumber pembiayaan menjadi faktor pendukung karena memungkinkan intervensi dilaksanakan melalui berbagai jalur. Akan tetapi, refocusing anggaran berdampak terhadap pengurangan target indikator kinerja perangkat daerah. Bapperida juga menyampaikan bahwa meskipun alokasi telah mengikuti prioritas nasional, refocusing tetap memberikan dampak terhadap pelaksanaan indikator.

Persoalan tersebut menunjukkan bahwa ketersediaan anggaran belum selalu identik dengan kecukupan anggaran untuk menghasilkan outcome. Tantangan yang muncul bukan semata-mata berapa besar anggaran yang tersedia, tetapi bagaimana anggaran antarsektor diarahkan pada intervensi yang saling mendukung.

Fasilitas pelayanan kesehatan telah tersedia melalui Puskesmas, Puskesmas Pembantu, dan Posyandu. Namun, pemerataan fasilitas, alat antropometri, akses rujukan, air minum layak, sanitasi, dan infrastruktur dasar masih menjadi kendala. Kondisi geografis yang didominasi wilayah pegunungan semakin meningkatkan kesulitan akses pelayanan. Pemerintah telah memanfaatkan DAK Fisik dan berkolaborasi dengan Dana Desa untuk pembangunan jaringan air, sanitasi, dan jalan. Hal tersebut menjadi faktor pendukung, tetapi belum sepenuhnya menghilangkan kesenjangan akses.

Informasi merupakan sumber daya penting dalam menentukan sasaran dan merancang intervensi. Data e-PPGBM dinilai efektif untuk mendukung pengambilan keputusan perencanaan. Namun, hasil penelitian juga menunjukkan adanya persoalan keterlambatan, ketidakmutakhiran, dan belum optimalnya integrasi data lintas sektor. Program Satu Data Stunting telah berjalan efektif menurut Dinas Kominfo, tetapi masih diperlukan penguatan pembaruan data dan integrasi dengan data kesehatan, sosial, pendidikan, sanitasi, dan desa.

Dari aspek kewenangan, keberadaan Perpres 72/2021 dan SK TPPS memberikan legitimasi bagi perangkat daerah untuk menjalankan peran masing-masing. Kewenangan kepala daerah juga digunakan untuk membangun kolaborasi dengan berbagai mitra pembangunan, seperti GNI dan organisasi lainnya. Dengan demikian, faktor pendukung sumber daya meliputi ketersediaan aktor, dukungan anggaran, fasilitas kelembagaan, sumber data, serta legitimasi kewenangan. Faktor penghambatnya adalah kualitas dan pemerataan SDM, keterbatasan fasilitas, kesenjangan akses infrastruktur, refocusing anggaran, serta kualitas dan ketepatan waktu data. Temuan ini memperkuat argumentasi utama penelitian bahwa keterbatasan sumber daya menjadi salah satu titik kritis yang menjembatani atau justru memperlebar kesenjangan antara komitmen kebijakan dan hasil implementasi.

c. Dimensi Disposisi

Disposisi berkaitan dengan sikap, komitmen, kemauan, dan insentif bagi pelaksana kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa disposisi pelaksana relatif kuat. Komitmen tersebut terlihat dari pemerintah daerah yang menempatkan stunting sebagai prioritas pembangunan. Komitmen juga ditunjukkan oleh perangkat daerah yang tetap menjalankan peran masing-masing meskipun menghadapi keterbatasan sumber daya.

Pada tingkat desa, kader posyandu, tenaga kesehatan, dan Kader Pembangunan Manusia (KPM) menunjukkan dedikasi yang tinggi. Mereka melaksanakan pemantauan pertumbuhan balita, edukasi gizi, kunjungan rumah, pendampingan keluarga berisiko, serta kegiatan pemberian makanan tambahan.

Namun, terdapat persoalan pada aspek insentif. Salah seorang kader menjelaskan bahwa insentif yang diterima meningkat dari sekitar Rp50.000 menjadi Rp150.000 per bulan, tetapi beban tugas yang dijalankan cukup besar. Kader tetap melaksanakan tugas karena adanya rasa tanggung jawab dan kepedulian terhadap masyarakat.

Kondisi tersebut menunjukkan paradoks penting. Di satu sisi, komitmen pelaksana menjadi kekuatan utama implementasi. Di sisi lain, ketergantungan pada dedikasi personal tanpa dukungan insentif yang proporsional dapat menjadi persoalan keberlanjutan.

Faktor pendukung dimensi disposisi adalah komitmen pimpinan, dedikasi pelaksana, penerimaan terhadap kebijakan, dan kesediaan perangkat daerah menjalankan tugas lintas sektor. Faktor penghambat utamanya adalah keterbatasan insentif bagi kader dan belum adanya reward and punishment yang kuat bagi birokrasi berdasarkan pencapaian target. Wakil Bupati mengakui bahwa selama ini belum terdapat reward dan punishment khusus bagi birokrasi apabila target stunting tidak tercapai.

Dengan demikian, disposisi merupakan dimensi yang relatif paling kuat dalam implementasi kebijakan di Manggarai Timur, tetapi keberlanjutannya tetap membutuhkan penguatan sistem insentif dan mekanisme kinerja.

d. Dimensi Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi berkaitan dengan pembagian tugas, SOP, koordinasi, dan fragmentasi organisasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara formal struktur implementasi telah tersedia melalui TPPS. SK TPPS telah memberikan pembagian tugas dan fungsi kepada masing-masing anggota. Bapperida berperan sebagai koordinator, DP2KBP3A sebagai sekretariat, sementara perangkat daerah menjalankan intervensi spesifik dan sensitif sesuai kewenangannya. Keberadaan struktur tersebut merupakan faktor pendukung karena memberikan legitimasi dan kejelasan aktor yang terlibat. Forum koordinasi, rembuk stunting, dan aksi konvergensi juga telah menjadi mekanisme koordinasi.

Namun, penelitian menemukan bahwa TPPS belum memiliki SOP khusus yang mengatur mekanisme kerja secara operasional. Bapperida menyampaikan bahwa tugas dan fungsi telah dituangkan dalam SK TPPS, tetapi SOP khusus TPPS belum tersedia. Ketiadaan SOP menyebabkan beberapa proses masih bergantung pada koordinasi dan inisiatif masing-masing organisasi. Persoalan semakin kompleks karena masih terdapat ego sektoral. Bahkan, hasil keputusan rapat koordinasi tidak selalu ditindaklanjuti oleh perangkat daerah karena keterbatasan anggaran dan kerja sama tim. Fenomena fragmentasi juga terlihat dalam hubungan antarsektor. Dinas Kesehatan mengakui koordinasi antarbidang belum efektif karena masih terdapat ego bidang. Dinas Pertanian bahkan menyatakan belum ada koordinasi dengan Dinas Kesehatan dalam menentukan pangan lokal untuk PMT dan sinkronisasi antara penyuluh pertanian dengan kader Posyandu belum berjalan optimal.

Dengan demikian, faktor pendukung struktur birokrasi adalah adanya TPPS, pembagian tugas formal, forum koordinasi, serta legitimasi kelembagaan. Faktor penghambatnya adalah ketiadaan SOP khusus, fragmentasi, ego sektoral, keterbatasan tindak lanjut hasil koordinasi, serta belum optimalnya integrasi kerja lintas sektor.

Temuan ini menunjukkan bahwa pembentukan TPPS belum secara otomatis menghasilkan konvergensi. Struktur kelembagaan perlu diterjemahkan menjadi mekanisme kerja yang operasional, terukur, dan memiliki mekanisme pertanggungjawaban.

2. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Penurunan Stunting di Kabupaten Manggarai Timur

Berdasarkan empat dimensi Edwards III, implementasi kebijakan penurunan stunting di Kabupaten Manggarai Timur memiliki sejumlah faktor pendukung. Pertama, komitmen pimpinan daerah merupakan modal politik yang penting. Stunting telah ditempatkan sebagai prioritas pembangunan meskipun pemerintah daerah menghadapi keterbatasan fiskal. Kedua, terdapat dasar hukum dan struktur kelembagaan TPPS yang memberikan legitimasi bagi pelaksanaan kebijakan. Ketiga, terdapat ketersediaan aktor mulai dari perangkat daerah, tenaga kesehatan, kader, pendamping, pemerintah desa hingga mitra pembangunan. Keempat, tersedia berbagai forum koordinasi, seperti rembuk stunting, Musrenbang, rapat TPPS, dan aksi

konvergensi. Kelima, terdapat dedikasi pelaksana, khususnya kader dan tenaga lapangan, yang tetap menjalankan tugas meskipun insentif terbatas. Keenam, sumber pembiayaan berasal dari berbagai sumber sehingga memungkinkan intervensi lintas sektor.

Di sisi lain, faktor penghambat menunjukkan bahwa implementasi belum sepenuhnya mampu mengubah komitmen menjadi tindakan konvergen. Hambatan tersebut meliputi komunikasi yang belum terintegrasi, kualitas data yang belum optimal, keterbatasan dan ketidakmerataan SDM, fasilitas yang belum merata, distribusi anggaran yang belum sepenuhnya berbasis outcome, insentif kader yang terbatas, serta belum tersedianya SOP khusus TPPS.

Temuan tersebut mengarah pada satu argumentasi penting. Masalah utama implementasi kebijakan penurunan stunting di Manggarai Timur bukan ketiadaan komitmen atau kebijakan, tetapi kapasitas sistem implementasi dalam mengonvergensi berbagai sumber daya dan aktor menjadi tindakan bersama yang konsisten. Hal ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara komitmen kebijakan dan kapasitas implementator. Pemerintah daerah memiliki komitmen yang relatif kuat, kebijakan telah memiliki dasar hukum, struktur TPPS telah dibentuk, dan berbagai program telah berjalan. Namun, komitmen tersebut belum sepenuhnya didukung oleh kapasitas implementasi yang merata.

Jika dilihat melalui Edwards III, keempat dimensi saling berhubungan. Keterbatasan komunikasi memengaruhi koordinasi. Keterbatasan sumber daya membatasi kemampuan perangkat daerah dalam menjalankan keputusan koordinasi. Disposisi yang positif membantu mengatasi sebagian keterbatasan tersebut, tetapi dedikasi personal tidak dapat sepenuhnya menggantikan kebutuhan terhadap dukungan sistem. Sementara itu, struktur birokrasi yang belum dilengkapi dengan SOP menyebabkan koordinasi masih sangat bergantung pada forum dan hubungan antaraktor.

Dengan demikian, penelitian ini memperlihatkan bahwa disposisi positif dapat menjadi faktor kompensatoris dalam jangka pendek, tetapi tidak cukup untuk mengatasi kelemahan struktural dalam jangka panjang. Dedikasi kader, tenaga kesehatan, dan pelaksana lapangan memang memungkinkan program tetap berjalan, tetapi tanpa penguatan anggaran, insentif, fasilitas, data, dan SOP, keberlanjutan implementasi dapat menghadapi risiko.

Hal tersebut menjadi pembeda penting dengan penelitian Khalisah dkk. Penelitian di Sumenep menunjukkan bahwa komitmen dan sikap positif pelaksana menjadi faktor pendukung implementasi (Khalisah et al., 2020). Di Manggarai Timur, komitmen juga ditemukan kuat, tetapi penelitian menunjukkan dimensi disposisi harus dilihat bersama dengan aspek insentif. Dengan demikian, penelitian ini memperluas pembahasan mengenai disposisi dengan menunjukkan bahwa komitmen implementor perlu ditopang oleh desain kelembagaan yang mampu mempertahankan motivasi dan kapasitas pelaksana.

Temuan mengenai komunikasi juga memperlihatkan bahwa banyaknya forum tidak selalu menghasilkan komunikasi yang efektif. Sosialisasi, rembuk stunting, dan rapat koordinasi telah tersedia, tetapi persoalan integrasi pesan dan umpan balik masih muncul. Hal tersebut menunjukkan perlunya pergeseran dari komunikasi yang bersifat administratif menuju komunikasi yang bersifat integratif, dua arah, persuasif, dan berorientasi pada perubahan perilaku.

Sementara itu, persoalan sumber daya menunjukkan bahwa istilah “keterbatasan sumber daya” perlu dipahami secara lebih luas. Keterbatasan bukan hanya berarti kekurangan anggaran, tetapi juga mencakup kualitas SDM, distribusi fasilitas, aksesibilitas wilayah, kualitas data, dan kemampuan menggunakan kewenangan secara efektif. Karena itu, penambahan anggaran saja belum tentu menyelesaikan persoalan implementasi apabila tidak disertai penguatan tata kelola.

Persoalan struktur birokrasi memperkuat argumentasi tersebut. TPPS telah dibentuk dan memiliki pembagian tugas, tetapi belum mempunyai SOP khusus. Kondisi ini

menunjukkan adanya institutional gap antara struktur formal dan mekanisme operasional. Oleh karena itu, efektivitas implementasi kebijakan penurunan stunting di Manggarai Timur lebih tepat dipahami sebagai persoalan konvergensi kapasitas implementasi. Keberhasilan tidak cukup ditentukan oleh satu dimensi, tetapi oleh kemampuan pemerintah menyatukan komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi ke dalam satu proses implementasi yang konsisten

E. KESIMPULAN

Implementasi kebijakan penurunan stunting di Kabupaten Manggarai Timur telah berjalan melalui pendekatan konvergensi dan didukung oleh dasar hukum, struktur TPPS, komitmen pimpinan, keterlibatan lintas sektor, forum koordinasi, serta dukungan pembiayaan. Berdasarkan model Edwards III, dimensi disposisi menjadi kekuatan utama melalui komitmen para pelaksana. Namun, implementasi belum optimal karena komunikasi lintas sektor belum sepenuhnya terintegrasi, kualitas dan pemerataan sumber daya masih terbatas, data belum selalu tepat waktu, insentif pelaksana belum memadai, serta TPPS belum memiliki SOP khusus. Dengan demikian, tantangan utama bukan terletak pada ketiadaan kebijakan atau lemahnya komitmen, tetapi pada kesenjangan antara komitmen kebijakan dan kapasitas sumber daya serta kemampuan birokrasi dalam mewujudkan konvergensi tindakan.

Penelitian ini merekomendasikan bahwa Pemerintah Kabupaten Manggarai Timur perlu memperkuat tata kelola TPPS melalui penyusunan SOP yang mengatur pembagian tugas, koordinasi, pelaporan, tindak lanjut, serta monitoring dan evaluasi. Integrasi dan pemutakhiran data lintas sektor juga perlu diperkuat melalui sistem data stunting yang terintegrasi dari tingkat desa hingga kabupaten. Selain itu, pemerintah perlu meningkatkan kompetensi dan pemerataan SDM, fasilitas pelayanan, akses air minum dan sanitasi, serta mengarahkan anggaran pada intervensi berbasis hasil. Dukungan terhadap kader dan pelaksana lapangan juga perlu diperkuat melalui insentif yang proporsional, pelatihan berkelanjutan, dan penghargaan berbasis kinerja agar kapasitas implementasi dapat berlangsung secara berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Askar, A., Ramli, A. N. A., Rahman, N., & Niswaty, R. (2023). Implementation of Convergence of Cross-Sectoral Activities In Handling Stunting. *Sosiohumaniora*, 25(2). <https://doi.org/10.24198/sosiohumaniora.v25i2.46182>
- Desrinelti, D., Afifah, M., & Gistituati, N. (2021). Desrinelti, 2021. *JRTI (Jurnal Riset Tindakan Indonesia)*, 6(1), 83.
- Edwards, G. C. (1980). *Implementing Public Policy (Pollution)*. Congressional Quarterly Press.
- Hermawan, K. T., & Pusparani, I. G. (2024). Implementasi Kebijakan Percepatan Penurunan Stunting di Kota Cirebon. *Jurnal Borneo Akcaya*, 9(2). <https://doi.org/10.51266/borneoakcaya.v9i2.296>
- Khalisah, U. N., Puspaningrum, I. I., & Yulastina, R. (2020). Implementasi Peraturan Bupati Sumenep N0. 14 Tahun 2019 Tentang Percepatan Penanggulangan Stunting (Studi di Dinas Kesehatan Kabupaten Sumenep). *Public Corner*, 15(2). <https://doi.org/10.24929/fisip.v15i2.1170>
- Mudi, S. D., Turtiantoro, & Erowati, D. (2022). Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Pemalang Dalam Penurunan Dan Penanggulangan Stunting di Desa Longkeyang, Kecamatan Bodeh, Kabupaten Pemalang Tahun 2021. *Journal of Political and Government Studies*, 11(4).
- Mutmainnah, Pardi, Rusdiono, Marini, & Syeftiani, T. (2024). Analisis Implementasi Kebijakan 5 Pilar Strategi Nasional Percepatan Penurunan Stunting di Kabupaten Kubu

- Raya. *Strukturasi: Jurnal Ilmiah Magister Administrasi Publik*, 6(2).
Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2021 tentang Percepatan Penurunan Stunting.
- Rosalia, Priwahyuni, Y., & Mitra, M. (2025). Analisis Pelaksanaan Program Konvergensi Stunting di Kabupaten Rokan Hulu Tahun 2021. *Jurnal Kesehatan Komunitas (Journal of Community Health)*, 11(1). <https://doi.org/10.25311/keskom.vol11.iss1.1348>
- Supriyanto, H., & Rahman, A. (2023). Implementasi Kebijakan Penurunan Stunting di Kecamatan Salem, Kabupaten Brebes. *Jurnal Multidisiplin Indonesia*, 2(2). <https://doi.org/10.58344/jmi.v2i2.177>
- Susilawati, S., & HENDRA, N. H. P. (2023). Literature Review: Analisis Implementasi Kebijakan Penurunan Stunting di Wilayah Pesisir Medan Belawan. *Miracle Journal*, 3(2). <https://doi.org/10.51771/mj.v3i2.604>