

## **Implementasi Kebijakan Penurunan Stunting Di Tingkat Desa: Analisis Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi Desa Miyambanga Timur**

**Sofyan Noho<sup>1</sup>, Yakob Noho Nani<sup>2</sup>, Sri Yulianty Mozin<sup>3</sup>,  
Asna Aneta<sup>4</sup>, Rahmatia Pakaya<sup>5</sup>**

<sup>1 s.d 5</sup>Universitas Negeri Gorontalo, Gorontalo, Indonesia  
Email Koresponden: [sopyannoho84@gmail.com](mailto:sopyannoho84@gmail.com)

### **Abstrak**

Studi ini meneliti mengapa kebijakan pengurangan stunting yang dirancang dengan baik seringkali gagal menghasilkan hasil yang konsisten di tingkat lokal. Menggunakan pendekatan deskriptif-analitis kualitatif, penelitian ini menyelidiki implementasi kebijakan dalam konteks desa, dengan fokus pada keterkaitan antara perencanaan, implementasi, dan evaluasi. Temuan menunjukkan bahwa kebijakan beroperasi secara administratif tetapi kurang berdampak substantif karena proses yang terfragmentasi: perencanaan kurang kontekstual, implementasi dibatasi oleh koordinasi yang lemah dan kapasitas relasional yang terbatas, dan evaluasi gagal berfungsi sebagai mekanisme pembelajaran. Kesenjangan ini menunjukkan bukan kegagalan yang terisolasi, tetapi kerusakan sistemik dalam integrasi kebijakan. Studi ini berkontribusi pada literatur dengan memperkenalkan konsep *ketidaksesuaian kebijakan-implementasi*, menyoroti ketidakselarasan antara desain kebijakan normatif dan kapasitas operasional. Hal ini menantang model implementasi linier dan administratif dan menyerukan pergeseran menuju sistem tata kelola yang relasional, adaptif, dan berbasis pembelajaran. Temuan memberikan wawasan yang lebih luas tentang kegagalan tata kelola dalam kebijakan sosial yang kompleks di luar konteks stunting.

**Kata Kunci : Implementasi Kebijakan, Kegagalan Tata Kelola, Kebijakan Stunting**

### **Pendahuluan**

Stunting tetap menjadi salah satu persoalan pembangunan manusia yang paling serius dalam agenda kebijakan global karena dampaknya melampaui isu kesehatan anak. Masalah ini berkaitan langsung dengan kualitas sumber daya manusia, kemampuan belajar, produktivitas ekonomi, mobilitas sosial, dan kapasitas negara dalam membangun kesejahteraan jangka panjang. Oleh karena itu, stunting tidak lagi dapat dipahami semata-mata sebagai masalah gizi, melainkan sebagai gejala dari keterbatasan tata kelola sosial, kesehatan, sanitasi, perlindungan sosial, dan kapasitas negara dalam menjangkau kelompok rentan. Laporan global menegaskan bahwa



penanganan stunting memerlukan intervensi lintas sektor yang konsisten, terkoordinasi, dan berkelanjutan, terutama pada tingkat lokal sebagai arena kebijakan yang berhubungan langsung dengan kehidupan masyarakat (WHO, 2024; World Bank, 2022; UNICEF, 2023).

Namun, persoalan utama dalam kebijakan stunting bukan hanya ketersediaan program, melainkan kekeliruan antara keberhasilan administratif dan pencapaian substantif. Banyak negara telah memiliki regulasi, anggaran, target, indikator, dan mekanisme pelaporan yang relatif lengkap, tetapi hasil kebijakan di tingkat masyarakat masih sering tidak stabil. Paradoks ini menunjukkan bahwa kebijakan dapat tampak berjalan secara administratif, namun belum tentu menghasilkan perubahan substantif pada kelompok sasaran. Dalam literatur kebijakan publik, kondisi semacam ini menunjukkan bahwa kegagalan kebijakan tidak selalu bersumber dari ketiadaan desain kebijakan, melainkan dari lemahnya kemampuan sistem implementasi dalam mengubah tujuan normatif menjadi tindakan operasional yang efektif (Howlett et al., 2020; Peters, 2021; Bovens et al., 2024).

Dalam konteks Indonesia, penurunan stunting telah menjadi prioritas nasional melalui berbagai kebijakan, terutama Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021 tentang Percepatan Penurunan Stunting. Kebijakan ini menekankan pendekatan multisektor melalui intervensi gizi spesifik dan sensitif, koordinasi antartingkat pemerintahan, serta penguatan pemerintah daerah dan desa. Secara nasional, prevalensi stunting menunjukkan tren menurun, namun penurunan tersebut belum sepenuhnya menghapuskan kesenjangan antarwilayah dan ketidakstabilan pencapaian di tingkat lokal. Dalam naskah penelitian ini, Desa Miyambanga Timur menunjukkan bahwa kasus stunting masih terjadi secara fluktuatif dari tahun ke tahun, yaitu 2 kasus pada tahun 2021, meningkat menjadi 9 kasus pada tahun 2022, dan menurun menjadi 4 kasus pada tahun 2023. Data ini menunjukkan bahwa kebijakan telah berjalan, namun belum sepenuhnya mampu mengendalikan akar permasalahan secara konsisten.

Fenomena tersebut menampilkan adanya permasalahan yang lebih mendalam daripada sekadar pelaksanaan program. Pada satu sisi,

pemerintah telah menyediakan kerangka kebijakan nasional yang relatif kuat. Di sisi lain, desa sebagai ruang kebijakan operasional masih menghadapi keterbatasan dalam pemanfaatan data, koordinasi aktor, kapasitas sumber daya, pemahaman masyarakat, serta mekanisme evaluasi. Dengan demikian, permasalahan implementasi tidak hanya dapat dibaca sebagai masalah teknis pelaksanaan, tetapi sebagai masalah keterhubungan antara desain kebijakan, kapasitas kelembagaan, dan kondisi sosial masyarakat desa. Hal ini sejalan dengan temuan dalam naskah penelitian bahwa perencanaan belum sepenuhnya berbasis data lokal, pelaksanaan masih terikat pada sumber daya dan koordinasi, sedangkan evaluasi belum berlangsung secara sistematis dan berkelanjutan.

Secara teoritis, studi implementasi kebijakan telah lama memperdebatkan mengapa kebijakan yang dirancang dengan baik sering gagal ketika dijalankan. Pendekatan klasik menekankan faktor komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi sebagai penentu keberhasilan implementasi. Namun, pendekatan ini sering dipandang terlalu administratif karena cenderung mengandaikan bahwa kebijakan bergerak secara linier dari formulasi menuju pelaksanaan. Dalam praktik kebijakan kontemporer, terutama pada isu-isu kompleks seperti stunting, implementasi tidak berlangsung secara sederhana. Kebijakan dijalankan melalui interaksi banyak aktor, lintas sektor, serta dipengaruhi oleh kapasitas kelembagaan, konteks sosial, perilaku masyarakat, dan kemampuan sistem untuk belajar dari pengalaman (Hill & Hupe, 2014; Howlett et al., 2020; Ansell & Torfing, 2021; Dunlop & Radaelli, 2020).

Keterbatasan pendekatan administratif dan linier semakin tampak ketika kebijakan dinilai berhasil karena program terlaksana, anggaran terserap, kegiatan dilaporkan, dan aktor formal terlibat, namun dampak substantif tidak stabil. Dalam situasi ini, administrasi dapat menghasilkan kepatuhan terhadap prosedur tanpa menjamin efektivitas kebijakan. Oleh karena itu, literatur mutakhir menekankan perlunya membaca implementasi sebagai proses relasional dan sistemik, bukan sekadar urutan tindakan birokratis. Implementasi harus dilihat sebagai ruang di mana

kebijakan diterjemahkan, dinegosiasikan, disesuaikan, dan dievaluasi secara berulang sesuai dengan kompleksitas masalah publik (Peters, 2021; Bovens et al., 2024; OECD, 2020).

Meskipun literatur implementasi kebijakan telah berkembang secara luas, sebagian besar penelitian masih menjelaskan keberhasilan atau kegagalan kebijakan melalui faktor-faktor yang berdiri sendiri, seperti kualitas perencanaan, ketersediaan sumber daya, koordinasi pelaksana, atau mekanisme evaluasi (Hill & Hupe, 2014; Howlett et al., 2020). Dalam perspektif tersebut, perencanaan dipahami sebagai proses rasional untuk mengidentifikasi masalah dan merumuskan solusi kebijakan, pelaksanaan dipandang sebagai proses menerjemahkan keputusan ke dalam tindakan administratif, sedangkan evaluasi berfungsi sebagai mekanisme umpan balik untuk menilai efektivitas kebijakan dan menyediakan dasar perbaikan kebijakan berikutnya (Howlett et al., 2020). Namun demikian, berbagai studi menunjukkan bahwa keberadaan ketiga tahapan tersebut tidak selalu menghasilkan kebijakan yang efektif karena sering kali terdapat kesenjangan antara desain kebijakan dan realitas implementasi di tingkat lokal (Peters, 2021; Cairney, 2019). Oleh karena itu, memahami hubungan antara perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi menjadi penting untuk menjelaskan mengapa kebijakan yang secara administratif berjalan tetap dapat menghasilkan capaian yang terbatas.

Berdasarkan argumentasi tersebut, penelitian ini menggunakan lensa implementasi kebijakan yang menempatkan perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi sebagai satu siklus kebijakan yang saling terhubung. Perencanaan digunakan untuk memahami sejauh mana kebijakan dibangun berdasarkan kebutuhan lokal dan bukti empiris; pelaksanaan digunakan untuk menganalisis bagaimana kapasitas, koordinasi, dan partisipasi memengaruhi penerjemahan kebijakan ke dalam tindakan; sedangkan evaluasi digunakan untuk menilai kemampuan sistem dalam menghasilkan pembelajaran kebijakan dan perbaikan berkelanjutan (Howlett et al., 2020; Dunlop & Radaelli, 2020). Melalui lensa ini, penelitian tidak hanya mengidentifikasi hambatan pada masing-masing tahapan, tetapi juga menganalisis bagaimana ketidaksesuaian antara perencanaan,

pelaksanaan, dan evaluasi membentuk mekanisme kegagalan implementasi kebijakan penurunan stunting di tingkat desa. Dengan demikian, penelitian ini berupaya menjelaskan kegagalan kebijakan bukan sebagai persoalan teknis yang terpisah, melainkan sebagai konsekuensi dari hubungan yang tidak terintegrasi dalam keseluruhan siklus kebijakan.

Meskipun penelitian tentang kebijakan stunting telah banyak dilakukan, sebagian besar kajian masih berfokus pada pencapaian program, peran aktor, koordinasi lintas sektor, atau efektivitas intervensi tertentu. Kajian tersebut penting, namun belum sepenuhnya menjelaskan bagaimana hubungan antara perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi membentuk keberhasilan atau kegagalan implementasi di tingkat desa. Dengan kata lain, masih terdapat keterbatasan dalam membaca implementasi kebijakan sebagai proses kebijakan yang terintegrasi. Ketika perencanaan tidak berbasis data yang kuat, pelaksanaan tidak didukung koordinasi dan sumber daya yang memadai, serta evaluasi tidak menjadi mekanisme pembelajaran, maka kebijakan berisiko berjalan secara administratif tetapi tidak menghasilkan perubahan substantif.

Senjang penelitian ini menjadi penting karena kegagalan kebijakan stunting tidak cukup dijelaskan melalui kelemahan satu faktor tunggal. Kegagalan lebih tepat dipahami sebagai hasil dari ketidaksesuaian antarbagian dalam sistem implementasi. Perencanaan yang tidak sepenuhnya kontekstual akan membatasi pelaksanaan. Implementasi yang tidak terkoordinasi akan menghambat pencapaian program. Evaluasi yang tidak sistematis akan melemahkan pembelajaran dan perbaikan kebijakan. Dengan demikian, permasalahan implementasi kebijakan penurunan stunting perlu dibaca melalui pendekatan yang lebih integratif, yaitu dengan melihat keterhubungan antartahapan kebijakan sebagai satu kesatuan proses.

Artikel ini menempatkan dirinya dalam ruang tersebut dengan mengalihkan fokus dari pertanyaan apakah program telah dilaksanakan menuju pertanyaan bagaimana kebijakan dijalankan sebagai proses yang saling terhubung. Dengan menggunakan pendekatan siklus kebijakan yang dikhususkan pada perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi, penelitian ini

berupaya menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tidak dapat dipahami hanya dari keberadaan program, tetapi dari kualitas hubungan antartahapan kebijakan. Posisi ini memperkuat state of the art studi implementasi kebijakan dengan menekankan bahwa kegagalan kebijakan pada tingkat lokal sering muncul karena adanya ketidaksesuaian antara desain normatif, kapasitas operasional, dan pembelajaran kelembagaan.

Berdasarkan konstruksi tersebut, pertanyaan utama penelitian ini adalah bagaimana implementasi kebijakan penurunan stunting dijalankan di tingkat desa sebagai suatu proses kebijakan yang terintegrasi. Pertanyaan utama ini diarahkan untuk menjawab tiga permasalahan empiris, yaitu bagaimana perencanaan kebijakan penurunan stunting disusun di Desa Miyambanga Timur, bagaimana kebijakan tersebut dilaksanakan oleh aktor lokal, dan bagaimana evaluasi kebijakan dilakukan sebagai bagian dari pembelajaran dan perbaikan kebijakan. Rumusan ini penting karena persoalan penelitian bukan hanya terletak pada ada atau tidaknya kebijakan, melainkan pada bagaimana kebijakan tersebut bekerja dalam realitas kelembagaan dan sosial masyarakat desa.

Sejalan dengan pertanyaan tersebut, tujuan penelitian ini adalah menganalisis implementasi kebijakan penurunan stunting di Desa Miyambanga Timur sebagai proses yang mencakup perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi. Penelitian ini bertujuan menjelaskan sejauh mana perencanaan mampu menangkap kebutuhan lokal, sejauh mana pelaksanaan mampu menggerakkan aktor dan sumber daya, serta sejauh mana evaluasi berfungsi sebagai mekanisme pembelajaran kebijakan. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya mendeskripsikan pelaksanaan program, tetapi juga menganalisis titik-titik ketidaksesuaian yang menghambat efektivitas kebijakan.

Kontribusi artikel ini terletak pada penguatan cara membaca implementasi kebijakan berbasis keterhubungan proses. Secara kontekstual, artikel ini memperkenalkan gagasan bahwa kegagalan kebijakan penurunan stunting di tingkat desa dapat dipahami sebagai bentuk ketidaksesuaian kebijakan-implementasi, yaitu kondisi ketika desain kebijakan telah tersedia, tetapi kapasitas operasional dan mekanisme

pembelajaran belum cukup kuat untuk menghasilkan pencapaian substantif. Secara empiris, artikel ini memberikan penjelasan berdasarkan kasus mengenai bagaimana kebijakan nasional diterjemahkan di tingkat desa dan mengapa pencapaian program masih fluktuatif. Secara praktis, artikel ini menawarkan dasar analisis untuk memperkuat kapasitas kelembagaan desa, koordinasi lintas sektor, pemanfaatan data lokal, dan evaluasi berbasis pembelajaran agar kebijakan penurunan stunting tidak hanya berjalan secara administratif, tetapi juga menghasilkan perubahan substantif bagi masyarakat.

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain deskriptif-analitis untuk memahami secara mendalam implementasi kebijakan penurunan stunting di Desa Miyambanga Timur, Kecamatan Posigadan, Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan. Pendekatan ini dipilih karena mampu menjelaskan proses kebijakan secara komprehensif, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi dalam konteks sosial dan kelembagaan desa. Lokasi penelitian dipilih secara purposif karena merupakan wilayah yang telah melaksanakan kebijakan penurunan stunting, namun masih menghadapi berbagai tantangan dalam pencapaian target program. Sumber data terdiri atas data primer dan sekunder. Data primer diperoleh dari aparat pemerintah desa, tenaga kesehatan, kader posyandu, dan masyarakat sasaran yang dipilih melalui teknik purposive sampling dan dikembangkan dengan snowball sampling untuk menjangkau informan yang memiliki keterlibatan langsung dalam implementasi kebijakan. Data sekunder diperoleh dari dokumen kebijakan, laporan program, data kasus stunting, serta berbagai arsip dan dokumen pendukung lainnya.

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi. Wawancara digunakan untuk menggali pengalaman, persepsi, serta kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan kebijakan, sedangkan observasi dilakukan untuk memahami praktik

implementasi dan kondisi sosial yang memengaruhinya. Dokumentasi digunakan sebagai sumber verifikasi dan pendukung terhadap data lapangan. Analisis data dilakukan secara interaktif melalui tahapan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan, kemudian diinterpretasikan dengan mengaitkan temuan empiris terhadap teori implementasi kebijakan. Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber dan metode, pengecekan anggota (member check), serta audit ketergantungan (dependability) guna memastikan kredibilitas, konsistensi, dan keterlacakan proses penelitian secara sistematis.

## **Pembahasan/hasil**

### **A. Perencanaan Kebijakan Penurunan Stunting: Antara Rasionalitas Normatif dan Realitas Lokal**

Perencanaan kebijakan penurunan stunting di Desa Miyambanga Timur secara formal telah mengikuti kerangka kebijakan nasional yang menekankan pendekatan terintegrasi, berbasis kebutuhan masyarakat, dan diarahkan pada percepatan penurunan stunting. Secara administratif, proses perencanaan dilakukan melalui forum musyawarah desa, penyusunan program kerja, serta integrasi isu stunting dalam dokumen perencanaan desa. Namun, temuan penelitian menunjukkan bahwa proses tersebut belum sepenuhnya berkembang menjadi mekanisme perencanaan yang berbasis data lokal, reflektif, dan responsif terhadap kebutuhan spesifik masyarakat. Dengan demikian, perencanaan masih lebih kuat sebagai pemenuhan prosedur administratif dibandingkan sebagai proses analitis untuk membaca akar masalah stunting secara kontekstual.

Dalam praktiknya, perencanaan masih cenderung mengikuti pola top-down. Program yang dirumuskan lebih banyak mengacu pada arahan kebijakan dari tingkat atas dibandingkan hasil analisis mendalam terhadap kondisi riil masyarakat desa. Hal ini terlihat dari pernyataan aparat desa bahwa perencanaan program stunting sering kali “mengikuti program yang sudah ada dari atas, tinggal disesuaikan sedikit di desa” (Interv-01). Temuan ini menunjukkan bahwa ruang refleksi lokal dalam perencanaan masih terbatas. Akibatnya, kebijakan yang dirancang belum sepenuhnya

mampu menjembatani antara desain program nasional dan kompleksitas kebutuhan masyarakat di tingkat rumah tangga.

Keterbatasan perencanaan juga tampak pada penggunaan data. Meskipun data stunting tersedia, data tersebut belum sepenuhnya digunakan sebagai dasar untuk menetapkan prioritas program. Belum terlihat adanya pemetaan yang jelas mengenai kelompok risiko, kondisi gizi keluarga, faktor sanitasi, pola asuh, maupun penyebab stunting di tingkat rumah tangga. Seorang tenaga kesehatan menyatakan bahwa “data ada, tapi belum semua dipakai untuk menentukan program, biasanya hanya jadi laporan saja” (Interv-02). Pernyataan ini memperlihatkan bahwa data belum berfungsi sebagai instrumen pengambilan keputusan, tetapi lebih banyak digunakan sebagai dokumen pelaporan administratif.

Temuan tersebut sejalan dengan berbagai studi yang menunjukkan bahwa perencanaan kebijakan desa di Indonesia sering kali masih didominasi pendekatan top-down dan belum optimal dalam memanfaatkan data lokal sebagai dasar pengambilan keputusan (Nugroho, 2020; Dwiyanto, 2021). Dalam konteks kebijakan stunting, pendekatan konvergensi yang seharusnya berbasis pada data keluarga berisiko stunting juga kerap belum berjalan optimal di tingkat desa (Kementerian Kesehatan RI, 2023). Secara teoritis, perencanaan kebijakan seharusnya menjadi proses rasional yang menghubungkan identifikasi masalah, bukti empiris, dan pemilihan solusi kebijakan yang tepat (Howlett et al., 2020). Namun, kondisi di Desa Miyambanga Timur menunjukkan bahwa rasionalitas perencanaan belum sepenuhnya hadir dalam praktik.

Kelemahan lain terlihat pada belum kuatnya integrasi lintas sektor dalam perencanaan. Masalah stunting tidak hanya berkaitan dengan kesehatan, tetapi juga sanitasi, pendidikan keluarga, ekonomi rumah tangga, pola konsumsi, dan pemberdayaan masyarakat. Akan tetapi, dokumen perencanaan desa menunjukkan bahwa program stunting masih lebih banyak diarahkan pada kegiatan kesehatan, tanpa integrasi kuat dengan program lain yang relevan (dok-01). Kondisi ini memperlihatkan bahwa perencanaan belum sepenuhnya memahami stunting sebagai persoalan multidimensi yang membutuhkan koordinasi lintas sektor.

Dalam literatur kebijakan publik, evidence-based policy planning dipandang sebagai prasyarat penting dalam kebijakan kesehatan publik karena memungkinkan program disusun berdasarkan bukti, kebutuhan, dan risiko aktual masyarakat (OECD, 2020; World Bank, 2022). Namun, temuan penelitian ini memperlihatkan adanya jarak antara prinsip tersebut dan praktik di lapangan. Data memang tersedia, tetapi tidak diolah menjadi pengetahuan kebijakan. Hal ini memperkuat kritik bahwa pendekatan rasional dalam kebijakan publik sering gagal ketika tidak didukung oleh kapasitas birokrasi lokal untuk menafsirkan data, membaca konteks, dan merumuskan prioritas yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat (Cairney, 2019; Peters, 2021).

Dalam konteks Indonesia, kelemahan perencanaan desa sering berkaitan dengan rendahnya kapasitas aparatur dalam mengelola data, menyusun program berbasis kebutuhan, dan menghubungkan kebijakan nasional dengan realitas lokal (Iryani et al., 2022; Bappenas, 2021). Hal ini tercermin dalam kasus Desa Miyambanga Timur, di mana perencanaan lebih berfungsi sebagai dokumen administratif daripada sebagai alat analisis kebijakan. Dengan kata lain, desa telah menjalankan tahapan perencanaan secara formal, tetapi belum sepenuhnya memiliki kapasitas epistemik untuk mengubah data menjadi dasar perumusan kebijakan yang kontekstual.

Literatur governance kontemporer menekankan bahwa perencanaan kebijakan seharusnya bersifat adaptif, partisipatif, dan kontekstual dengan mengintegrasikan pengetahuan lokal serta keterlibatan masyarakat (Ansell & Torfing, 2021; Torfing et al., 2020). Dalam perspektif ini, perencanaan tidak cukup hanya mengikuti format kebijakan dari atas, tetapi harus mampu membuka ruang deliberasi, membaca pengalaman masyarakat, dan menyesuaikan program dengan kondisi sosial setempat. Temuan penelitian justru menunjukkan adanya kesenjangan antara pendekatan adaptif yang direkomendasikan dalam literatur dan praktik perencanaan yang masih administratif di tingkat desa.

Dengan demikian, perencanaan kebijakan penurunan stunting di Desa Miyambanga Timur menunjukkan adanya ketegangan antara rasionalitas normatif dan realitas lokal. Secara normatif, kebijakan telah

diarahkan untuk terintegrasi dan berbasis kebutuhan. Namun secara empiris, perencanaan masih belum sepenuhnya berbasis data, belum cukup kontekstual, dan belum terintegrasi lintas sektor. Sintesis dari temuan ini menunjukkan adanya kegagalan epistemik, yaitu ketidakmampuan sistem perencanaan desa dalam mengonversi data menjadi pengetahuan kebijakan yang relevan. Kegagalan ini memperluas pemahaman bahwa masalah perencanaan bukan hanya terletak pada ketersediaan data, tetapi pada kapasitas interpretatif sistem kebijakan untuk membaca, memahami, dan menerjemahkan data ke dalam program yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Oleh karena itu, kelemahan implementasi kebijakan penurunan stunting tidak dimulai pada tahap pelaksanaan semata, tetapi telah muncul sejak tahap perencanaan. Ketika perencanaan masih bersifat administratif, tidak berbasis analisis lokal, dan belum terintegrasi secara lintas sektor, maka kebijakan kehilangan fondasi adaptifnya sejak awal. Dalam konteks ini, perencanaan perlu diarahkan bukan hanya sebagai kewajiban prosedural, tetapi sebagai ruang reflektif yang menghubungkan kebijakan nasional, data lokal, kapasitas desa, dan pengalaman masyarakat dalam satu kerangka tindakan yang lebih kontekstual.

### **B. Pelaksanaan Kebijakan Penurunan Stunting: Dari Keterbatasan Kapasitas menuju Kegagalan Relasional**

Pelaksanaan kebijakan penurunan stunting di Desa Miyambanga Timur menunjukkan bahwa berbagai program telah dijalankan secara administratif sesuai dengan arahan kebijakan nasional dan daerah. Pemerintah desa, tenaga kesehatan, kader posyandu, serta masyarakat telah terlibat dalam berbagai kegiatan seperti penyuluhan gizi, pemantauan pertumbuhan balita, pemberian makanan tambahan, dan pelayanan kesehatan dasar. Secara formal, keberadaan program-program tersebut menunjukkan bahwa kebijakan telah memasuki tahap implementasi. Namun, temuan penelitian memperlihatkan bahwa keberadaan program belum secara otomatis menghasilkan efektivitas kebijakan di tingkat

masyarakat. Berbagai kendala substantif masih membatasi kemampuan program dalam mencapai tujuan penurunan stunting secara optimal.

Salah satu persoalan utama yang muncul dalam pelaksanaan kebijakan adalah keterbatasan sumber daya. Meskipun program telah dirancang dan dijalankan, kapasitas untuk melaksanakan seluruh kegiatan secara konsisten masih menghadapi berbagai hambatan, baik dari aspek tenaga pelaksana, dukungan finansial, maupun sarana pendukung program. Seorang kader posyandu menjelaskan bahwa “kegiatan memang ada, tapi kadang terkendala karena tenaga yang terbatas dan tidak semua kegiatan bisa berjalan rutin” (Interv-03). Pernyataan ini menunjukkan bahwa efektivitas pelaksanaan kebijakan tidak hanya ditentukan oleh keberadaan program, tetapi juga oleh kemampuan aktor lokal dalam mempertahankan keberlangsungan program secara berkelanjutan.

Temuan ini sejalan dengan berbagai penelitian di Indonesia yang menunjukkan bahwa implementasi kebijakan stunting sering kali menghadapi keterbatasan sumber daya manusia, dukungan anggaran, dan kapasitas kelembagaan lokal (Febrian et al., 2021; Oslida Martony, 2023). Dalam perspektif implementasi kebijakan klasik, keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh faktor komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi (Hill & Hupe, 2014). Studi administrasi publik di Indonesia juga menunjukkan bahwa keterbatasan sumber daya merupakan salah satu faktor dominan yang menyebabkan rendahnya efektivitas implementasi berbagai program pemerintah (LAN RI, 2023; Dwiyanto, 2021). Temuan penelitian ini memperkuat argumentasi tersebut, terutama terkait keterbatasan tenaga pelaksana di tingkat desa.

Namun demikian, keterbatasan kapasitas tidak sepenuhnya mampu menjelaskan kompleksitas pelaksanaan kebijakan yang ditemukan dalam penelitian ini. Program tetap berjalan, aktor tetap bekerja, dan berbagai kegiatan tetap dilaksanakan. Akan tetapi, hasil yang dicapai belum menunjukkan perubahan yang konsisten. Kondisi ini mengindikasikan bahwa persoalan implementasi tidak hanya berkaitan dengan jumlah sumber daya, tetapi juga menyangkut bagaimana sumber daya tersebut diorganisasikan dan dihubungkan dalam sistem pelaksanaan kebijakan.

Persoalan lain yang muncul adalah lemahnya koordinasi antaraktor pelaksana. Kebijakan penurunan stunting menuntut keterlibatan berbagai pihak, mulai dari pemerintah desa, tenaga kesehatan, kader posyandu, hingga unsur masyarakat. Akan tetapi, koordinasi yang terjadi masih bersifat parsial dan belum membentuk sistem kerja yang terintegrasi. Seorang aparat desa menyatakan bahwa “masing-masing sudah bekerja, tapi belum semua terkoordinasi dengan baik, kadang jalan sendiri-sendiri” (Interv-04). Pernyataan ini menunjukkan bahwa keterlibatan banyak aktor belum otomatis menghasilkan kolaborasi yang efektif.

Temuan tersebut memperkuat pandangan literatur governance yang menekankan bahwa implementasi kebijakan modern tidak lagi dapat dipahami sebagai aktivitas organisasi tunggal, melainkan sebagai proses kolaboratif yang melibatkan jaringan aktor dengan kepentingan dan kapasitas yang berbeda (Ansell & Torfing, 2021). Studi tentang collaborative governance juga menunjukkan bahwa kualitas hubungan antaraktor merupakan faktor penting dalam menentukan keberhasilan kebijakan publik (Torfing et al., 2020). Namun, kondisi di Desa Miyambanga Timur menunjukkan bahwa hubungan tersebut belum berkembang menjadi pola kerja yang sinergis dan terkoordinasi secara berkelanjutan.

Selain persoalan koordinasi, tingkat pemahaman dan partisipasi masyarakat juga menjadi faktor yang memengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan. Temuan penelitian menunjukkan bahwa sebagian masyarakat belum sepenuhnya memahami hubungan antara gizi, pola asuh, sanitasi, dan risiko stunting. Seorang tenaga kesehatan mengungkapkan bahwa “masyarakat kadang datang ke posyandu, tapi belum semua paham kenapa itu penting” (Interv-05). Temuan ini menunjukkan bahwa kehadiran masyarakat dalam program belum selalu diikuti oleh pemahaman substantif mengenai tujuan dan manfaat program yang dijalankan.

Dalam literatur kesehatan masyarakat, perubahan perilaku merupakan salah satu faktor paling menentukan dalam keberhasilan program penurunan stunting. WHO (2024) dan UNICEF (2023) menegaskan bahwa intervensi kesehatan tidak akan memberikan hasil yang optimal apabila tidak disertai peningkatan kesadaran, pengetahuan, dan partisipasi

aktif masyarakat. Berbagai penelitian di Indonesia juga menunjukkan bahwa rendahnya literasi kesehatan dan pola asuh keluarga sering menjadi penghambat utama dalam upaya pencegahan stunting (Kemenkes RI, 2024). Temuan penelitian ini memperkuat argumentasi bahwa implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut penyediaan layanan, tetapi juga kemampuan kebijakan dalam mendorong transformasi sosial dan perubahan perilaku masyarakat.

Keterbatasan lain terlihat pada belum optimalnya integrasi program lintas sektor. Meskipun stunting merupakan persoalan multidimensi yang berkaitan dengan kesehatan, sanitasi, pendidikan, dan ekonomi keluarga, pelaksanaan program masih lebih banyak dipahami sebagai tanggung jawab sektor kesehatan. Dokumen pelaksanaan program menunjukkan bahwa kegiatan yang dilakukan lebih terfokus pada intervensi kesehatan, tanpa dukungan yang kuat dari program lain yang relevan (dok-02). Kondisi ini menunjukkan bahwa pendekatan konvergensi yang menjadi dasar kebijakan nasional penurunan stunting belum sepenuhnya terimplementasi di tingkat desa.

Temuan ini memperlihatkan bahwa pelaksanaan kebijakan masih didominasi pendekatan sektoral. Padahal, berbagai studi menunjukkan bahwa keberhasilan penanganan stunting sangat bergantung pada integrasi lintas sektor dan kemampuan pemerintah untuk menghubungkan berbagai program dalam satu kerangka intervensi yang komprehensif (World Bank, 2022; Kementerian Kesehatan RI, 2023). Ketika integrasi tersebut tidak berjalan, maka intervensi yang dilakukan cenderung terfragmentasi dan memiliki dampak yang terbatas terhadap penyebab utama stunting.

Secara keseluruhan, temuan penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan penurunan stunting di Desa Miyambanga Timur menghadapi kesenjangan antara program yang dirancang dengan kapasitas implementasi di lapangan. Program telah tersedia, aktor telah terlibat, dan berbagai kegiatan telah dilaksanakan. Akan tetapi, keterbatasan sumber daya, lemahnya koordinasi, rendahnya partisipasi masyarakat, serta belum optimalnya integrasi lintas sektor menyebabkan dampak kebijakan belum berjalan secara konsisten.

Dalam perspektif teoritis, temuan ini menunjukkan keterbatasan pendekatan implementasi yang hanya menekankan faktor administratif dan struktural. Kritik terhadap pendekatan implementasi tradisional menyatakan bahwa kebijakan publik tidak berlangsung dalam lingkungan yang sepenuhnya rasional dan terstruktur, melainkan dalam sistem sosial yang kompleks, dinamis, dan dipengaruhi oleh interaksi berbagai aktor (Peters, 2015; Cairney, 2019). Oleh karena itu, efektivitas implementasi tidak cukup dijelaskan melalui ketersediaan sumber daya semata, tetapi juga melalui kualitas hubungan, komunikasi, dan koordinasi yang terbentuk dalam sistem kebijakan.

Dengan demikian, sintesis temuan penelitian ini menunjukkan adanya kegagalan relasional (*relational failure*) dalam implementasi kebijakan penurunan stunting. Kegagalan tersebut tercermin pada ketidakmampuan sistem untuk membangun hubungan yang efektif antara aktor pelaksana, masyarakat, dan berbagai sektor yang terlibat. Kontribusi penting dari temuan ini adalah memperluas pemahaman bahwa keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kapasitas administratif, tetapi juga oleh kualitas interaksi dan keterhubungan dalam sistem kebijakan. Dalam konteks Desa Miyambanga Timur, pelaksanaan kebijakan menjadi arena yang memperlihatkan bahwa tantangan utama bukan semata-mata kurangnya program, melainkan lemahnya kemampuan sistem untuk menghubungkan sumber daya, aktor, dan masyarakat ke dalam satu proses implementasi yang koheren dan berkelanjutan.

### **C. Evaluasi Kebijakan Penurunan Stunting: Kegagalan Pembelajaran dalam Sistem Kebijakan**

Evaluasi kebijakan penurunan stunting di Desa Miyambanga Timur secara formal telah dilaksanakan sebagai bagian dari siklus administrasi program. Berbagai aktivitas evaluasi dilakukan melalui penyusunan laporan kegiatan, pemantauan rutin oleh tenaga kesehatan, serta pembahasan hasil program dalam forum tertentu di tingkat desa. Secara prosedural, keberadaan mekanisme tersebut menunjukkan bahwa evaluasi telah menjadi bagian dari implementasi kebijakan. Namun, temuan penelitian

memperlihatkan bahwa evaluasi belum sepenuhnya berfungsi sebagai instrumen pembelajaran kebijakan yang mampu menghasilkan perbaikan program secara berkelanjutan. Sebaliknya, evaluasi masih lebih dominan dipahami sebagai aktivitas administratif yang berorientasi pada pelaporan daripada sebagai proses reflektif untuk meningkatkan kualitas kebijakan.

Temuan empiris menunjukkan bahwa evaluasi lebih banyak diarahkan pada penilaian terhadap pelaksanaan kegiatan dibandingkan pada analisis mendalam mengenai efektivitas program. Seorang aparat desa menjelaskan bahwa “evaluasi biasanya hanya melihat kegiatan sudah dilaksanakan atau belum, belum sampai pada analisis mendalam mengapa hasilnya belum maksimal” (Interv-06). Pernyataan ini menunjukkan bahwa evaluasi masih berfokus pada aspek kepatuhan administratif dan pencapaian output program, sementara analisis mengenai faktor penyebab keberhasilan atau kegagalan kebijakan belum menjadi perhatian utama.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa evaluasi masih ditempatkan sebagai tahap akhir yang bersifat formalistik, bukan sebagai mekanisme yang menghasilkan pengetahuan baru untuk mendukung pengambilan keputusan. Akibatnya, informasi yang diperoleh dari pelaksanaan program tidak sepenuhnya diubah menjadi rekomendasi kebijakan yang dapat digunakan untuk memperbaiki intervensi pada periode berikutnya.

Temuan ini sejalan dengan berbagai penelitian di Indonesia yang menunjukkan bahwa evaluasi kebijakan publik sering kali berorientasi pada pemenuhan kewajiban administratif dan belum berkembang menjadi instrumen pembelajaran kebijakan (Bappenas, 2021; LAN RI, 2023). Dalam banyak kasus, evaluasi lebih diarahkan untuk menunjukkan bahwa program telah dilaksanakan sesuai prosedur daripada untuk memahami mengapa suatu kebijakan berhasil atau gagal mencapai tujuannya. Fenomena serupa juga ditemukan dalam berbagai program pembangunan daerah yang masih menekankan pelaporan kegiatan dibandingkan evaluasi berbasis dampak (Dwiyanto, 2021).

Dalam perspektif teori kebijakan publik, evaluasi memiliki fungsi yang jauh lebih luas daripada sekadar pelaporan administratif. Evaluasi dipahami sebagai mekanisme umpan balik (feedback mechanism) yang

menghubungkan hasil implementasi dengan proses perbaikan kebijakan (Howlett et al., 2020). Melalui evaluasi, pembuat kebijakan dapat mengidentifikasi kelemahan program, memahami faktor penyebab masalah, serta merumuskan strategi adaptasi yang lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, evaluasi merupakan bagian penting dalam siklus kebijakan yang memastikan bahwa kebijakan terus berkembang melalui proses pembelajaran berkelanjutan.

Namun, fungsi tersebut belum terlihat secara kuat dalam kasus Desa Miyambanga Timur. Salah satu indikasinya adalah belum adanya mekanisme umpan balik yang terstruktur antara hasil pelaksanaan program dengan proses perencanaan kebijakan berikutnya. Seorang tenaga kesehatan menyatakan bahwa “hasil kegiatan biasanya dilaporkan, tetapi belum tentu menjadi dasar perubahan program ke depan” (Interv-07). Pernyataan ini menunjukkan adanya keterputusan antara evaluasi dan perencanaan, sehingga pengalaman implementasi yang telah diperoleh tidak selalu diterjemahkan menjadi perbaikan kebijakan.

Keterputusan ini memiliki implikasi penting karena menyebabkan sistem kebijakan kehilangan kemampuan untuk belajar dari pengalaman. Program yang sama berpotensi terus dijalankan dengan pendekatan yang sama, meskipun berbagai hambatan yang muncul pada periode sebelumnya belum terselesaikan. Dalam situasi seperti ini, evaluasi kehilangan fungsi strategisnya sebagai instrumen adaptasi kebijakan.

Literatur internasional mengenai policy learning menegaskan bahwa kemampuan belajar merupakan salah satu faktor kunci dalam meningkatkan efektivitas kebijakan publik (OECD, 2020; Dunlop & Radaelli, 2020). Organisasi dan sistem kebijakan yang mampu belajar dari pengalaman cenderung lebih adaptif terhadap perubahan lingkungan dan lebih efektif dalam mencapai tujuan kebijakan. Sebaliknya, ketika proses pembelajaran tidak berjalan, kebijakan cenderung mengalami stagnasi dan terus mereproduksi kelemahan yang sama dari waktu ke waktu. Temuan penelitian ini memperlihatkan bahwa kondisi kedua lebih dominan terjadi dalam implementasi kebijakan penurunan stunting di tingkat desa.

Selain persoalan umpan balik, keterbatasan evaluasi juga terlihat dari penggunaan data yang belum optimal. Data yang tersedia lebih banyak digunakan untuk kebutuhan pelaporan administratif daripada untuk analisis kebijakan. Dokumen laporan program menunjukkan bahwa evaluasi lebih berfokus pada jumlah kegiatan yang dilaksanakan, jumlah peserta yang hadir, serta capaian output lainnya, tanpa analisis yang mendalam mengenai dampak kebijakan terhadap penurunan stunting (dok-03). Akibatnya, evaluasi tidak mampu memberikan gambaran yang komprehensif mengenai efektivitas program maupun faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan dan kegagalannya.

Temuan ini memperlihatkan bahwa masalah evaluasi bukan terletak pada ketersediaan data, melainkan pada kapasitas sistem untuk mengubah data menjadi informasi dan pengetahuan kebijakan. Dalam konteks governance modern, data tidak hanya berfungsi sebagai alat pelaporan, tetapi juga sebagai instrumen refleksi yang membantu aktor kebijakan memahami dinamika implementasi dan merancang intervensi yang lebih efektif (World Bank, 2022). Namun, fungsi analitis tersebut belum berkembang secara optimal dalam praktik evaluasi di lokasi penelitian.

Keterbatasan evaluasi juga terlihat dari rendahnya keterlibatan masyarakat sebagai penerima manfaat kebijakan. Temuan penelitian menunjukkan bahwa proses evaluasi masih didominasi oleh aktor formal, seperti aparat desa, tenaga kesehatan, dan pelaksana program. Perspektif masyarakat belum sepenuhnya diakomodasi dalam proses penilaian kebijakan. Seorang kader posyandu mengungkapkan bahwa “masyarakat jarang dilibatkan dalam evaluasi, biasanya hanya petugas saja yang melaporkan” (Interv-08). Kondisi ini menunjukkan bahwa evaluasi masih bersifat birokratis dan belum mengadopsi pendekatan partisipatif yang memungkinkan masyarakat memberikan umpan balik terhadap kebijakan yang mereka terima.

Dalam literatur governance kontemporer, evaluasi partisipatif dipandang sebagai instrumen penting untuk meningkatkan legitimasi, akurasi, dan efektivitas kebijakan publik (Ansell & Torfing, 2021). Keterlibatan masyarakat memungkinkan evaluasi menangkap pengalaman

nyata penerima manfaat yang sering kali tidak terlihat dalam laporan administratif. Oleh karena itu, minimnya partisipasi masyarakat dalam evaluasi berpotensi menyebabkan berbagai persoalan implementasi tidak teridentifikasi secara utuh.

Secara keseluruhan, temuan penelitian menunjukkan bahwa evaluasi kebijakan penurunan stunting di Desa Miyambanga Timur belum berfungsi sebagai mekanisme pembelajaran kebijakan yang efektif. Evaluasi masih bersifat administratif, belum terintegrasi dengan proses perencanaan, belum didukung oleh analisis data yang kuat, dan belum melibatkan masyarakat secara optimal. Akibatnya, berbagai pengalaman implementasi yang seharusnya menjadi sumber pembelajaran tidak sepenuhnya dimanfaatkan untuk memperbaiki kualitas kebijakan.

Dalam perspektif teoritis, kondisi ini menunjukkan adanya *policy learning failure*, yaitu ketidakmampuan sistem kebijakan dalam mengonversi pengalaman implementasi menjadi pengetahuan dan perbaikan kebijakan. Temuan ini memperluas literatur evaluasi kebijakan dengan menunjukkan bahwa kegagalan evaluasi bukan sekadar persoalan teknis pelaporan, tetapi merupakan kegagalan sistemik dalam membangun mekanisme pembelajaran yang berkelanjutan. Ketika evaluasi kehilangan fungsi reflektifnya, kebijakan tidak lagi memiliki kemampuan adaptif untuk merespons perubahan dan memperbaiki kelemahan yang muncul dalam pelaksanaan.

Dengan demikian, evaluasi kebijakan penurunan stunting di Desa Miyambanga Timur memperlihatkan bahwa tantangan implementasi tidak hanya terletak pada perencanaan dan pelaksanaan, tetapi juga pada kegagalan sistem untuk belajar dari pengalaman. Dalam konteks ini, evaluasi seharusnya tidak dipahami sebagai akhir dari siklus kebijakan, melainkan sebagai titik awal bagi proses pembelajaran yang memungkinkan kebijakan terus disesuaikan, diperbaiki, dan ditingkatkan secara berkelanjutan guna menjawab kompleksitas persoalan stunting di tingkat lokal.

#### **D. Ketidaksesuaian Kebijakan-Implementasi sebagai Mekanisme Kegagalan Tata Kelola**

Temuan penelitian pada aspek perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penurunan stunting di Desa Miyambanga Timur tidak dapat dijelaskan sebagai persoalan yang berdiri sendiri pada masing-masing tahapan kebijakan. Sebaliknya, berbagai temuan tersebut memperlihatkan adanya pola yang saling berkaitan dan membentuk mekanisme kegagalan yang bersifat sistemik. Dengan kata lain, permasalahan utama kebijakan bukan terletak pada ketiadaan program atau kurangnya komitmen pelaksana, melainkan pada ketidaksesuaian antara desain kebijakan dan realitas implementasi yang terjadi secara berulang dalam keseluruhan siklus kebijakan.

Pada tahap perencanaan, penelitian menemukan bahwa kebijakan masih didominasi oleh pendekatan normatif dan administratif, belum sepenuhnya berbasis pada kebutuhan lokal serta analisis data yang mendalam. Program yang dirancang lebih banyak mengadopsi arahan kebijakan dari tingkat atas dibandingkan hasil identifikasi terhadap kondisi spesifik masyarakat desa. Akibatnya, berbagai program yang dirumuskan tidak selalu mencerminkan kompleksitas persoalan stunting yang dihadapi masyarakat secara nyata. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara asumsi kebijakan dan realitas sosial yang menjadi sasaran kebijakan.

Pada tahap pelaksanaan, berbagai keterbatasan sumber daya, lemahnya koordinasi antaraktor, rendahnya partisipasi masyarakat, dan belum optimalnya integrasi lintas sektor menyebabkan program yang telah dirancang tidak dapat diimplementasikan secara efektif. Program tetap berjalan secara administratif, tetapi belum menghasilkan dampak yang konsisten terhadap upaya penurunan stunting. Situasi ini memperlihatkan bahwa desain kebijakan yang tersedia belum sepenuhnya didukung oleh kapasitas implementasi yang memadai untuk menerjemahkan tujuan kebijakan ke dalam praktik yang efektif.

Sementara itu, pada tahap evaluasi, penelitian menemukan bahwa evaluasi masih lebih berorientasi pada pelaporan administratif dibandingkan pembelajaran kebijakan. Hasil evaluasi belum secara sistematis digunakan sebagai dasar untuk memperbaiki desain program

maupun strategi implementasi berikutnya. Akibatnya, berbagai persoalan yang muncul dalam pelaksanaan tidak sepenuhnya diterjemahkan menjadi perubahan kebijakan yang dapat meningkatkan efektivitas program di masa mendatang.

Jika ketiga temuan tersebut dibaca secara terpisah, maka permasalahan implementasi akan tampak sebagai serangkaian hambatan teknis yang berdiri sendiri. Namun, ketika ketiga tahapan tersebut dianalisis secara terintegrasi, terlihat adanya pola hubungan yang lebih mendalam. Kelemahan perencanaan menghasilkan program yang kurang kontekstual. Program yang kurang kontekstual menghadapi berbagai hambatan dalam pelaksanaan. Hambatan pelaksanaan tidak sepenuhnya diperbaiki karena evaluasi belum berfungsi sebagai mekanisme pembelajaran. Akibatnya, kelemahan yang sama kembali muncul dalam siklus perencanaan berikutnya. Pola inilah yang menunjukkan bahwa kegagalan implementasi bukan sekadar masalah teknis, melainkan persoalan sistemik yang berlangsung secara berulang.

Temuan ini sejalan dengan literatur kebijakan publik yang menekankan pentingnya keterhubungan antar tahapan dalam policy cycle (Howlett et al., 2020). Perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi bukanlah tahapan yang berdiri sendiri, melainkan bagian dari suatu sistem yang saling memengaruhi. Ketika salah satu tahapan tidak terhubung secara efektif dengan tahapan lainnya, maka efektivitas keseluruhan kebijakan akan mengalami penurunan. Dalam konteks ini, kegagalan implementasi tidak dapat dipahami hanya sebagai kegagalan pada tahap pelaksanaan, tetapi sebagai konsekuensi dari terputusnya hubungan antar dimensi kebijakan.

Namun demikian, temuan penelitian ini melangkah lebih jauh dibandingkan penjelasan siklus kebijakan konvensional. Penelitian menunjukkan bahwa akar persoalan tidak hanya terletak pada lemahnya koordinasi antar tahapan, tetapi pada munculnya policy-implementation mismatch, yaitu ketidaksesuaian antara desain kebijakan yang bersifat normatif dengan kapasitas implementasi yang tersedia di tingkat lokal. Ketidaksesuaian ini muncul karena kebijakan dibangun berdasarkan

asumsi tertentu mengenai sumber daya, kapasitas kelembagaan, koordinasi aktor, dan perilaku masyarakat yang dalam praktiknya tidak selalu sesuai dengan kondisi lapangan.

Dalam konteks Indonesia, berbagai penelitian menunjukkan bahwa banyak kebijakan publik menghadapi hambatan implementasi karena desain kebijakan tidak sepenuhnya mempertimbangkan kapasitas lokal dan karakteristik sosial masyarakat sasaran (Nugroho, 2020; Dwiyanto, 2021). Temuan penelitian ini memperkuat argumentasi tersebut dengan menunjukkan bahwa ketidaksesuaian tidak hanya terjadi antara kebijakan dan kapasitas, tetapi juga antara seluruh komponen yang membentuk sistem implementasi kebijakan.

Secara lebih spesifik, penelitian ini mengidentifikasi tiga bentuk utama ketidaksesuaian yang membentuk mekanisme kegagalan kebijakan. Pertama, terdapat ketidaksesuaian antara perencanaan dan pelaksanaan, di mana program yang dirancang belum sepenuhnya mencerminkan kebutuhan lokal sehingga sulit diimplementasikan secara efektif. Kedua, terdapat ketidaksesuaian antara pelaksanaan dan evaluasi, di mana pengalaman implementasi tidak diterjemahkan menjadi pembelajaran kebijakan yang sistematis. Ketiga, terdapat ketidaksesuaian antara evaluasi dan perencanaan, di mana hasil evaluasi belum digunakan secara optimal untuk memperbaiki desain kebijakan pada periode berikutnya.

Ketiga bentuk ketidaksesuaian tersebut saling berhubungan dan membentuk siklus kegagalan yang bersifat reproduktif. Program terus dijalankan, kegiatan terus dilaksanakan, dan laporan terus disusun, tetapi sistem tidak menghasilkan pembelajaran yang cukup untuk memperbaiki kelemahan yang telah teridentifikasi sebelumnya. Akibatnya, berbagai persoalan yang sama cenderung muncul kembali dalam siklus kebijakan berikutnya. Fenomena ini menjelaskan mengapa berbagai intervensi stunting dapat berlangsung selama bertahun-tahun tetapi belum selalu menghasilkan penurunan yang konsisten.

Perspektif governance kontemporer berupaya menjelaskan persoalan implementasi melalui konsep kolaborasi, jaringan kebijakan, dan koordinasi antaraktor (Ansell & Torfing, 2021; Torfing et al., 2020). Pendekatan

tersebut memberikan kontribusi penting dalam memahami kompleksitas implementasi kebijakan. Akan tetapi, temuan penelitian ini menunjukkan bahwa persoalan yang dihadapi lebih mendasar daripada sekadar lemahnya kolaborasi. Masalah utama terletak pada kegagalan sistem untuk mengintegrasikan proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi ke dalam satu mekanisme kebijakan yang koheren dan adaptif.

Dengan demikian, penelitian ini menunjukkan bahwa kegagalan implementasi kebijakan penurunan stunting di Desa Miyambanga Timur merupakan bentuk kegagalan sistemik (*systemic failure*) yang bersumber dari ketidaksesuaian antar dimensi implementasi kebijakan. Kegagalan tersebut tidak terjadi karena ketiadaan program, tidak pula semata-mata karena kurangnya sumber daya, tetapi karena tidak terbangunnya hubungan yang efektif antara perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi dalam satu siklus pembelajaran kebijakan yang berkelanjutan.

Kontribusi teoretis dari temuan ini adalah memperluas literatur implementasi kebijakan dengan menempatkan *policy-implementation mismatch* sebagai mekanisme utama yang menjelaskan mengapa kebijakan yang secara normatif dirancang dengan baik tetap dapat menghasilkan kinerja yang rendah di tingkat implementasi. Temuan ini menunjukkan bahwa efektivitas kebijakan tidak cukup ditentukan oleh kualitas desain program, tetapi juga oleh kemampuan sistem untuk menghubungkan pengetahuan, kapasitas, tindakan, dan pembelajaran ke dalam satu proses yang terintegrasi.

Implikasinya, upaya peningkatan efektivitas kebijakan penurunan stunting tidak cukup dilakukan melalui penambahan program atau peningkatan anggaran semata. Yang lebih penting adalah membangun sistem kebijakan yang reflektif, adaptif, dan mampu belajar secara berkelanjutan. Dalam sistem seperti itu, perencanaan harus berbasis pada kebutuhan lokal, pelaksanaan harus didukung oleh koordinasi dan partisipasi yang kuat, sedangkan evaluasi harus berfungsi sebagai mekanisme pembelajaran yang menghasilkan perbaikan kebijakan secara terus-menerus. Hanya melalui keterhubungan ketiga dimensi tersebut

kebijakan penurunan stunting dapat bergerak dari sekadar keberhasilan administratif menuju pencapaian dampak yang substantif bagi masyarakat.

### **Kesimpulan**

Penelitian ini menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan penurunan stunting di tingkat desa belum mampu menghasilkan dampak yang optimal karena terdapat ketidakterhubungan antara perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan yang membentuk kegagalan sistemik dalam proses implementasi. Meskipun kebijakan telah berjalan secara administratif, efektivitasnya masih terhambat oleh perencanaan yang kurang kontekstual, pelaksanaan yang belum didukung hubungan koordinatif yang kuat, serta evaluasi yang belum berfungsi sebagai mekanisme pembelajaran kebijakan. Temuan ini menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan publik tidak cukup ditentukan oleh pemenuhan aspek teknis dan administratif semata, melainkan oleh kemampuan sistem untuk mengintegrasikan kapasitas analitis, operasional, dan reflektif secara berkelanjutan. Penelitian ini juga mengajukan konsep ketidaksesuaian kebijakan-implementasi sebagai kontribusi teoretis yang menjelaskan adanya kesenjangan antara desain kebijakan yang normatif dan kapasitas implementasi di lapangan. Oleh karena itu, diperlukan perubahan paradigma tata kelola kebijakan dari pendekatan yang bersifat administratif dan linier menuju pendekatan yang lebih sistemik, relasional, adaptif, dan berbasis pembelajaran agar kebijakan penurunan stunting maupun kebijakan publik lainnya mampu menghasilkan perubahan yang substantif dan berkelanjutan.

### **Daftar Pustaka**

- Ansell, C., & Torfing, J. (2021). *Public governance as co-creation: A strategy for revitalizing the public sector and rejuvenating democracy*. Cambridge University Press.  
<https://doi.org/10.1017/9781108765381>

- Bappenas. (2021). *Pedoman pelaksanaan intervensi penurunan stunting terintegrasi di kabupaten/kota*. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas.
- Bovens, M., 't Hart, P., & Kuipers, S. (2024). *The politics of policy evaluation*. Oxford University Press.
- Cairney, P. (2019). *Understanding public policy: Theories and issues* (2nd ed.). Bloomsbury Academic.
- Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2020). Policy learning and organisational capacity. *Policy and Society*, 39(1), 5–24. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1705227>
- Dwiyanto, A. (2021). *Mewujudkan good governance melalui pelayanan publik*. Gadjah Mada University Press.
- Febrian, E., Hidayat, R., & Rahman, A. (2021). Koordinasi implementasi kebijakan pencegahan stunting di tingkat daerah. *Jurnal Administrasi Publik Indonesia*, 17(2), 145–160.
- Hill, M., & Hupe, P. (2014). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2020). *Studying public policy: Principles and processes* (4th ed.). Oxford University Press.
- Iryani, D., Putri, A. M., & Sari, R. N. (2022). Kapasitas pemerintah desa dalam mendukung konvergensi pencegahan stunting. *Jurnal Kebijakan Kesehatan Indonesia*, 11(3), 121–132.
- Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. (2023). *Laporan percepatan penurunan stunting Indonesia*. Kementerian Kesehatan RI.
- Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. (2024). *Profil kesehatan Indonesia tahun 2023*. Kementerian Kesehatan RI.
- Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. (2025). *Rencana strategis bidang kesehatan 2025–2029*. Kementerian Kesehatan RI.
- LAN RI. (2023). *Kajian kapasitas birokrasi dalam implementasi kebijakan publik di Indonesia*. Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia.

- Nugroho, R. (2020). *Public policy: Dinamika kebijakan, analisis kebijakan, manajemen politik kebijakan, etika kebijakan, kimia kebijakan*. Elex Media Komputindo.
- OECD. (2020). *Improving governance with policy evaluation: Lessons from country experiences*. OECD Publishing.  
<https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>
- Oslida Martony. (2023). Stunting di Indonesia: Tantangan implementasi kebijakan dan koordinasi lintas sektor. *Jurnal Kebijakan Kesehatan Indonesia*, 12(1), 1–10.
- Patton, C. V., Sawicki, D. S., & Clark, J. J. (2016). *Basic methods of policy analysis and planning* (3rd ed.). Routledge.
- Peters, B. G. (2015). *Advanced introduction to public policy*. Edward Elgar Publishing.
- Peters, B. G. (2021). *Advanced introduction to public policy* (2nd ed.). Edward Elgar Publishing.
- Torfin, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, 51(5), 795–825.  
<https://doi.org/10.1177/0095399716680057>
- UNICEF. (2023). *The state of the world's children 2023: For every child, nutrition*. UNICEF.
- World Bank. (2022). *Social protection and jobs responses to COVID-19: A real-time review of country measures*. World Bank.
- World Health Organization. (2024). *Global nutrition report: Progress on maternal and child nutrition*. WHO