

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Stunting masih menjadi masalah kesehatan global, terutama di negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah di mana prevalensinya secara signifikan menghambat perkembangan dan potensi anak (Pasli, 2024). lebih dari 148 juta anak di seluruh dunia mengalami stunting, yang menunjukkan adanya kegagalan pertumbuhan akibat kekurangan gizi kronis dalam jangka panjang (K. Sari et al., 2025). Kondisi ini berdampak pada perkembangan fisik dan kognitif anak, serta menurunkan potensi produktivitas di masa depan. Anak yang mengalami Stunting cenderung memiliki IQ lebih rendah dan prestasi belajar yang buruk.

Di indonesia pada tahun 2022 terdapat prevelensi stunting pada balita mencapai 21,6%, Artinya, sekitar satu dari lima anak di bawah usia lima tahun mengalami stunting (Latip & Malahayati, 2024). Di berbagai wilayah Indonesia, kasus stunting muncul karena kombinasi faktor seperti kurangnya asupan gizi, rendahnya pengetahuan keluarga mengenai pola makan sehat, keterbatasan akses layanan kesehatan, hingga kondisi lingkungan yang tidak mendukung seperti sanitasi buruk dan kurangnya air bersih (Pramudiya et al., 2023).

Table 1.1 Angka stunting 2024 per Kabupaten

No	Kabupaten	Angka Stunting 2024
1	Natuna	10,76%
2	Lingga	8,51%
3	Karimun	5,1%
4	Anambas	3,9%
5	Bintan	3,42%
6	Tanjung Pinang	2,98%

7	Batam	1,28%
---	-------	-------

Sumber: Profil Kesehatan Provinsi Kepulauan Riau 2024

Begitu juga dengan daerah di Provinsi Kepulauan Riau, Data tahun 2024 menunjukkan bahwa Natuna memiliki angka stunting lebih tinggi dibandingkan Lingga. Namun demikian, prevalensi 8,51% di Kabupaten Lingga tetap menunjukkan bahwa persoalan stunting masih menjadi tantangan yang perlu ditangani secara optimal melalui pelaksanaan kebijakan yang efektif.

Peraturan Presiden No, 72 Tahun 2021 pemerintah telah menanggapi masalah stunting secara serius, karena dampaknya yang luas terhadap masa depan negara dan dapat mempengaruhi kualitas sumber daya manusia (Kosassy et al., 2021). Pemerintah mengambil sejumlah kebijakan untuk mencegah dan menurunkan angka stunting secara menyeluruh dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia (Bahari, 2019). Pemerintah Kabupaten Lingga turut mengimplementasikan berbagai program dalam upaya percepatan penurunan stunting, salah satunya melalui Program Pemberian Makanan Tambahan (PMT). Program ini merupakan bagian dari intervensi gizi yang bertujuan untuk meningkatkan status gizi ibu hamil dan balita yang berisiko mengalami masalah gizi, sehingga dapat mendukung upaya pencegahan dan penurunan angka stunting (Sulistiyono et al., 2026).

Melalui Dinas Kesehatan Kabupaten Lingga, Program Pemberian Makanan Tambahan (PMT) dilaksanakan sebagai salah satu bentuk intervensi gizi bagi kelompok yang rentan mengalami stunting, terutama balita, ibu hamil, dan ibu menyusui (Shalihatun, 2024). Pelaksanaannya dilakukan melalui pemberian

makanan tambahan kepada balita yang mengalami masalah gizi, serta disertai edukasi kepada ibu hamil, ibu menyusui, dan orang tua balita mengenai pentingnya pemenuhan gizi seimbang. Selain itu, kader kesehatan bersama petugas puskesmas juga memberikan penyuluhan dan pendampingan kepada keluarga agar kebutuhan gizi anak dapat terpenuhi dengan baik. Dengan demikian, pelaksanaan kebijakan ini diharapkan mampu meningkatkan status gizi masyarakat sasaran dan mendukung penurunan angka stunting secara berkelanjutan.

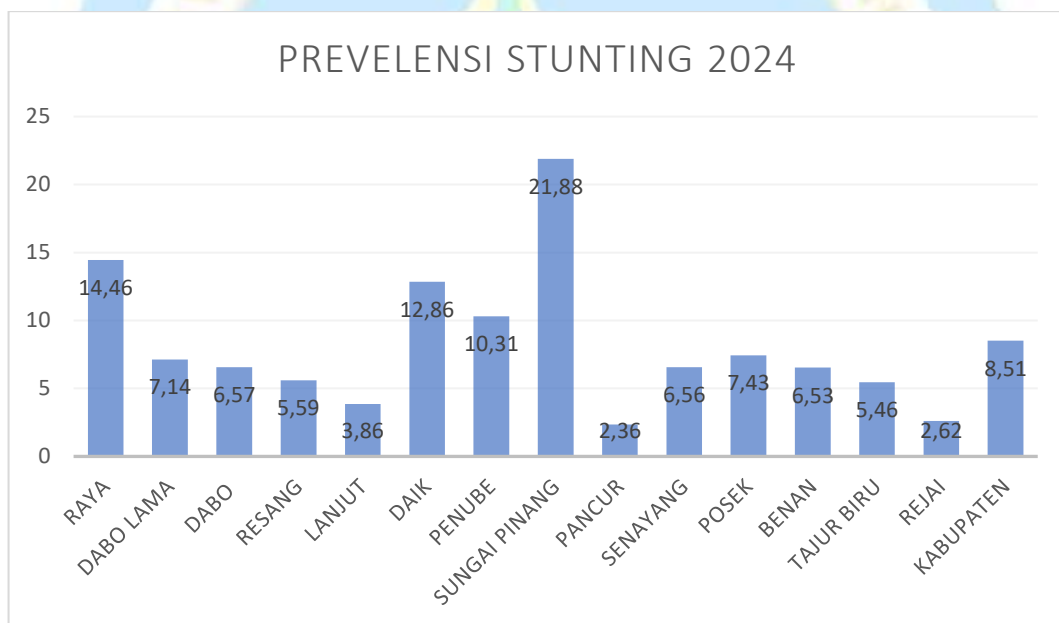
Upaya tersebut menjadi penting mengingat pemenuhan gizi anak tidak hanya bergantung pada pemberian ASI eksklusif, tetapi juga dipengaruhi oleh kecukupan asupan protein hewani yang berperan dalam mendukung pertumbuhan dan perkembangan anak (Haryani et al., 2023). Disebabkan anak usia 1-3 tahun membutuhkan sekitar 13 gram protein/hari, kebutuhan protein tersebut sebaiknya berasal dari sumber protein hewani seperti (telur, ikan, daging dan susu) karena memiliki lebih banyak asam amino esensial dari pada protein nabati (Sugiana et al., 2023).

Namun, konsumsi protein hewani balita di Kabupaten Lingga masih terbilang rendah. Hal ini dapat dilihat dari data Badan Pusat Statistik di daerah tersebut yang menunjukkan masih banyak anak yang kurang mengonsumsi sumber protein hewani (Zhafran, 2022). Sehingga hal tersebut dapat meningkatkan risiko gagal tumbuh atau stunting. Oleh karena itu pemerintah daerah harus berpartisipasi secara aktif sebagai pelaksana langsung program intervensi gizi. Dalam hal ini, Dinas Kesehatan berfungsi sebagai koordinator strategis lintas sektor untuk melaksanakan program khusus dan sensitif, seperti pemantauan pertumbuhan balita

dan penyuluhan gizi, serta peningkatan layanan kesehatan dasar di posyandu dan puskesmas (Ipa et al., 2023).

Lembaga tersebut sangat penting untuk memastikan keberhasilan program dalam jangka panjang. Contohnya seperti setiap bulan kader posyandu mendeteksi gizi buruk dan stunting dengan cara menimbang berat badan, tinggi, dan lingkar kepala pada balita. Selanjutnya, data tersebut dikirim ke puskesmas untuk di evaluasi. Dengan berjalanya program ini pemerintah berharap menurunkan angka stunting secara signifikan dan merata di seluruh kecamatan.

Gambar 1. 1 Prvelensi Stunting Per Ibukota Kecamatan 2024



Sumber: E-PPGBM, 2024

Berdasarkan data E-PPGBM tahun 2024, Kecamatan Lingga Timur, khususnya wilayah Sungai Pinang, memiliki prevalensi stunting sebesar 21,88%. Angka ini menunjukkan bahwa hampir 22 dari setiap 100 balita mengalami gangguan pertumbuhan akibat kekurangan gizi kronis. Kondisi ini menjadikan

Lingga Timur sebagai salah satu wilayah dengan angka stunting tertinggi di Kabupaten Lingga, sehingga menarik untuk dikaji lebih lanjut dalam konteks implementasi kebijakan pencegahan stunting melalui Posyandu.

Berdasarkan hal di atas dapat diketahui bahwa masih terdapat berbagai permasalahan yang diduga memengaruhi upaya pencegahan stunting di Kecamatan Lingga Timur. Meskipun berbagai kegiatan melalui Posyandu telah dilaksanakan, seperti pemantauan pertumbuhan balita, pemberian imunisasi, penyuluhan kesehatan dan gizi, serta pemberian makanan tambahan, pelaksanaannya diduga belum berjalan secara optimal. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa upaya pencegahan stunting tidak hanya bergantung pada tersedianya layanan kesehatan, tetapi juga dipengaruhi oleh keterlibatan berbagai pihak dalam pelaksanaannya.

Penelitian ini menyoroti peran sentral aktor kunci dalam intervensi stunting, yaitu keluarga, tenaga kesehatan, dan pemerintah daerah, yang bertindak sebagai penghubung antara kebijakan makro dan praktik mikro. Ketiganya menjadi elemen penting dalam melihat kompleksitas implementasi kebijakan gizi di tingkat local (Istiqomah et al., 2024). Selain itu masih ada masalah kultural dan struktural yang terus muncul, Beberapa di antaranya adalah pola asuh seperti pemahaman yang buruk oleh ibu tentang nutrisi, dan keterbatasan kader dalam memberikan dukungan yang memadai.

Seperti pentingnya MP-ASI (Makanan Pendamping Air Susu Ibu) yang tepat dan ASI eksklusif, jika tidak diterapkan akan menyebabkan anak kekurangan asupan gizi, yang pada akhirnya dapat menyebabkan stunting. Sebaliknya, faktor struktural mencakup keterbatasan sarana kesehatan, kurangnya tenaga gizi,

lemahnya koordinasi lintas sektor, serta kebijakan teknis yang belum seragam terhadap kondisi geografi Kabupaten Lingga yang tersebar antar pulau (Astuti et al., 2024).

Meskipun kebijakan pencegahan stunting telah dirumuskan secara komprehensif oleh pemerintah pusat dan daerah, pelaksanaannya di tingkat layanan dasar masih menghadapi berbagai tantangan. Di Kecamatan Lingga Timur, Posyandu sebagai ujung tombak pelaksanaan kebijakan pencegahan stunting berhadapan dengan berbagai kendala dalam praktik pelayanan, khususnya dalam interaksi antara kader Posyandu dengan ibu dan anak sebagai sasaran kebijakan. Kondisi ini menunjukkan adanya dinamika antara kebijakan yang dirumuskan dan praktik pelaksanaannya di lapangan.

Oleh karena itu, diperlukan pemahaman yang lebih mendalam mengenai bagaimana Posyandu melaksanakan kebijakan pencegahan stunting di Kecamatan Lingga Timur, terutama dalam melihat interaksi kader Posyandu dengan ibu dan anak sebagai sasaran kebijakan dalam proses penanganan stunting.

Table 1. 2 Hasil Pengukuran Per Kecamatan Tahun 2024

UPT.Pu skesmas	Kec	Sasara n	Di Ukur	Sangat Pendek	Pendek	Stuntin g	%
Raya	Singkep Barat	643	643	11	82	93	14,4 6
Dabo Lama	Singkep	546	546	17	22	39	7,14
Dabo	Singkep	502	502	6	27	33	6,57
Resang	Singkep Selatan	143	143	4	4	8	5,59
Lanjut	Singkep Pesisir	259	259	2	8	10	3,86
Daik	Lingga	840	840	18	90	108	17,8 6

UPT.Pu skesmas	Kec	Sasara n	Di Ukur	Sangat Pendek	Pendek	Stuntin g	%
Penuba	Selayar	194	194	9	11	20	10,31
Sungai Pinang	Lingga Timur	288	288	17	46	63	21,88
Pancur	Lingga Utara	551	551	1	12	13	2,36
Senayang	Senayang	381	381	1	24	25	6,56
Posek	Kep Posek	175	175	3	10	13	7,43
Benan	Katang Bidara	199	199	3	10	13	6,53
Tajur Biru	Temiang Pesisir	238	238	7	6	13	5,46
Rejai	Bakung Serumpun	496	496	5	8	13	2,62
Total		5455	5455	104	360	464	8,51%

Sumber:E-PPGBM

Berdasarkan data Dinas Kesehatan Kabupaten Lingga tahun 2024 melalui E-PPGBM, dari total 5.455 balita yang diukur di 14 kecamatan, terdapat 464 anak atau sebesar 8,51% yang mengalami stunting. Dari jumlah tersebut, 104 anak tergolong sangat pendek (*severe stunting*), yaitu berada di bawah -3 SD standar pertumbuhan WHO, dan 360 anak tergolong pendek yang menunjukkan adanya gangguan pertumbuhan kronis akibat kekurangan gizi dalam jangka panjang.

Walaupun capaian pengukuran telah mencapai 100% di seluruh kecamatan, angka stunting yang masih berada pada 8,51% menunjukkan bahwa pengukuran saja belum cukup untuk menurunkan prevalensi stunting secara signifikan. Diperlukan implementasi kebijakan yang efektif dan berkelanjutan di tingkat lokal agar intervensi gizi benar-benar memberikan dampak terhadap perbaikan status gizi balita (R. K. Sari & Susilowati, 2023).

Jika dilihat per kecamatan, Sungai Pinang di Kecamatan Lingga Timur mencatat angka stunting sebesar 21,88%, yang merupakan angka tertinggi dibandingkan kecamatan lainnya. Persentase ini jauh berada di atas rata-rata kabupaten dan menunjukkan adanya tantangan implementasi kebijakan yang lebih kompleks di wilayah tersebut. Kondisi ini menunjukkan bahwa upaya pencegahan stunting di Lingga Timur memerlukan perhatian khusus, baik dari aspek pelayanan kesehatan, dukungan sosial masyarakat, maupun koordinasi antar-aktor pelaksana.

Berdasarkan Peraturan Bupati Lingga Nomor 123 Tahun 2022 yang menargetkan penurunan stunting hingga 8%, capaian di Sungai Pinang yang mencapai 21,88% menunjukkan adanya perbedaan antara target kebijakan dan kondisi nyata di lapangan. (Perbup, 2022). Perbedaan ini menjadi dasar penting bagi penelitian untuk melihat bagaimana implementasi kebijakan pencegahan stunting dijalankan melalui Posyandu di Kecamatan Lingga Timur, khususnya dalam konteks interaksi antara pelaksana kebijakan dan masyarakat sebagai sasaran program.

Tingginya kasus stunting di Kecamatan Lingga Timur diduga dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling berkaitan dan berpotensi memengaruhi pelaksanaan upaya pencegahan stunting di tingkat masyarakat. Kesadaran masyarakat merupakan salah satu unsur penting dalam mendukung keberhasilan pelaksanaan suatu program. Rendahnya kesadaran masyarakat sering kali dipengaruhi oleh kurangnya pemahaman, informasi, dan sosialisasi yang diberikan kepada masyarakat, sehingga keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan belum berjalan secara optimal (Nurmayanti et al., 2024).

Perubahan perilaku masyarakat yang belum merata dapat memengaruhi pemantauan pertumbuhan balita, pemberian edukasi kesehatan, serta pelaksanaan intervensi pencegahan stunting. Selain itu, kondisi ekonomi keluarga yang berbeda-beda juga diduga berpengaruh terhadap kemampuan orang tua dalam memenuhi kebutuhan gizi anak secara berkelanjutan (Apriana, 2024). Di samping itu, masih terdapat sebagian orang tua yang diduga belum memiliki pemahaman yang memadai mengenai pentingnya pemantauan tumbuh kembang anak melalui kegiatan Posyandu sebagai bagian dari upaya pencegahan stunting. Kondisi tersebut diduga dapat memengaruhi tingkat partisipasi masyarakat dalam memanfaatkan pelayanan Posyandu (Huraera et al., 2023).

Selain itu, kondisi cuaca beberapa desa di Kecamatan Lingga Timur diduga masih cukup sulit dijangkau, terutama ketika cuaca tidak mendukung, turut menjadi tantangan dalam pelaksanaan kebijakan (Handayani et al., 2025). Keterbatasan akses tersebut dapat memengaruhi kemudahan masyarakat maupun petugas kesehatan dalam memperoleh dan memberikan pelayanan kesehatan secara rutin. Selain faktor cuaca, karakteristik mata pencaharian masyarakat juga menjadi hal yang perlu diperhatikan. Sebagian besar masyarakat bekerja pada sektor informal, seperti nelayan dan buruh harian, dengan penghasilan yang cenderung tidak menentu dan bergantung pada musim. Kondisi tersebut menyebabkan pemenuhan kebutuhan gizi keluarga sering kali menghadapi berbagai keterbatasan (Amalina, 2024).

Rendahnya keterlibatan sebagian masyarakat dalam program kesehatan juga menjadi salah satu faktor yang diduga memengaruhi upaya pencegahan

stunting. Karena masih ada sebagian orang tua yang Tidak mau membawa anak ke Posyandu dan kurang menyadari pentingnya pemantauan pertumbuhan serta pemenuhan gizi anak (Hendriani et al., 2025). Padahal, berbagai pelayanan yang diberikan melalui Posyandu, seperti imunisasi, pemantauan pertumbuhan, pemberian vitamin, serta penyuluhan gizi, merupakan bagian dari intervensi kesehatan dan gizi terpadu pada periode 1.000 Hari Pertama Kehidupan yang sangat berpengaruh terhadap tumbuh kembang dan kualitas kesehatan anak.

Dengan angka stunting mencapai 21,88%, Sungai Pinang di Kecamatan Lingga Timur menunjukkan bahwa upaya pencegahan yang dilakukan masih menghadapi berbagai tantangan di tingkat lokal. Kondisi ini menjadi dasar penting untuk melihat bagaimana kebijakan pencegahan stunting diimplementasikan melalui Posyandu, khususnya dalam praktik pelayanan dan interaksi antara pelaksana program dengan masyarakat sebagai penerima manfaat.

Secara teoretis, penelitian ini berlandaskan pada perspektif implementasi kebijakan Richard F. Elmore (1979): (Cornivia & Suwanda, 2022) yang mengatakan bahwa *The process of framing questions from the top begins with an understanding of what is important at the bottom*

Keterkaitan antara arah kebijakan pemerintah daerah dan praktik pelaksanaan di tingkat Posyandu seperti perilaku pelaksana, interaksi antar aktor, serta kondisi dan kapasitas lingkungan pelaksanaan. Pendekatan ini digunakan untuk melihat bagaimana kebijakan pencegahan stunting dijalankan di Kecamatan Lingga Timur, khususnya dalam konteks wilayah kepulauan yang memiliki keterbatasan akses dan layanan kesehatan.

Sebagian besar penelitian terdahulu tentang pencegahan stunting masih berfokus pada aspek manajerial dan kelembagaan pemerintah daerah, seperti peran

Dinas Kesehatan, koordinasi lintas sektor, dan pelaksanaan kebijakan gizi, sementara kajian yang menempatkan praktik Posyandu dan perilaku sasaran kebijakan sebagai inti analisis implementasi di tingkat lokal masih terbatas. Padahal, praktik pelayanan di Posyandu merupakan titik temu antara kebijakan dan masyarakat sebagai sasaran program, terutama dalam wilayah kepulauan seperti Kecamatan Lingga Timur yang memiliki tantangan pada kondisi cuaca pada waktu tertentu.

Berdasarkan kondisi tersebut, diperlukan suatu penelitian yang mengkaji implementasi kebijakan pencegahan stunting melalui Posyandu di Kecamatan Lingga Timur dengan melihat keterkaitan antara arah kebijakan yang ditetapkan di tingkat kabupaten, koordinasi di tingkat kecamatan dan desa, serta praktik pelaksanaan oleh kader Posyandu sebagai pelaksana lapangan. Pendekatan ini sejalan dengan perspektif Elmore yang menekankan pentingnya melihat implementasi dari tingkat pelaksana paling bawah sebagai dasar untuk menilai efektivitas kebijakan secara keseluruhan.

Dengan demikian, penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran yang komprehensif mengenai implementasi kebijakan pencegahan stunting melalui Posyandu di Kecamatan Lingga Timur, sekaligus menjelaskan dinamika antara kebijakan yang dirumuskan dan pelaksanaannya di lapangan. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah daerah dan pemerintah kecamatan dalam memperkuat koordinasi, meningkatkan kapasitas pelaksana kebijakan, serta memperbaiki tata kelola program pencegahan stunting di wilayah kepulauan.

1.2 Rumusan masalah

Bagaimana penanganan Posyandu dalam pelaksanaan kebijakan pencegahan stunting di Kecamatan Lingga Timur, khususnya dalam interaksi kader Posyandu dengan ibu dan anak sebagai sasaran kebijakan?

1.3 Tujuan penelitian

Untuk melihat bagaimana penanganan Posyandu dalam pelaksanaan kebijakan pencegahan stunting di Kecamatan Lingga Timur, khususnya melalui interaksi kader Posyandu dengan ibu dan anak sebagai sasaran kebijakan.

1.4 Manfaat peneltian

Adanya penelitian ini akan memberikan manfaat baik secara teoritis maupun manfaat secara praktis:

1.4.1 Manfaat teoritis

Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan kajian kebijakan publik, khususnya pada aspek implementasi kebijakan kesehatan di tingkat lokal. Penelitian ini memperkaya penerapan proses kebijakan publik dan teori implementasi kebijakan Richard F. Elmore dalam melihat pelaksanaan kebijakan pencegahan stunting melalui Posyandu di Kecamatan Lingga Timur. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi akademik bagi penelitian selanjutnya yang mengkaji implementasi kebijakan kesehatan masyarakat dengan menekankan peran pelaksana lapangan dan konteks lokal.

1.4.2 Manfaat praktis

- a. Dinas Kesehatan Kabupaten Lingga ; Memberikan gambaran mengenai pelaksanaan kebijakan pencegahan stunting melalui Posyandu di Kecamatan Lingga Timur serta menjadi bahan pertimbangan dalam memperkuat koordinasi dan pembinaan terhadap Puskesmas dan Posyandu di wilayah kepulauan.
- b. Pemerintah Kecamatan dan Pemerintah Desa ; Memberikan pemahaman mengenai peran camat dan kepala desa dalam mendukung pelaksanaan kebijakan pencegahan stunting serta mendorong peningkatan dukungan kelembagaan dan partisipasi masyarakat di tingkat lokal.
- c. Bagi Puskesmas Kecamatan Lingga Timur ; Penelitian ini Memberikan gambaran mengenai peran Puskesmas dalam mendukung pelaksanaan kebijakan pencegahan stunting melalui Posyandu serta menjadi bahan pertimbangan dalam meningkatkan pembinaan dan pendampingan terhadap kader Posyandu.
- d. Bagi Posyandu Kecamatan Lingga Timur ; Memberikan pemahaman mengenai peran Posyandu sebagai pelaksana kebijakan pencegahan stunting di tingkat masyarakat serta menjadi bahan refleksi dalam meningkatkan kualitas pelayanan gizi dan kesehatan balita.