

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Hasil Penelitian Terdahulu

Sebagai bahan rujukan dalam penelitian akan dicantumkan beberapa hasil penelitian terdahulu yang pernah penulis baca, yaitu :

- 1. Tinara Ella : 2023 tentang Implementasi Aplikasi Elsimil (Elektronik Siap Nikah dan Hamil) dalam Pencegahan Stunting di Desa Siwalanpanji Kabupaten Sidoarjo, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo.** Penelitian membahas tentang Aplikasi Elsimil (Elektronik Siap Nikah dan Hamil) merupakan inovasi digital yang dikembangkan BKKBN untuk mencegah stunting sejak masa pranikah melalui skrining kesehatan, edukasi kesehatan, dan pendampingan calon pengantin selama tiga bulan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mendeskripsikan implementasi aplikasi Elsimil dalam pencegahan stunting di Desa Siwalanpanji Kabupaten Sidoarjo. Menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif, penelitian ini menggali data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Penelitian ini dianalisis menggunakan teori implementasi kebijakan Edward III yang mencakup empat variabel yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi aplikasi Elsimil di Desa Siwalanpanji telah dijalankan, namun masih menghadapi beberapa tantangan seperti minimnya sosialisasi dari pihak KUA, jumlah kader yang belum memadai, gangguan teknis pada aplikasi,

serta belum adanya regulasi resmi dari KUA terkait penggunaan sertifikat Elsimil sebagai syarat administrasi nikah. Penelitian ini merekomendasikan peningkatan sinergi antarpelaksana, penyempurnaan sistem aplikasi, serta dukungan kebijakan yang lebih kuat agar tujuan pencegahan stunting dapat berjalan secara optimal.

2. **Nasution Hilmi Basith : 2023 tentang IMPLEMENTASI APLIKASI ELSIMIL (ELEKTRONIK SIAP NIKAH, SIAP HAMIL) SEBAGAI SYARAT PENDAFTARAN NIKAH PERSPEKTIF MAQASHID SYARIAH (STUDI KASUS DI KANTOR URUSAN AGAMA KECAMATAN MEDAN TEMBUNG)**, Universitas Islam Negeri Sumatera Utara. Penelitian ini membahas tentang Stunting merupakan suatu kondisi yang ditandai dengan kurangnya tinggi badan anak apabila dibandingkan dengan anak-anak seusianya, adapun hal ini disebabkan karena kurangnya nutrisi selama masa pertumbuhan anak. Di Indonesia anak yang menderita risiko stunting mencapai angka 21,6%, maka karena hal ini pemerintah melalui BKKBN membuat sebuah aplikasi Elsimil (Elektronik Siap Nikah, Siap Hamil) guna untuk mencegah dan menurunkan angka stunting. Yaitu dengan menjadikan sertifikat Elsimil sebagai salah satu syarat mendaftarkan pernikahan di Kantor Urusan Agama. Maka pada penelitian ini penulis ingin meneliti lebih dalam mengenai apakah ketentuan ini bertentangan dengan maqashid syari'ah ataukah sejalan, pada penelitian ini juga penulis melakukan studi lapangan di Kantor Urusan

Agama Kecamatan Medan Tembung untuk mengetahui apakah aplikasi ini sudah di Implementasikan ataukah belum. Penelitian ini termasuk ke dalam penelitian yuridis empiris dengan menggunakan dua sumber data yaitu primer dan juga sekunder. Serta dalam pengumpulan data ini penulis menggunakan buku-buku dan literatur, serta melakukan wawancara terhadap beberapa narasumber. Adapun hasil dari penelitian ini adalah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Medan Tembung penggunaan Elsimil sebagai salah satu syarat pendaftaran pernikahan belum terimplementasi secara keseluruhan, ada yang sudah menggunakan dan ada juga yang sama sekali belum mengetahui terkait keberadaan Elsimil ini. Menurut perspektif maqashid syari'ah penerapan sertifikat Elsimil sebagai salah satu syarat untuk mendaftarkan pernikahan dipandang sejalan dengan tujuan yang ada dalam maqashid syari'ah yaitu untuk melindungi 5 hal dasar berupa, agama, akal, jiwa, harta dan juga keturunan.

B. Tinjauan Teoritis

1. Kebijakan Publik

a. Definisi Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah konsep yang kompleks dan mencakup berbagai pandangan yang berbeda dari para ahli. Pada dasarnya, kebijakan publik merujuk pada serangkaian tindakan yang dirancang oleh pemerintah atau kelompok-kelompok tertentu untuk mencapai tujuan tertentu dalam masyarakat. Kebijakan publik juga berkaitan dengan cara pemerintah atau aktor-aktor

yang terlibat dalam pemerintahan merespons masalah-masalah yang muncul dalam lingkungan sosial, ekonomi, dan politik.

Menurut Abdul Wahab, dalam (Syafriyani, 2023: 1), kebijakan adalah suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

Kebijakan Publik merupakan hasil intreraksi antara para aktor pembuat kebijakan berdasar pada fenomena yang harus dicarikan solusinya. Tidak hanya itu Kebijakan publik kerap pula menyertakan partisipasi masyarakat guna menghasilkan keputusan yang terbaik. Namun tidak jarang kebijakan merupakan hasil karya yang bersifat tertutup. Dalam arti kata lain, kebijakan terjadi pada konteks politik yang tidak demokratik sehingga keputusan sangat bersifat *top-down*.

Carl J. Federick sebagaimana dikutip Leo Agustino, dalam (Syafriyani, 2023: 2-3), mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu di mana terdapat hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakansanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Ada beberapa tokoh-tokoh mendefinisikan arti kebijakan publik.

1. Kebijakan publik menurut Thomas Dye (1981) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (public policy is whatever government choose to do or not to do). Bagi Thomas R. Dye, kebijakan publik itu harus mencakup bukan saja apa yang benar-benar diharapkan oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu, aka tetapi juga apa yang tidak

dilakukannya. Mengapa dikatakan demikian? Karena menurut Thomas R. Dye, baik yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan mempunyai dampak atau konsekuensi yang sama besarnya terhadap masyarakat.

2. Menurut David Easton kebijakan publik diartikan sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Dalam hal ini hanya pemerintah yang dapat melakukan suatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat. Definisi kebijakan publik menurut Easton ini dapat diklasifikasikan sebagai suatu proses management, yang merupakan fase dari serangkaian kerja pejabat publik. Dalam hal ini hanya pemerintah yang mempunyai andil untuk melakukan tindakan kepada masyarakat untuk menyelesaikan masalah publik, sehingga definisi ini juga dapat diklasifikasikan dalam bentuk intervensi pemerintah.

Menurut Dye, dalam (Suaib, 2023: 5-6), *public policy is whatever the government choose to do or not to do* kebijakan publik adalah apa pun pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu). Bagi Dye, kebijakan publik itu harus mencakup bukan saja apa yang benar-benar diinginkan pemerintah untuk melakukan sesuatu, tetapi juga apa yang tidak dilakukannya. Mengapa? Karena menurut Dye, baik yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan mempunyai dampak atau konsekuensi sama besarnya terhadap masyarakat.

Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu. (Siti Anisatun, 2014).

Jadi, Kebijakan publik lahir dari proses yang melibatkan berbagai pihak, mulai dari pemerintah, kelompok kepentingan, hingga masyarakat. Proses ini bertujuan untuk mencari solusi terhadap persoalan-persoalan yang berkembang dalam kehidupan

sosial, ekonomi, maupun politik. Kebijakan yang dihasilkan biasanya melalui perencanaan yang matang dan mempertimbangkan nilai-nilai serta tujuan yang ingin dicapai oleh para pengambil keputusan.

2. Implementasi

a. Definisi Implementasi

Secara umum Implementasi dalam kamus besar Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah suatu implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Implementasi merupakan sebuah penempatan ide, konsep, kebijakan, atau inovasi dalam suatu tindakan praktis sehingga memberikan dampak, baik berupa perubahan pengetahuan, keterampilan maupun nilai dan sikap (Hernita Ulfatih, 2020).

Implementasi merupakan aspek penting dalam keseluruhan proses kebijakan dan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan tertentu dengan sarana dan prasarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Pada dasarnya implementasi kebijakan adalah upaya untuk mencapai tujuan yang sudah ditentukan melalui program-program agar dapat terpenuhi pelaksanaan kebijakan itu.

Menurut Van Meter dan Van Horn Dalam (Rahayu Kusuma Dewi, 2016 : 154) menyebutkan implementasi sebagai proses maka proses implementasi merupakan tindakan yang dilakukan, baik oleh individu maupun unit pemerintahan atau suatu yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan pada keputusan kebijakan.

Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu pelaksanaan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan dengan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Pada hakikatnya implementasi suatu solusi yang diusulkan untuk suatu masalah adalah inisiasi terhadap hal baru, atau pengenalan terhadap perubahan. Implementasi merupakan sebuah proses yang panjang dan melibatkan batasan-batasan yang tidak jelas. Dengan kata lain, Implementasi berarti membuat suatu solusi yang direkomendasikan bisa bekerja, tidak memerlukan implementasi suatu sistem komputer.

O. Jones dalam (Widodo 2013) mengemukakan implementasi kebijakan adalah suatu proses guna mendapatkan sumber daya tambahan, sehingga dapat mengukur 'apa' yang telah dilaksanakan. Implementasi ini bersifat interaktif dengan kebijakan yang telah ditetapkan.

“implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif” Setiawan, dalam (Rosad, 2019).

Pengertian implementasi yang dikemukakan ini, dapat dikatakan bahwa implementasi yaitu merupakan proses untuk melaksanakan ide, proses atau seperangkat aktivitas baru dengan harapan orang lain dapat menerima dan melakukan penyesuaian

dalam tubuh birokrasi demi terciptanya suatu tujuan yang bisa tercapai dengan jaringan pelaksana yang bisa dipercaya.

Implementasi merupakan suatu proses pelaksanaan yang berkaitan dengan kebijakan dan program-program yang akan diterapkan oleh suatu organisasi atau institusi, khususnya yang berhubungan dengan institusi negara dan mengikutsertakan sarana dan prasarana untuk mendukung pelaksanaan program-program yang akan dijalankan tersebut. (Rosad, 2019).

Implementasi merupakan suatu rangkaian aktivitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat, sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana diharapkan. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup, Pertama persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Kedua, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan kegiatan implementasi termasuk didalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan dan tentu saja penetapan siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijaksanaan tersebut. Ketiga, bagaimana menghantarkan kebijaksanaan secara kongkrit ke masyarakat.

Berdasarkan pandangan tersebut diketahui bahwa proses implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan *administrative* yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan menyangkut jaringan kekuatan

politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil kegiatan pemerintah.

Kemudian Widodo dalam (Sutojo, 2015:4) menyatakan bahwa implementasi tersebut adalah suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber-sumber daya yang didalamnya termasuk manusia, dana serta kemampuan operasional baik itu bagi pemerintah maupun swasta (individu maupun kelompok) untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan.

Berdasarkan berbagai pendapat yang telah dipaparkan, implementasi merupakan suatu proses pelaksanaan ide, kebijakan, atau program yang bertujuan untuk mencapai hasil yang telah ditetapkan sebelumnya. Implementasi tidak hanya sebatas menjalankan kebijakan, tetapi juga melibatkan berbagai elemen penting seperti sumber daya manusia, dana, sarana-prasarana, serta dukungan birokrasi yang efektif.

Implementasi juga mencerminkan adanya interaksi antara tujuan kebijakan dan tindakan nyata dalam pelaksanaannya. Proses ini bersifat kompleks karena tidak hanya melibatkan pelaksana kebijakan, tetapi juga dipengaruhi oleh faktor sosial, politik, dan ekonomi yang dapat memengaruhi keberhasilan kebijakan tersebut. Dengan kata lain, implementasi adalah langkah nyata untuk menjadikan kebijakan sebagai solusi yang bekerja secara langsung di masyarakat, melalui tahapan perencanaan, pengorganisasian,

pelaksanaan, hingga evaluasi, agar hasil kebijakan dapat tercapai secara optimal.

Keberhasilan implementasi sangat ditentukan oleh adanya kerja sama antar aktor pelaksana, ketersediaan fasilitas, dan keselarasan pemahaman terhadap tujuan kebijakan yang hendak dicapai. Selain itu, dinamika politik, ekonomi, sosial dan budaya juga turut memengaruhi efektivitas pelaksanaannya. Dengan demikian, implementasi harus dilakukan secara komprehensif, sistematis, dan fleksibel, agar kebijakan yang telah dirancang benar-benar mampu dioperasionalkan dan memberikan hasil yang bermanfaat bagi masyarakat secara luas.

b. Indikator Dan Faktor Yang Mempengaruhi Keberhasilan Dalam Implementasi Kebijakan Publik

Setiap implementasi kebijakan akan menghasilkan keberhasilan yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dan kelompok yang menjadi sasaran kebijakan tersebut. Keberhasilan Implementasi kebijakan publik lebih banyak ditentukan melalui proses negosiasi, tawar-menawar, atau lobby untuk menghasilkan kompromi. Namun, kapasitas Lembaga pelaksana tetap diperlukan untuk mengelola beragam kepentingan tersebut.

Implementasi Kebijakan Publik model George C. Edward III Dalam (Leo Agustino, 2022 : 154-159). Model implementasi kebijakan ketiga yang perspektif top down dikembangkan oleh George C. Edward III. Edward III menanamkan model implementasi kebijakan publiknya dengan Direct and Indirect Impact on Implementation. Dalam pendekatan yang teroreman oleh Edward III, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu

kebijakan, yaitu (1) komunikasi; (2) sumber daya; (3) disposisi; dan (4) struktur birokrasi.

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, menurut George C. Edward III, adalah komunikasi. Komunikasi, menurutnya lebih lanjut, sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik. sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implimentasi harus ditransmisikan atau dikomunikasikan kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi atau pentranmsian infomasi diperlukan bagar para pembuat keputusan di dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai atau digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut di atas,yaitu:

- a. Tranmisi: penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi), hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.

- b. Kejelasan: komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureuacrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.
- c. Konsistensi: perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana dilapangan.

Variabel atau faktor kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumberdaya. Sumberdaya merupakan hal penting lainnya, menurut George C. Edward III, dalam mengimplementasikan kebijakan. Indikator sumberdaya terdiri dari beberapa elemen, yaitu :

- a. Staf: sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implentor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan

kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan itu sendiri.

- b. Informasi: dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.
- c. Wewenang: pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi, dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan; tetapi disisi lain, efektifitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.
- d. Fasilitas: fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang

mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

Variabel ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik, bagi George C. Edward III, adalah disposisi. Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.

Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, menurut George C. Edward III, adalah:

- a. Efek Disposisi: disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Oleh karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga.
- a. Insentif: Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan

memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (self interest) atau organisasi.

Variabel keempat, menurut Edward III, yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasikan karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebarkan sumber daya-sumber daya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Dua karakteristik, menurut Edward III, yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi kearah yang lebih

baik, adalah: melakukan Standar Operating Procedures (SOP) dan melaksanakan Fragmentasi. SOP adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau para pelaksana kebijakan, administrator, birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga). Sedangkan pelaksanaan fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan/-kegiatan atau aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

3. Pencegahan Stunting

a. Pengertian Stunting

Stunting adalah kondisi gagal tumbuh pada anak balita yang disebabkan oleh kekurangan gizi kronis, terutama dalam 1.000 hari pertama kehidupan, dan ditandai dengan tinggi badan yang lebih rendah dari standar usia. *Stunting* adalah suatu kondisi yang menggambarkan status gizi kurang yang memiliki sifat kronis pada masa pertumbuhan dan perkembangan anak. *Stunting* adalah kondisi gagal tumbuh pada anak balita (bayi dibawah lima tahun) sehingga anak terlalu pendek untuk seusianya, tetapi baru nampak setelah anak usia 2 tahun.

Stunting ditandai dengan tinggi badan anak yang lebih rendah dari standar yang ditetapkan untuk usianya, sering kali diukur dengan menggunakan *z-score*. Menurut WHO, seorang anak dikategorikan *stunting* jika tinggi badannya berada di bawah - 2 standar deviasi dari kurva pertumbuhan yang telah ditetapkan.

Sementara itu, menurut Kementerian Kesehatan, *stunting* dibagi menjadi dua kategori. Yang pertama merupakan adalah *stunted*, yakni anak balita dengan nilai *z-score* kurang dari -2.00 Standar Deviasi. Sedangkan yang kedua adalah *severely stunted* atau anak yang *z-score*-nya kurang dari -3.00 Standar Deviasi.

Stunting merupakan permasalahan yang semakin banyak ditemukan di negara berkembang, termasuk Indonesia. Menurut *United Nations International Children's Emergency Fund* (UNICEF) satu dari tiga anak mengalami *stunting*. Sekitar 40% anak di daerah pedesaan mengalami pertumbuhan yang terhambat. Konsekuensi *stunting* dapat bersifat jangka pendek dan jangka panjang, termasuk peningkatan morbiditas dan mortalitas, perkembangan anak yang buruk dan mempengaruhi kemampuan belajar, peningkatan risiko infeksi dan penyakit tidak menular di masa dewasa, dan berkurangnya produktivitas. (Choliq et al., 2020).

Stunting adalah isu yang sangat mendesak untuk segera ditangani secara serius karena menyangkut kualitas sumber daya manusia Indonesia di masa depan dan sangat memengaruhi eksistensi negara. Di level kebijakan, pemerintah telah banyak mengeluarkan kebijakan dan program terkait upaya percepatan penanggulangan *stunting* dan disertai dengan anggaran yang cukup besar. Namun disatu sisi, di level masyarakat upaya percepatan

penurunan stunting yang digadang-gadang tersebut belum dirasakan manfaatnya. (Fatriansyah et al., 2023).

Berdasarkan beberapa pengertian diatas, dapat dipahami bahwa *stunting* merupakan gangguan pertumbuhan yang dialami oleh anak, hal ini terjadi karena kekurangan gizi kronis pada masa pertumbuhannya. Umumnya anak yang menderita *stunting* akan terlihat proporsional, akan tetapi jika dibandingkan dengan teman seusianya atau sebayanya dia akan terlihat lebih pendek atau terlihat lebih kerdil. Seorang anak dikatakan menderita stunting apabila pertumbuhannya berada dibawah standar kurva WHO. *Stunting* masih menjadi masalah gizi utama yang dihadapi Indonesia.

b. Faktor Risiko *Stunting*

Dari berbagai studi di Indonesia, dapat dirangkum bahwa stunting dipicu oleh kombinasi faktor dari ibu, anak, dan lingkungan sekitar. Beberapa faktor utama adalah:

1) Faktor ibu

- a) Usia ibu saat hamil (terlalu muda atau terlalu tua).
- b) Tinggi badan ibu yang pendek.
- c) Status gizi ibu sebelum, selama, dan setelah kehamilan.
- d) Pemberian Air Susu Ibu (ASI) secara eksklusif serta pemberian Makanan Pendamping ASI (MPASI) berkualitas.
- e) jarak kehamilan yang terlalu dekat.

2) Faktor anak

- a) Berat badannya saat lahir rendah (BBLR).
- b) Panjang lahir yang kurang (misalnya < 48 cm).
- c) Jenis kelamin laki-laki (dalam beberapa studi ditemukan risiko lebih tinggi dibandingkan perempuan).
- d) Usia anak, terutama antara 12-23 bulan umumnya menunjukkan prevalensi lebih tinggi.
- e) Riwayat penyakit seperti infeksi (diare, ISPA), penyakit neonatal, atau imunisasi yang tidak lengkap.

3) Faktor lingkungan/sosial ekonomi

- a) Pendidikan orang tua, terutama ibu, yang rendah.
- b) Pendapatan rumah tangga yang rendah atau status ekonomi kurang.
- c) Akses sanitasi yang buruk (jamban tidak layak, buang air besar sembarangan).
- d) Air minum yang tidak bersih atau tidak diolah.
- e) Lingkungan yang memiliki risiko paparan penyakit atau infeksi lebih tinggi.

WHO mendeskripsikan keadaan stunting merupakan kegagalan pencapaian pertumbuhan linier yang disebabkan oleh kondisi kesehatan yang tidak optimal atau kurang gizi. Tingginya angka stunting pada anak-anak di negara berkembang berkaitan dengan kondisi sosial ekonomi yang buruk, peningkatan faktor risiko dan paparan sejak usia dini yang menimbulkan penyakit,

serta pola asuh atau pemberian makan yang tidak benar (WHO, 2013).

Adapun faktor lain yang disebabkan oleh stunting yaitu:

1) Status Gizi

Status Gizi merupakan sebuah penilaian keadaan gizi yang diukur oleh seseorang pada satu waktu dengan pengumpulan data (Arisman, 2005). Status gizi menggambarkan kebutuhan tubuh seseorang terpenuhi atau tidak.

2) Kebersihan Lingkungan

Sanitasi yang baik akan mempengaruhi tumbuh kembang seorang anak. Sanitasi dan keamanan pangan dapat meningkatkan risiko terjadinya penyakit infeksi (Kemenkes RI, 2018).

3) Makanan Pendamping ASI

Masalah kebutuhan gizi yang semakin tinggi akan dialami bayi mulai dari umur enam bulan membuat seorang bayi mulai mengenal Makanan Pendamping ASI (MP-ASI) yang mana pemberian MP-ASI untuk menunjang pertumbuhan sumber zat gizi disamping pemberian ASI hingga usia dua tahun. Makanan pendamping harus diberikan dengan jumlah yang cukup, sehingga baik jumlah, frekuensi, dan menu bervariasi bisa memenuhi kebutuhan anak (Kemenkes RI, 2011).

4) ASI Eksklusif

Air Susu Ibu (ASI) merupakan air susu yang dihasilkan seorang ibu setelah melahirkan. ASI Eksklusif adalah pemberian ASI yang diberikan sejak bayi dilahirkan hingga usia bayi 6 bulan tanpa memberikan makanan atau minuman lainnya seperti susu formula, air putih, air jeruk kecuali vitamin dan obat (Kemenkes RI, 2016).

5) Berat Badan Lahir

Berat badan lahir adalah pengukuran berat badan yang setelah dilahirkan (Kemenkes RI, 2016). Berat bayi lahir rendah memiliki hubungan yang bermakna dengan kejadian *stunting*. Dikatakan BBLR jika berat < 2500 gram (Kemenkes, 2010). Berat Badan Lahir Rendah (BBLR) merupakan faktor risiko yang paling dominan terhadap kejadian *stunting* pada anak baduta. Karakteristik bayi saat lahir (BBLR atau BBL normal) merupakan hal yang menentukan pertumbuhan anak. Anak dengan riwayat BBLR mengalami pertumbuhan linear yang lebih lambat dibandingkan Anak dengan riwayat BBL normal.

6) Pendidikan Orang Tua

Tingkat pendidikan orang tua yang rendah juga mampu meningkatkan risiko terjadinya malnutrisi pada anak. Tingkat pendidikan orang tua merupakan salah satu penyebab terjadinya *stunting* hal ini dikarenakan pendidikan yang tinggi

dianggap mampu untuk membuat keputusan dalam meningkatkan gizi dan kesehatan anak-anak. Pengetahuan yang tinggi juga mempengaruhi orang tua dalam menentukan pemenuhan gizi keluarga dan pola pengasuhan anak, dimana pola asuh yang tidak tepat akan meningkatkan risiko kejadian *stunting*.

7) Pendapatan Orang Tua

Tingkat pendapatan keluarga memiliki hubungan yang bermakna dengan kejadian *stunting*. Hal ini dikarenakan keluarga dengan pendapatan yang rendah akan mempengaruhi dalam menyediakan pangan untuk keluarga. Daya beli keluarga tergantung dengan pendapatan keluarga, dengan adanya pendapatan yang tinggi maka kemungkinan terpenuhinya kebutuhan makan bagi keluarga.

8) Pola Pemberian Makan

Pola asuh yang baik dalam mencegah terjadinya *stunting* dapat dilihat dari praktik pemberian makan. Pola pemberian makan yang baik ini dapat berdampak pada tumbuh kembang dan kecerdasan anak sejak bayi. Pola asuh pemberian makan yang sesuai dengan anjuran KEMENKES RI 2016, yaitu pola makan pemberian makan yang baik kepada anak adalah dengan memberikan makanan yang memenuhi kebutuhan zat gizi anaknya setiap hari, seperti sumber energi yang terdapat pada nasi, umbi-umbian dan sebagainya. Sumber zat pembangun

yaitu ikan, daging, telur, susu, kacang-kacangan serta zat pengatur seperti sayur dan buah terutama sayur berwarna hijau dan kuning yang banyak mengandung vitamin dan mineral yang berperan pada proses tumbuh kembang bayi terutama agar bayi terhindar dari masalah gizi salah satunya yang berdampak pada stunting.

Faktor risiko terjadinya stunting, diantaranya adalah faktor berat bayi lahir rendah, tidak mendapat ASI eksklusif, faktor asupan zat gizi (energy, protein dan seng), pola asuh kurang baik, penyakit infeksi, kesehatan lingkungan dan ekonomi. Beberapa faktor risiko tersebut sebenarnya dapat dicegah sejak dini. Upaya pencegahan dan penanggulangan stunting memerlukan pendekatan dari berbagai aspek. Deteksi dini risiko terjadinya stunting tidak sulit dilakukan, namun belum menjadi prioritas. Hal ini dapat dikarenakan masih rendahnya pengetahuan dan kesadaran terkait hal tersebut. (Maryanah, dkk 2023: 54)

c. Dampak Stunting

Dampak *stunting* dibagi menjadi dua, yakni ada dampak jangka panjang dan juga ada jangka pendek. Jangka pendek kejadian stunting yaitu terganggunya perkembangan otak, pertumbuhan fisik, kecerdasan, dan gangguan metabolisme pada tubuh. Sedangkan untuk jangka panjangnya yaitu mudah sakit, munculnya penyakit diabetes, penyakit jantung dan pembuluh darah, kegemukan, kanker, stroke, disabilitas pada usia tua, dan

kualitas kerja yang kurang baik sehingga membuat produktivitas menjadi rendah. (Kemenkes RI, 2019).

Stunting pada anak dapat berakibat fatal terhadap produktivitasnya di masa dewasa. Anak stunting juga mengalami kesulitan dalam belajar membaca dibandingkan anak normal. Anak yang mengalami stunting memiliki potensi tumbuh kembang yang tidak sempurna, kemampuan motorik dan produktivitas rendah, serta memiliki risiko lebih tinggi untuk menderita penyakit tidak menular. (Widanti, 2016).

Stunting, yang ditandai dengan pertumbuhan otak dan fisik yang terhambat, membuat anak menjadi rentan terhadap penyakit, menghambat prestasi mereka, dan dapat meningkatkan risiko penyakit seperti obesitas, penyakit jantung, diabetes dan penyakit tidak menular lainnya saat dewasa. Ada beberapa penyebab stunting yang dapat memengaruhi perkembangan anak pada masa emas mereka, seperti perubahan hormon yang dipicu oleh stres akibat tugas sekolah. Hal ini perlu diperhatikan agar perubahan hormonal yang tidak disadari tidak memengaruhi aktivitas belajar anak, yang dapat memicu terjadinya stunting. (Saputra, 2024).

4. Aplikasi Elektronik Siap Nikah Siap Hamil (ELSIMIL)

a. Pengertian Aplikasi Elektronik Siap Nikah Siap Hamil (ELSIMIL)

Elsimil adalah aplikasi skrining dan pendampingan untuk calon pengantin (Catin), Ibu Hamil, Ibu Pasca persalinan dan Bayi usia di bawah dua tahun (Baduta). Setiap pasangan Catin, Ibu

Hamil, Ibu Pascapersalinan maupun Baduta akan mendapatkan pendampingan dari Tim Pendamping Keluarga (TPK) yang berada di Desa/Kelurahan yang sama dengan wilayah domisilinya.

Adapun data yang dimasukkan adalah usia, status gizi (berat badan, tinggi badan, ukuran lingkaran lengan dan perut, kadar hemoglobin (Hb), perilaku merokok, dan sampai data lingkungan tempat tinggal. Dari data ini, Tim Pendamping Keluarga (TPK) yang terdiri dari PKK, kader KB, dan tenaga kesehatan dapat mendeteksi calon pengantin dengan faktor risiko Stunting. Lalu, Tim Pendamping Keluarga memberikan intervensi yang direkomendasikan sesuai kebutuhan, serta memonitor status gizi calon pengantin demi mempersiapkan kehamilan yang sehat.

ELSIMIL dapat digunakan untuk semua sasaran baik Calon Pengantin, Ibu Hamil, Ibu Pascapersalinan, dan Baduta 0-23 bulan. Setiap sasaran akan mendapatkan pendampingan dari Tim Pendamping Keluarga (TPK) yang berada di Desa/Kelurahan yang sama dengan wilayah domisili sasaran. Basis Data Elsimil memanfaatkan basis data Hasil Verifikasi dan Validasi Keluarga Beresiko Stunting.

Adapun tata cara untuk menggunakan Aplikasi ELSIMIL, yaitu :

- 1) Aplikasi ELSIMIL bagi Catin
 - a) Catin mengunduh Aplikasi Elsimil Calon Pengantin dari Playstore.

b) Catin secara mandiri mengisi variabel skrinning kesehatan.

c) Catin secara mandiri mengunduh sertifikat SIAP NIKAH.

2) Aplikasi ELSIMIL bagi Tim Pendamping Keluarga (TPK)

a) TPK mengakses ELSIMIL melalui <https://elsimil-pwa.bkkbn.go.id>.

b) TPK melakukan pendampingan kepada sasaran Catin, Ibu Hamil, Ibu Pascapersalinan, Baduta 0-23 bulan yang dicatat melalui Aplikasi ELSIMIL.

b. Tujuan dan Fungsi Aplikasi Elektronik Siap Nikah Siap Hamil (ELSIMIL)

Tujuan utama aplikasi ini yakni mendeteksi dini kesehatan calon pengantin untuk mengetahui resiko melahirkan bayi Stunting, calon pengantin diimbau untuk melakukan pemeriksaan kesehatan di Fasilitas Pelayanan Kesehatan dan memasukkan data hasil pemeriksaan ke dalam aplikasi elsimil.

Aplikasi Elsimil selain berfungsi sebagai alat skrinning dan media komunikasi dengan Tim Pendamping Keluarga, juga berfungsi sebagai media edukasi tentang kesiapan pranikah, dan kesiapan kehamilan. Direktorat Bina Ketahanan Remaja selaku penanggungjawab aplikasi Elsimil di BKKBN akan terus mengupdate dan menambah materi edukasi dalam aplikasi.

Melalui aplikasi tersebut, masyarakat bisa mendapatkan edukasi seputar kesiapan kehamilan, kesiapan pra nikah. Sementara, faktor risiko yang dapat dipantau melalui aplikasi

Elsimil antara lain status gizi (berat badan dan tinggi badan), status kesehatan, risiko terpapar asap rokok, dan usia calon pengantin perempuan. BKKBN berharap dengan peluncuran aplikasi Elsimil ini dapat berfungsi dan berhasil dalam mencegah Stunting di Indonesia.

C. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 72 tahun 2021 tentang Percepatan Penurunan *Stunting* melalui Peraturan Bupati (perbup) Nomor 16 Tahun 2023 tentang Pencegahan dan Percepatan Penurunan *Stunting*. Melalui aplikasi ELSIMIL, calon pengantin dapat melakukan skrining kesehatan, mendapatkan informasi gizi serta rekomendasi intervensi dini untuk mencegah risiko stunting pada anak yang akan dilahirkan.

Menurut George C. Edward III dalam (Leo Agustino, Ph.D. Dasar-Dasar Kebijakan Publik, 2022: 154-159), adalah sebagai berikut:

1. Komunikasi
2. Sumber daya
3. Disposisi
4. Struktur birokrasi

Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran

