

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Sebagai bahan perbandingan penelitian Implementasi Program Pencegahan di Desa Tewah Pupuh Kecamatan Benua Lima Kabupaten Barito Timur berikut beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan:

Tabel 2.1. Penelitian Terdahulu

No.	Nama Peneliti (Tahun)	Hasil Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1.	Tiansi Yolanda Anesa <i>et al.</i> , (2024)	Penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan belum optimal karena kendala komunikasi dari pemerintah desa, kurangnya tenaga Kesehatan dan sarana, serta proses birokrasi yang belum berjalan baik.	Menggunakan Model Implementasi Kebijakan C. Edward III dan meneliti program pencegahan stunting di Tingkat desa.	Penelitian Tiansi Yolanda Anesa, <i>et al.</i> Lebih menitik beratkan pada hambatan logistic, sedangkan penelitian yang sedang dilakukan lebih mendalam pada bagaimana disposisi (sikap) pelaksana memengaruhi stagnansi angka stunting.
2.	Putri Wididiati <i>et al.</i> , (2022)	Penelitian ini menunjukkan bahwa meskipun program berjalan, partisipasi masyarakat rendah karena kurangnya pemahaman terhadap informasi yang	Penelitian ini memiliki persamaan dengan penelitian yang sedang dilakukan karena sama-sama menyoroti aspek komunikasi dan pemahaman masyarakat yang menjadi variable kunci menentukan	Penelitian Putri Wididiati <i>et al.</i> , berfokus pada pengaruh budaya lokal di Lombok Timur, sementara penelitian yang sedang dilakukan berfokus pada dinamika administratif dan perilaku masyarakat di Desa Tewah Pupuh.

No.	Nama Peneliti (Tahun)	Hasil Penelitian	Persamaan	Perbedaan
		disampaikan oleh kader.	keberhasilan implementasi di lapangan.	
3.	Desy Dwi Anjarwati <i>et al.</i> , (2023)	Penelitian ini mengungkapkan bahwa alokasi anggaran yang ada tidak efektif tanpa adanya pendampingan intensif dan edukasi berkelanjutan kepada orang tua.	Penelitian ini memiliki persamaan dengan penelitian yang sedang dilakukan karena sama-sama mengkajii sumber daya sebagai pendukung dalam keberhasilan program.	Perbedaan utama terletak pada fokus kajian. Penelitian Fitri & Suriyani berfokus pada disiplin waktu aparatur desa dan menggali bagaimana kepala desa berperan sebagai motivator dalam konteks kepatuhan terhadap jam kerja. Sementara itu, penelitian ini memiliki cakupan yang lebih luas karena meneliti peran kepala desa dalam menegakkan kedisiplinan aparatur secara menyeluruh, tidak terbatas pada disiplin waktu saja, tetapi juga disiplin perilaku, kepatuhan terhadap aturan, dan komitmen kerja sebagai bagian dari upaya membangun tata kelola pemerintahan desa yang baik. Selain itu, penelitian ini tidak hanya melihat motivasi sebagai faktor tunggal, tetapi juga menilai bagaimana kepala desa

No.	Nama Peneliti (Tahun)	Hasil Penelitian	Persamaan	Perbedaan
				menggunakan kewenangan, pengawasan, dan kepemimpinan untuk menegakkan kedisiplinan aparatur
4.	Sinta Nurmalia et al., (2023)	Hasil penelitian menunjukkan implementasi terhambat oleh kurangnya komitmen politik dari pemerintah desa dalam mengalokasikan anggaran khusus sosialisasi stunting.		Perbedaan utama terdapat pada lingkup pembahasan. Penelitian ini hanya menitikberatkan pada disiplin waktu aparatur desa, sedangkan penelitian yang sedang dilakukan meninjau disiplin kerja secara lebih menyeluruh sebagai bagian dari upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan desa yang baik. Selain itu, penelitian ini hanya mengukur peran kepala desa dari perspektif motivator, sementara penelitian yang sedang dilakukan menilai peran kepala desa dalam konteks yang lebih luas, termasuk fungsi pengawasan, ketegasan, dan penegakan aturan sebagai bagian dari pembentukan kedisiplinan kerja aparatur.

No.	Nama Peneliti (Tahun)	Hasil Penelitian	Persamaan	Perbedaan
5.	Nor Fahrina dan Muhammad Taupik (2023)	Penelitian ini menemukan adanya kesenjangan informasi karena sosialisasi tidak dilakukan secara rutin dan hanya mengandalkan penyampaian informal.	Persamaan terletak pada fokus utama yang sama, yaitu menilai bagaimana kepala desa berperan dalam meningkatkan kedisiplinan aparatur desa sebagai bagian penting dari efektivitas penyelenggaraan pemerintahan desa. Kedua penelitian melihat kedisiplinan sebagai syarat terciptanya tata kelola pemerintahan desa yang baik, sehingga peran kepala desa menjadi faktor yang sangat menentukan.	Perbedaannya berada pada pendekatan dan lingkup indikator. Penelitian ini menggunakan empat peran kepemimpinan yaitu, interpersonal, informasional, pengambilan keputusan, dan pengawasan, untuk menilai peningkatan kedisiplinan aparatur. Sementara itu, penelitian yang sedang dilakukan berfokus pada disiplin kerja secara lebih komprehensif, tidak hanya disiplin waktu, dan menempatkan disiplin sebagai variabel penting dalam efektivitas kinerja pemerintahan desa

Meskipun penelitian-penelitian terdahulu yang menggunakan model implementasi kebijakan Edward III (seperti studi oleh Anasa *et al.*, 2024; Wididiati *et al.*, 2022; Anjarwati *et al.*, 2023; Nuramalia *et al.*, 2023; dan Fahrina & Taupik, 2023) telah mengidentifikasi beragam kendala seperti kurangnya komunikasi, sumber daya yang minim, dan masalah dalam struktur birokrasi, terdapat kekosongan spesifik yang menjadi fokus penelitian ini.

Studi-studi tersebut umumnya dilakukan di wilayah dengan karakteristik geografis, sosial, dan administratif yang berbeda, seperti Donggala, Lombok Timur, Banyuwangi, Ciamis, dan Tabalong.

Keterbatasan ini menghambat penjelasan mendalam mengenai bagaimana faktor-faktor implementasi, terutama interaksi antara Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi, memengaruhi efektivitas Program Pencegahan Stunting dalam konteks lokal yang spesifik, yaitu Desa Tewah Pupuh, Kabupaten Barito Timur, Kalimantan Tengah. Penelitian ini secara khusus berupaya mengisi kesenjangan tersebut dengan menganalisis secara mendalam faktor-faktor implementasi kebijakan yang menjadi penyebab belum optimalnya (stagnansi atau penurunan tidak signifikan) angka stunting di lokasi tersebut, suatu temuan awal yang belum dijelaskan secara komprehensif oleh studi sebelumnya. Selain itu, beberapa studi sebelumnya tidak secara eksplisit menguji disposisi (sikap dan perilaku) masyarakat sasaran, yang menjadi salah satu faktor kunci yang ingin dianalisis dalam penelitian ini. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan memberikan pemahaman yang lebih dalam dan rekomendasi kebijakan yang lebih tepat sasaran bagi Pemerintah Kabupaten Barito Timur berdasarkan analisis mendalam tentang implementasi kebijakan di tingkat desa.

B. Landasan Teori

1. Administrasi

Secara etimologis, istilah administrasi berasal dari bahasa Latin *ad* dan *ministrare* yang berarti “melayani” atau “mengatur”, sehingga administrasi

dipahami sebagai serangkaian aktivitas pelayanan, pengaturan, serta pengelolaan yang dilakukan untuk mencapai tujuan bersama dalam suatu organisasi. Dalam perkembangannya, definisi administrasi menjadi semakin luas seiring kompleksitas organisasi modern.

The Liang Gie (2009) menjelaskan administrasi merupakan keseluruhan proses kegiatan pencatatan, penyusunan, dan pengolahan data serta informasi yang dilakukan secara sistematis untuk mendukung kelancaran pelaksanaan pekerjaan dalam organisasi. Dengan kata lain, administrasi tidak hanya berkaitan dengan kegiatan tulis-menulis, tetapi juga proses pengaturan informasi yang memiliki fungsi strategis.

Sondang P. Siagian (2008) menambahkan bahwa administrasi adalah keseluruhan proses kerja sama antara dua orang atau lebih yang dilakukan secara rasional dan terencana untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan secara efektif dan efisien. Perspektif ini menekankan bahwa administrasi bukan sekadar kegiatan teknis, tetapi juga melibatkan koordinasi, pengambilan keputusan, dan pengelolaan sumber daya. Sejalan dengan itu, George R. Terry (2010) menegaskan bahwa administrasi mencakup proses perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, serta pengawasan dalam upaya mencapai tujuan organisasi dengan memanfaatkan berbagai sumber daya yang tersedia. Pendekatan Terry menunjukkan bahwa administrasi memiliki makna manajerial, yakni berfokus pada pengaturan dan pengendalian agar aktivitas organisasi berjalan optimal.

Selain itu, Dimock&Dimock (1978) menjelaskan bahwa administrasi merupakan seni dan ilmu mengelola urusan publik maupun organisasi melalui proses koordinasi yang teratur. Bagi mereka, administrasi tidak hanya terkait proses formal, tetapi juga keterampilan manusiawi dalam mengarahkan kerja sama kelompok. Dengan demikian, jika ditinjau dari keseluruhan pendapat para ahli, administrasi dapat dipahami sebagai proses yang mencakup pelayanan, pengaturan, pengorganisasian, hingga pengawasan untuk mewujudkan tujuan secara sistematis, terencana, efektif, dan efisien. Administrasi menjadi elemen yang sangat penting dalam struktur organisasi karena berfungsi mengintegrasikan berbagai kegiatan agar berjalan secara harmonis dan produktif.

2. Administrasi Publik

Administrasi Publik adalah suatu proses kerja sama yang melibatkan berbagai aktor dalam sektor publik untuk mengelola kepentingan masyarakat dan mencapai tujuan-tujuan pemerintahan secara efektif. Administrasi publik berfokus pada bagaimana pemerintah menjalankan fungsi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Menurut beberapa ahli, administrasi publik memiliki beragam pengertian, namun pada prinsipnya menekankan kerjasama, manajemen sumber daya, serta implementasi kebijakan yang diarahkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

- a. Menurut Pasolong (2007), administrasi publik adalah bentuk kerjasama yang dilakukan antara dua orang atau lebih dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan untuk mencapai kebutuhan publik secara efektif.
- b. Menurut Ibrahim (2008), administrasi publik merupakan seluruh upaya pemerintahan yang meliputi proses perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, serta pengawasan pembangunan yang melibatkan kelompok manusia dalam mencapai tujuan bersama.
- c. Menurut Chandler dan Plano (1988), administrasi publik adalah suatu proses kerjasama di mana sumber daya manusia diorganisir dan dikoordinasikan untuk mengimplementasikan serta mengelola keputusan-keputusan pemerintah secara efektif.

3. Paradigma Administrasi Publik

Paradigma Administrasi Publik merupakan kerangka berpikir, cara pandang, atau model utama yang memandu praktik dan studi dalam bidang administrasi pemerintahan. Paradigma ini membentuk asumsi dasar tentang peran negara, proses pengambilan keputusan, mekanisme akuntabilitas, serta sifat hubungan antara birokrasi dan warga negara. Paradigma ini bersifat dinamis dan terus berevolusi seiring dengan perubahan tuntutan sosial, perkembangan ekonomi global, dan dinamika politik di berbagai tingkatan pemerintahan.

Paradigma administrasi publik sebagai cara pandang atau pendekatan utama dalam memahami dan mengelola administrasi publik, yang terus berkembang seiring perubahan sosial, ekonomi, dan politik, baik dalam

penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, maupun perumusan kebijakan di tingkat lokal hingga nasional. Paradigma ini berfungsi sebagai landasan filosofis dan praktis bagi para administrator publik dalam menjalankan tugas mereka untuk mewujudkan kepentingan publik (Lina Marliani *et al.*, 2025)

Secara historis, perkembangan paradigma administrasi publik diidentifikasi melalui tiga tonggak utama yang diuraikan oleh Denhardt dan Denhardt (2003), sebagaimana dikutip kembali oleh Sabaruddin (2015). Ketiga paradigma tersebut adalah:

- a. Paradigma Administrasi Publik Klasik (*Old Public Administration - OPA*), yang berakar pada periode 1887-1987. Paradigma ini mengedepankan nilai-nilai birokrasi klasik (Weberian), yang berfokus pada efisiensi, hirarki, netralitas politik, dan kepatuhan yang ketat terhadap peraturan.
- b. Paradigma Manajemen Publik Baru (*New Public Management - NPM*), yang mendominasi sekitar tahun 1990-2000. Paradigma ini menekankan adaptasi praktik bisnis swasta ke sektor publik, berorientasi pada hasil (kinerja), desentralisasi, dan penggunaan mekanisme pasar untuk meningkatkan efisiensi dan responsivitas.
- c. Paradigma Pelayanan Publik Baru (*New Public Service - NPS*). Paradigma ini muncul sebagai koreksi terhadap NPM, menggeser fokus dari efisiensi pasar ke kewarganegaraan, nilai-nilai demokrasi, dan kepentingan publik. Inti dari NPS adalah bahwa administrator publik

harus melayani warga negara dan membantu mereka mengartikulasikan serta memenuhi kepentingan kolektif mereka, alih-alih hanya "mengarahkan" atau "mengemudikan" (*serving, not steering*).

4. Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan sebuah konsep yang menduduki posisi sentral dan krusial dalam studi ilmu politik dan administrasi publik. Konsep ini tidak hanya terbatas pada hasil akhir berupa dokumen hukum, tetapi mencakup keseluruhan proses, mulai dari perumusan masalah, pemilihan solusi, hingga implementasi dan evaluasi tindakan pemerintah. Kompleksitas inilah yang mendorong para ahli untuk mendefinisikannya secara beragam, bergantung pada perspektif dan fokus analisis yang mereka gunakan. Menurut Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt (1973), sebagaimana dikutip oleh Leo Agustino (2006:6), kebijakan publik didefinisikan secara spesifik sebagai keputusan yang bersifat tetap dan dicirikan oleh adanya konsistensi serta pengulangan (repetisi) tingkah laku.

Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik bukan sekadar keputusan sesaat, melainkan suatu pola tindakan yang terstruktur dan berkelanjutan yang diamati dari pihak yang merumuskan dan membuat keputusan. Selain itu, konsistensi dan repetisi ini juga harus terlihat dari pihak masyarakat yang mematuhi atau merespons keputusan tersebut. Dengan demikian, kebijakan publik dapat dipahami sebagai suatu tata laku yang stabil dan dapat diprediksi dalam interaksi antara otoritas pemerintah dan warga negara.

Sementara itu, Carl Friedrich (1969), yang juga dikutip oleh Leo Agustino (2006:7), menawarkan perspektif yang lebih fokus pada proses. Friedrich menyatakan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh entitas tertentu, baik itu individu, kelompok, atau pemerintah, dalam suatu lingkungan tertentu. Lingkungan yang dimaksud di sini dicirikan oleh adanya hambatan-hambatan sekaligus kemungkinan-kemungkinan yang tersedia. Lebih lanjut, Friedrich menekankan bahwa kebijakan tersebut diusulkan dengan tujuan yang pragmatis, yaitu agar dapat berguna dalam mengatasi hambatan-hambatan yang ada guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan dan dimaksudkan. Perspektif ini menempatkan kebijakan sebagai instrumen yang strategis, dinamis, dan berorientasi pada pemecahan masalah publik.

Menurut Bridgeman dan Davis (2004), yang dijelaskan kembali oleh Edi Suharto (2007:5), kebijakan publik setidaknya memiliki tiga dimensi utama yang esensial:

- a. Kebijakan Publik sebagai Tujuan
- b. Kebijakan Publik sebagai Pilihan Tindakan yang Legal
- c. Kebijakan Publik sebagai Hipotesis

5. Teori Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan penting dalam proses kebijakan publik yang menentukan keberhasilan pencapaian tujuan kebijakan. Agustino (2016) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan untuk menjalankan keputusan politik melalui berbagai

kegiatan administratif maupun teknis. Keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh empat faktor utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Sejalan dengan itu, Nugroho (2017) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan proses yang dilakukan untuk memastikan kebijakan mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Nugroho (2017) menjelaskan bahwa proses tersebut menuntut adanya sistem administrasi yang baik, dukungan sumber daya yang memadai, serta koordinasi yang efektif antara berbagai pihak dalam struktur pemerintahan. Dengan demikian, implementasi kebijakan dapat dipahami sebagai rangkaian aktivitas terencana yang dipengaruhi oleh faktor internal maupun eksternal guna memastikan kebijakan berjalan sesuai dengan sasaran yang diharapkan. Model-model implementasi kebijakan publik yaitu:

a. Implementasi Kebijakan Model Van Meter dan Van Horn

Model ini disebut A Model of The Policy Implementation. Van Meter dan Van Horn (1975, sebagaimana dikutip dalam Agustino, 2016) memandang implementasi sebagai proses yang dapat diukur keberhasilannya berdasarkan interaksi enam variabel utama:

- 1) Tujuan dan Ukuran Kebijakan
- 2) Sumber Daya
- 3) Hubungan Antar Organisasi
- 4) Karakteristik Badan Pelaksana

5) Kondisi Ekonomi, Sosial, dan Politik

6) Disposisi Pelaksana

b. Implementasi Kebijakan Model George C. Edwards III

Edwards III (Agustino, 2016) menyederhanakan proses implementasi dengan menegaskan bahwa keberhasilannya dipengaruhi oleh empat variabel yang harus dikelola dengan baik oleh pembuat kebijakan. Variabel-variabel tersebut meliputi:

- 1) Komunikasi: Transmisi kebijakan yang jelas dan akurat.
- 2) Sumber Daya: Kebutuhan finansial dan personel yang memadai.
- 3) Disposisi: Sikap dan dukungan implementor terhadap kebijakan
- 4) Struktur Birokrasi: Prosedur, hirarki, dan fragmentasi birokrasi.

c. Implementasi Kebijakan Model Thomas R. Dye

Dye (Agustino, 2016) melihat implementasi kebijakan sebagai bagian dari tahap formulasi kebijakan itu sendiri, karena ia berpendapat bahwa perumusan kebijakan yang baik akan mempermudah implementasi. Model ini berfokus pada apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah, dan ia menekankan bahwa implementasi adalah rangkaian keputusan dan tindakan yang dilakukan oleh berbagai aktor.

d. Implementasi Model Merilee S. Grindle

Grindle (Agustino, 2016) mengembangkan perspektif bottom-up dengan memandang implementasi sebagai perjuangan politik di mana kepentingan aktor yang terlibat di tingkat lokal sangat menentukan.

Grindle mengidentifikasi dua variabel utama yang memengaruhi hasil implementasi, yaitu:

- 1) Isi Kebijakan (*Content of Policy*): Meliputi kepentingan yang terpengaruh, jenis manfaat yang dihasilkan, perubahan yang dikehendaki, lokasi pengambilan keputusan, dan sumber daya yang dialokasikan.
- 2) Konteks Implementasi (*Context of Implementation*): Meliputi kekuasaan dan strategi aktor, karakteristik lembaga pelaksana, dan kepatuhan kelompok sasaran.

e. Implementasi Kebijakan Model Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Model Mazmanian dan Sabatier (Agustino, 2016) adalah model sintesis yang paling sering dirujuk, yang mengintegrasikan aspek desain kebijakan dan konteks politik-sosial. Model ini mengkategorikan variabel implementasi menjadi tiga kelompok utama:

- 1) Variabel Kebijakan (*Tractable Policy Variables*): Kejelasan dan konsistensi tujuan, dukungan hukum, dan kecukupan sumber daya.
- 2) Variabel Non-Kebijakan (*Non-Tractable Variables*): Kondisi sosial ekonomi, dukungan publik, dan peran media.
- 3) Variabel Interaksi Implementasi (*Implementation Process Variables*): Kemampuan pelaksana, tindakan koalisi pendukung dan penentang, serta keputusan birokrasi.

Model Implementasi George C. Edward III paling sesuai karena secara komprehensif membedah implementasi kebijakan melalui empat

variabel krusial, yang semuanya relevan dengan tantangan yang dihadapi dalam program stunting di Desa Tewah Pupuh.

Dengan demikian, Model George C. Edward III akan memungkinkan peneliti untuk menganalisis secara mendalam faktor-faktor implementasi kebijakan yang menjadi penyebab belum optimalnya penurunan angka stunting. Hasilnya diharapkan dapat memberikan masukan bagi Pemerintah Desa Tewah Pupuh dan Pemerintah Kabupaten Barito Timur untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas pelaksanaan program pencegahan stunting, dengan mengidentifikasi dan mengatasi masalah utama yang menyebabkan lambatnya penurunan angka stunting di Desa Tewah Pupuh, sesuai dengan Manfaat Praktis penelitian.

5. Program Pencegahan Stunting

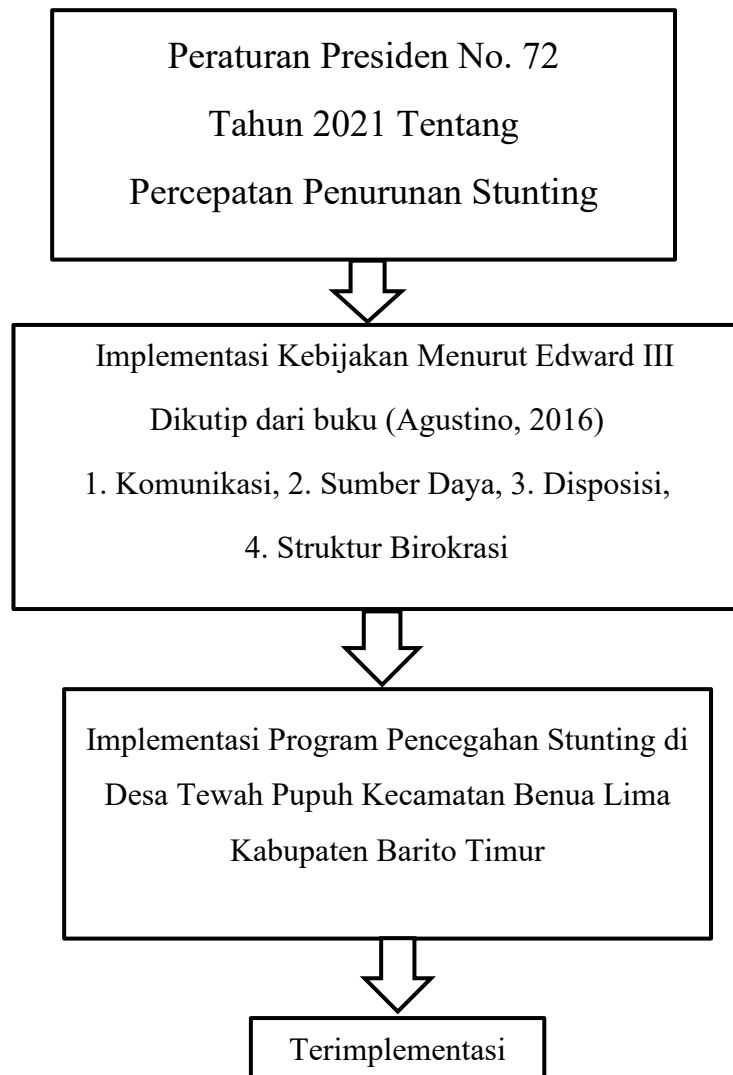
Program pencegahan stunting adalah rangkaian intervensi yang dilakukan secara terencana oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pemangku kepentingan untuk mencegah terjadinya gagal tumbuh pada anak balita akibat kekurangan gizi kronis, infeksi berulang, rendahnya asupan gizi, serta praktik pengasuhan yang tidak memadai. Menurut Stranas Stunting dalam Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021, pencegahan stunting dilakukan melalui dua bentuk intervensi, yaitu intervensi spesifik dan intervensi sensitif. Intervensi spesifik berfokus langsung pada kesehatan dan gizi ibu dan anak, seperti pemberian tablet tambah darah (TTD) untuk remaja putri dan ibu hamil, pemantauan kehamilan (ANC), imunisasi, pemenuhan

ASI eksklusif, pemberian makanan tambahan (PMT), serta pemantauan pertumbuhan secara rutin. Sementara itu, intervensi sensitif mencakup penguatan sanitasi dan air bersih, edukasi pola asuh, peningkatan ketahanan pangan keluarga, bantuan sosial, serta pemberdayaan masyarakat.

Landasan hukum utama program ini adalah Peraturan Presiden (Perpres) No. 72 Tahun 2021 tentang Percepatan Penurunan Stunting, yang menjadi dasar pelaksanaan Stranas Stunting dengan lima pilar utama, yaitu: (1) penguatan komitmen dan visi kepemimpinan; (2) peningkatan komunikasi perubahan perilaku; (3) konvergensi intervensi spesifik dan sensitif; (4) peningkatan ketahanan pangan dan gizi; dan (5) penguatan sistem data, riset, dan inovasi. Selain itu, Kementerian Kesehatan menerbitkan buku pedoman teknis seperti Pedoman Pelaksanaan Percepatan Penurunan Stunting (2021) dan Buku Saku Percepatan Pencegahan Stunting (2020) sebagai panduan operasional bagi daerah dan tenaga kesehatan. Dengan demikian, program pencegahan stunting merupakan kebijakan lintas sektor yang dirancang untuk memastikan terpenuhinya kebutuhan kesehatan dan gizi masyarakat sejak pra-kehamilan hingga anak berusia dua tahun.

C. Kerangka Konseptual

Gambar 2.1. Kerangka Konseptual



Sumber: Peneliti 2026