

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Anak memegang peranan penting pada pembangunan kesehatan dalam memastikan kualitas sumber daya manusia yang berkelanjutan, baik secara nasional maupun global. Isu *stunting* bersifat multidimensional sehingga menuntut adanya pendekatan yang kolaboratif, partisipatif, dan inklusif guna mewujudkan pembangunan berkelanjutan. *Stunting* menjadi persoalan kesehatan yang menjadi sorotan dunia, khususnya di negara-negara berkembang seperti Indonesia.

Menurut *World Health Organization* (WHO, 2021), *stunting* merupakan kondisi kegagalan pertumbuhan yang disebabkan oleh kekurangan gizi kronis dan infeksi berulang, terutama selama periode 1.000 Hari Pertama Kehidupan (HPK). Dampak dari *stunting* tidak hanya bersifat jangka pendek, tetapi juga memiliki konsekuensi jangka panjang, seperti terganggunya perkembangan fisik dan kognitif, meningkatnya risiko penyakit tidak menular di kemudian hari, serta penurunan produktivitas sumber daya manusia. Lebih dari itu, *stunting* berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi dan daya saing suatu negara (Jariah et al., 2024). *Stunting* telah menjadi prioritas nasional di Indonesia karena dampaknya sangat serius terhadap kualitas sumber daya manusia di masa depan.

Determinan *stunting* seringkali saling terkait meliputi gizi, kesehatan ibu dan anak, perilaku pengasuhan, sanitasi, hingga faktor sosial-ekonomi, sehingga penanganannya memerlukan pendekatan yang lintas-sektor dan terkoordinasi. Oleh

karena sifat masalahnya yang kompleks, respons terhadap *stunting* tidak dapat mengandalkan satu aktor atau satu sektor saja. Pendekatan *collaborative governance* menawarkan kerangka kerja yang relevan untuk mengatasi isu publik semacam ini.

*Collaborative governance* dipahami sebagai suatu proses yang bersifat formal dan terstruktur yang mempertemukan lembaga pemerintahan dengan berbagai aktor non-pemerintah, seperti lembaga swadaya masyarakat, komunitas lokal, sektor swasta, dan kalangan akademis agar bersama-sama merumuskan kebijakan serta melaksanakan program publik (Ansell & Gash, 2008). Pendekatan ini menekankan praktik dialog terbuka, pertukaran informasi, pembangunan kepercayaan antarpemangku kepentingan, serta penerapan mekanisme koordinasi dan akuntabilitas bersama, sehingga keputusan yang dihasilkan menjadi lebih inklusif, responsif terhadap kebutuhan konteks lokal, dan memungkinkan pembelajaran kolektif (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012).

Ansell dan Gash (2008) menjelaskan lebih lanjut bahwa *collaborative governance* menekankan proses interaksi antara pemerintah dan aktor non-pemerintah dalam merumuskan keputusan bersama, berbagi informasi, membangun kepercayaan, serta menciptakan mekanisme akuntabilitas yang saling menguatkan. Dalam konteks akselerasi penurunan *stunting*, pendekatan ini memungkinkan integrasi program kesehatan, gizi, pemberdayaan keluarga, sanitasi, dan dukungan sosial-ekonomi melalui koordinasi antar lembaga dan pemangku kepentingan, sehingga intervensi menjadi lebih efisien dan adaptif terhadap kondisi lokal (Kementerian Kesehatan RI, 2021).

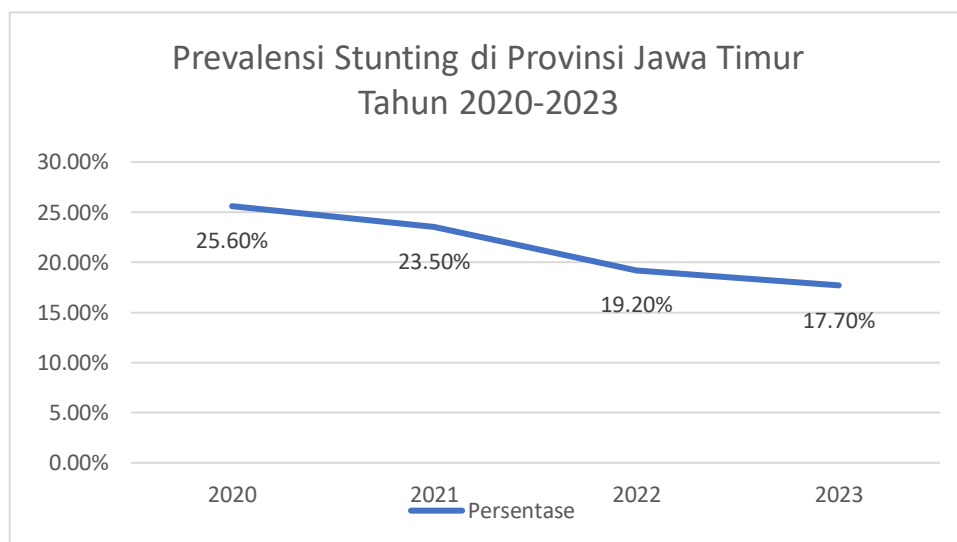
Menurut Buku Profil Kesehatan Indonesia Tahun 2019, memberi makanan yang cukup dan bergizi pada anak mulai dini sejak dalam kandungan sampai usia dua tahun adalah langkah yang dapat mencegah *stunting*, serta menjaga kebersihan lingkungan, termasuk sanitasi, air bersih, dan penanganan sampah yang tepat, menyediakan akses terhadap pelayanan kesehatan, seperti imunisasi, pemeriksaan kesehatan, dan pengobatan yang tepat, memberikan edukasi kepada orang tua dan masyarakat tentang cara mengasuh anak serta pentingnya nutrisi yang cukup dan bergizi, dan cara merawat anak agar tumbuh kembangnya menjadi optimal (Indonesia, 2019).

Isu *stunting* telah dijadikan prioritas nasional oleh pemerintah Indonesia dalam rangka meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Sebagai inisiatif konkrit, sejak tahun 2018 telah diterapkan Strategi Nasional (Stranas) Percepatan Penurunan *Stunting*, yang pada awalnya diintegrasikan dalam RPJMN 2015-2019 dan berlanjut pada RPJMN 2020-2024 dengan target penurunan prevalensi *stunting* hingga mencapai 14% pada tahun 2024. Kebijakan ini semakin diperkuat melalui Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021 yang menekankan pentingnya pendekatan terintegrasi, yakni melalui peningkatan gizi, akses pelayanan kesehatan, dan perbaikan sanitasi guna menangani *stunting* secara menyeluruh. Selain itu, target penurunan *stunting* pada anak di bawah lima tahun tercermin dalam tujuan kedua *Sustainable Development Goals* (SDGs).

Target ini tidak hanya menekankan pentingnya penurunan, tetapi juga menuntut percepatan (akselerasi) pencapaian. Setiap daerah harus mampu melaksanakan akselerasi penurunan capaian program secara signifikan dalam

waktu yang relatif singkat. Dalam konteks ini, penanganan *stunting* tidak dapat lagi dilakukan secara sektoral dan konvensional, melainkan membutuhkan pendekatan lintas sektor yang lebih kolaboratif, terintegrasi, dan efektif agar hasilnya dapat dirasakan secara cepat dan merata.

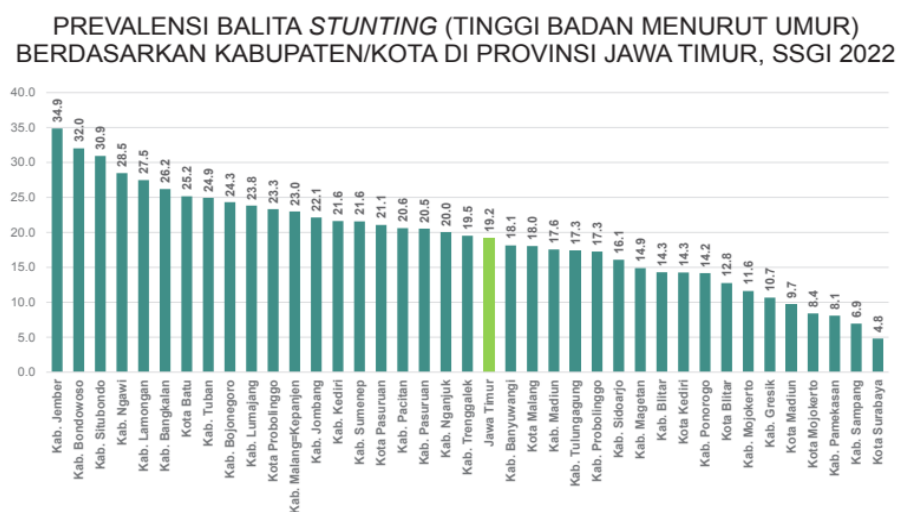
Upaya mencapai target yang telah ditetapkan, peran Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) diamanatkan sebagai instansi utama pelaksana program percepatan penurunan *stunting*, sesuai dengan strategi nasional yang termaktub dalam peraturan presiden. Sebagai bagian dari langkah strategis, BKKBN telah mengidentifikasi 12 provinsi prioritas untuk program tersebut, di mana Jawa Timur termasuk di antara lima provinsi dengan angka kasus *stunting* tertinggi (Antara, 2023).



**Gambar 1. 1 Prevalensi *Stunting* Provinsi Jawa Timur Tahun 2020-2023**

*Sumber : Statistik Dinas Kesehatan Jawa Timur 2023*

Data yang mendasari hal ini diperoleh dari statistik Dinas Kesehatan Jawa Timur melalui Survei Status Gizi Indonesia (SSGI) untuk periode 2020–2022, serta Survei Kesehatan Indonesia (SKI) pada tahun 2023. Diketahui bahwa prevalensi *stunting* di Jawa Timur mencapai 25,6% pada tahun 2020, kemudian menurun menjadi 23,5% pada tahun 2021, turun lebih lanjut menjadi 19,2% pada tahun 2022, dan akhirnya mencapai 17,7% pada tahun 2023. Penurunan ini menunjukkan efektivitas berbagai intervensi yang telah dijalankan di tingkat provinsi. Namun demikian, tidak semua daerah di Jawa Timur menunjukkan kemajuan yang merata. Kabupaten Lamongan, misalnya, masih menjadi salah satu daerah dengan tingkat *stunting* yang tinggi.



**Gambar 1. 2 Prevalensi *Stunting* Berdasarkan Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur Tahun 2022**

*Sumber : Survei Status Gizi Indonesia 2022*

Kabupaten Lamongan termasuk dalam beberapa kabupaten di Jawa Timur dengan prevalensi *stunting* yang sangat tinggi dan menempati peringkat kelima pada tahun 2022, berdasarkan data dari Survei Status Gizi Indonesia (SSGI) Kementerian Kesehatan tahun 2022. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Lamongan 2021–2024, masalah *stunting* diakui sebagai isu mendasar yang menjadi prioritas dalam pembangunan daerah, dengan fokus pada penguatan kualitas, aksesibilitas dan sarana prasarana pendidikan dan kesehatan serta pengentasan kemiskinan (RPJMD Lamongan, 2021).

**Tabel 1.1 Prevalensi *Stunting* Kabupaten Lamongan Tahun 2021-2024**

<b>Tahun</b>	<b>Prevalensi <i>stunting</i></b>
2021	20,5%
2022	27,5%
2023	9,4%
2024	9,3%

*Sumber : Survei Status Gizi Indonesia (2024)*

Berdasarkan data SSGI (2024), prevalensi *stunting* di Lamongan menunjukkan fluktuasi, yakni 20,5% (2021) meningkat menjadi 27,5% (2022), lalu menurun drastis menjadi 9,4% (2023) dan 9,3% (2024) (Survei Status Gizi Indonesia, 2024). Penurunan signifikan tersebut menggambarkan adanya upaya kolaboratif yang mulai efektif, namun juga menunjukkan dinamika kebijakan dan implementasi yang kompleks.

Menurut hasil wawancara dengan Dr. Indra selaku Kepala Bidang Kesehatan Masyarakat Dinas Kesehatan Kabupaten Lamongan, peningkatan intensitas koordinasi lintas sektor mulai dilakukan sejak tahun 2022 sebagai respons terhadap lonjakan prevalensi tersebut. Bentuk koordinasi tersebut meliputi pelaksanaan rembug *stunting* di tingkat kabupaten, kecamatan, hingga desa, serta penguatan Tim Pendamping Keluarga (TPK) dan inovasi program lintas OPD (Organisasi Perangkat Daerah), seperti program bantuan balita *stunting* “1–10–100”. Dr. Indra menjelaskan bahwa sebelum 2022 koordinasi lintas OPD belum berjalan optimal, dan tim pendamping keluarga belum berfungsi maksimal sehingga intervensi yang dijalankan kurang tepat sasaran. Peningkatan koordinasi lintas sektor pada tahun 2022 dilakukan agar upaya penurunan *stunting* menjadi lebih intensif, terarah, dan berkelanjutan.

“Salah satu alasan meningkatnya intensitas koordinasi lintas sektor sejak tahun 2022 adalah karena naiknya angka prevalensi *stunting* di Kabupaten Lamongan pada tahun tersebut. Sejak saat itu, dilakukan berbagai rapat lintas sektor mulai dari tingkat kabupaten, kecamatan, hingga desa, termasuk pelaksanaan rembug *stunting* dan penguatan Tim Pendamping Keluarga (TPK). Selain itu, juga dijalankan program bantuan balita *stunting* melalui inisiatif 1–10–100 serta inovasi dari seluruh OPD agar penurunan *stunting* bisa lebih intens dan tepat sasaran”. Wawancara pendahuluan dilakukan pada tanggal 7 Februari 2025.

“Sebelum tahun 2022, kolaborasi lintas OPD memang belum berjalan maksimal. Tim Pendamping Keluarga belum berfungsi secara optimal sehingga intervensi yang dilakukan belum sepenuhnya terkoordinasi. Akibatnya, penanganan kasus *stunting* belum efektif dan berkontribusi terhadap kenaikan prevalensi pada tahun tersebut. Setelah evaluasi, koordinasi kemudian diperkuat agar program antar-sektor bisa lebih terarah dan berkelanjutan”. Wawancara pendahuluan dilakukan pada tanggal 7 Februari 2025.

Pernyataan tersebut menunjukkan adanya dinamika dalam upaya akselerasi penurunan *stunting* di Lamongan, di mana tahun 2022 menjadi momentum perbaikan kolaborasi lintas sektor. Penguatan koordinasi dan pembentukan forum-forum kolaboratif seperti rembug *stunting* di tingkat kabupaten hingga desa mencerminkan adanya transisi menuju tata kelola yang lebih partisipatif dan sinergis. Hal ini sejalan dengan pendekatan *collaborative governance* menurut Ansell dan Gash (2008) yang menekankan pentingnya dialog tatap muka, membangun kepercayaan, serta berbagi komitmen dan tanggung jawab antaraktor dalam proses kebijakan publik.

Salah satu wilayah yang menjadi fokus akselerasi penurunan *stunting* di Kabupaten Lamongan adalah Desa Sumberaji, Kecamatan Sukodadi. Desa ini menjadi menarik untuk dikaji karena menunjukkan perubahan signifikan dalam akselerasi penurunan *stunting* pada periode 2022–2025. Pemerintah desa bersama unsur Puskesmas, kader posyandu, TPK (Tim Pendamping Keluarga), PPKB (Pembantu Pembina Keluarga Berencana), PKK (Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga), serta sektor swasta lokal mulai memperkuat sinergi dalam upaya pencegahan dan penanganan kasus. Kolaborasi ini diwujudkan melalui forum rembuk *stunting* desa, pendataan terpadu balita sasaran, serta inovasi intervensi gizi berbasis keluarga.

Berdasarkan data EPPGBM melalui Laporan Program Sigizikesga tahun 2025, jumlah balita *stunting* di wilayah kerja Puskesmas Sumberaji menunjukkan tren fluktuatif selama periode 2022–2025. Pada tahun 2022 tercatat 149 balita *stunting* di sembilan desa, dengan kasus tertinggi terdapat di Desa Banjarrejo (35



kasus), disusul Desa Sumberagung (29 kasus) dan Desa Sumberaji (21 kasus). Tahun 2023 menunjukkan penurunan menjadi 106 kasus, termasuk penurunan signifikan di Desa Sumberaji menjadi 9 kasus. Pada tahun 2024 dan 2025, data menunjukkan tidak ada balita *stunting* yang tercatat di Desa Sumberaji, menandakan capaian luar biasa dalam percepatan penurunan prevalensi di tingkat desa (EPPGBM Sigizikesga, 2025). Berikut penyajian data jumlah balita *stunting* wilayah Puskesmas (PKM) Sumberaji, Kecamatan Sukodadi Tahun 2022-2025:

**Tabel 1.2 Jumlah Balita *Stunting* Wilayah Puskesmas Sumberaji  
Kecamatan Sukodadi Tahun 2022-2025**

No	Desa/Kelurahan	Jumlah Balita <i>Stunting</i>			
		Tahun 2022	Tahun 2023	Tahun 2024	Tahun 2025
1	SIWALANREJO	1	0	2	2
2	SUMBERAGUNG	29	4	15	15
3	GEDANGAN	7	12	15	15
4	BATURONO	6	12	4	4
5	BANJAREJO	16	21	35	35
6	SUMBERAJI	21	3	0	0
7	MENONGO	25	29	18	18
8	BALUNGTAWUN	29	7	16	16
9	SUGIHREJO	15	1	1	1
<b>JUMLAH</b>		<b>149</b>	<b>89</b>	<b>106</b>	<b>106</b>

*Sumber : EPPGBM Laporan Program Sigizikesga (2025)*

Tren penurunan ini menggambarkan bahwa Desa Sumberaji berhasil mencapai akselerasi signifikan dalam kurun waktu dua tahun, sementara sebagian desa lain di wilayah kerja Puskesmas Sumberaji masih menunjukkan fluktuasi angka kasus. Kondisi tersebut memperkuat pentingnya mengkaji lebih dalam mekanisme kolaborasi lintas sektor dan kepemimpinan lokal di Desa Sumberaji

yang memungkinkan keberhasilan tersebut terjadi secara relatif cepat. Fenomena akselerasi tersebut menarik perhatian karena terjadi dalam konteks Kecamatan Sukodadi yang, berdasarkan data terbaru tahun 2025, tercatat memiliki jumlah kasus *stunting* tertinggi di kabupaten sehingga keberhasilan Sumberaji menjadi kasus yang relevan untuk mengkaji praktik-praktik lokal yang efektif dalam menurunkan prevalensi.

Penelitian yang memusatkan perhatian pada tingkat desa memiliki nilai penting karena banyak kebijakan dan program intervensi sebenarnya berwujud dan diimplementasikan pada level ini. Desa Sumberaji dipilih sebagai lokus penelitian karena karakteristik dan dinamika lokalnya yang relevan untuk mengkaji praktik kolaborasi dengan program intervensi yang berjalan, dan keterlibatan aktor lokal seperti puskesmas, pemerintah desa, PKK/posyandu, serta swasta/CSR). Observasi pada tingkat desa memungkinkan penelusuran proses nyata.

Meski literatur mengenai perlunya pendekatan multisektoral dalam penurunan *stunting* telah berkembang, masih terdapat kekosongan empiris terkait proses bagaimana *collaborative governance* berjalan di tingkat desa khususnya mengenai pembentukan dan pemeliharaan forum kolaboratif, peran nyata aktor, dinamika pembangunan kepercayaan antar aktor, mekanisme akuntabilitas lokal, dan faktor yang menentukan keberlanjutan kolaborasi. Kekurangan bukti empiris pada level implementasi ini membuat sulit merumuskan rekomendasi kebijakan yang kontekstual dan operasional bagi pemerintah kabupaten maupun perangkat desa.

Beragam penelitian terdahulu telah menyoroti penerapan *Collaborative Governance* dalam upaya percepatan penurunan *stunting*. Azzahra et al. (2024) dan Rahmawati et al. (2023) menunjukkan bahwa kolaborasi lintas sektor berbasis model Penta-Helix dan prinsip proses kolaboratif Ansell & Gash (2008) berperan penting dalam memperkuat koordinasi dan pemberdayaan komunitas di tingkat kabupaten dan provinsi. Sementara itu, penelitian Permata (2023) lebih berfokus pada deskripsi bentuk kerja sama antarlembaga tanpa menelusuri dinamika kekuasaan, konflik, maupun perubahan desain kolaborasi setelah periode kebijakan yang kurang berhasil. Penelitian lain oleh Yunifar et al. (2022) di Kota Surabaya menemukan efektivitas kolaborasi dalam pelaksanaan Perwali No. 79 Tahun 2022 melalui koordinasi lintas sektor yang difasilitasi oleh regulasi kuat dan kepemimpinan pemerintah kota. Adapun Fitrauni et al. (2022) di Kabupaten Sigi menekankan pentingnya konvergensi delapan aksi integrasi nasional sebagai strategi sinergi antarinstansi, meskipun fokusnya masih terbatas pada aspek kebijakan dan pelaksanaan program di tingkat kabupaten.

Dari berbagai studi tersebut, terlihat bahwa penelitian sebelumnya cenderung menempatkan *Collaborative Governance* pada level kebijakan makro, sedangkan konteks implementasi di tingkat desa dengan segala kompleksitas sosial, budaya, dan hubungan antaraktor belum banyak dikaji secara mendalam. Celah inilah yang kemudian membuka ruang untuk menelaah bagaimana prinsip-prinsip kolaboratif dapat beroperasi secara adaptif dalam skala lokal, khususnya melalui kepemimpinan fasilitatif, kepercayaan antarpelaku, serta komunikasi lintas sektor yang tumbuh dari praktik sosial masyarakat desa.

Penelitian ini diarahkan untuk memahami dinamika kolaborasi lintas aktor dalam akselerasi penurunan prevalensi *stunting* di wilayah pedesaan, dengan fokus pada Desa Sumberaji, Kecamatan Sukodadi, Kabupaten Lamongan, yang menunjukkan akselerasi penurunan kasus secara konsisten sepanjang tahun 2022-2025. Pendekatan ini penting untuk mengidentifikasi bagaimana sinergi antaraktor di tingkat lokal berperan dalam memastikan keberlanjutan intervensi dan efektivitas program.

Kerangka *Collaborative Governance* yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash (2008) digunakan sebagai dasar analisis untuk menjelaskan mekanisme kolaborasi yang terjadi. Teori ini menempatkan kolaborasi sebagai proses yang berkembang melalui empat elemen utama, yakni elemen kondisi awal (*starting conditions*), desain kelembagaan (*institutional design*), kepemimpinan fasilitatif (*facilitative leadership*), dan proses kolaboratif (*collaborative process*) dengan lima tahapan, yaitu : dialog tatap muka (*face-to-face dialogue*), pembangunan kepercayaan (*trust building*), komitmen terhadap proses (*commitment to process*), pemahaman bersama (*share understanding*), dan hasil sementara (*intermediate outcomes*).

Melalui kerangka tersebut, penelitian ini menelusuri bagaimana pola kolaborasi antara pemerintah desa, Puskesmas, PKK, kader, dan masyarakat di Desa Sumberaji terbentuk serta berfungsi dalam mempercepat pencapaian target penurunan *stunting*. Dengan demikian, penelitian ini mengusung judul: **“Akselerasi Penurunan Prevalensi *Stunting* Melalui *Collaborative Governance* di Desa Sumberaji, Kecamatan Sukodadi, Kabupaten Lamongan.”**

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut masalah yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah yang dibahas dalam penelitian ini, meliputi :

1. Bagaimana proses *collaborative governance* dalam akselerasi penurunan prevalensi *stunting* di Desa Sumberaji, Kecamatan Sukodadi, Kabupaten Lamongan?
2. Apa saja faktor-faktor yang mendukung keberhasilan akselerasi penurunan prevalensi *stunting* di Desa Sumberaji, Kecamatan Sukodadi, Kabupaten Lamongan?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah, penelitian ini bertujuan menganalisis dinamika proses *collaborative governance* dalam memengaruhi akselerasi penurunan prevalensi *stunting* di Desa Sumberaji, Kecamatan Sukodadi serta mengidentifikasi dan menjelaskan faktor-faktor pendukung dalam proses *collaborative governance* yang berorientasi pada *outcome* dalam konteks akselerasi penurunan *stunting* di Kabupaten Lamongan.

## 1.4 Manfaat Penelitian

### 1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap penguatan literatur tentang *collaborative governance* dalam bidang kesehatan. Model proses kolaboratif yang digunakan juga dapat diuji relevansinya di tingkat lokal.

### 1.4.2 Manfaat Praktis

#### a) Bagi Peneliti

Peneliti dapat meningkatkan keahlian dalam menerapkan pendekatan kualitatif dan analisis jaringan, sehingga dapat mengembangkan metodologi yang lebih mendalam untuk menilai efektivitas kolaborasi dalam intervensi *stunting*. Hasil penelitian dapat dijadikan acuan bagi studi-studi berikutnya yang ingin mengkaji efektivitas *collaborative governance* dalam sektor kesehatan, khususnya di daerah dengan tantangan *stunting*.

#### b) Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan berharga bagi peneliti di masa mendatang yang tertarik melakukan studi serupa, sekaligus berkontribusi pada pengayaan koleksi referensi di Perpustakaan Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur, terutama dalam lingkup Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Program Studi Administrasi Publik.

#### c) Bagi Pihak Lain

Hasil penelitian ini dapat menjadi masukan strategis bagi pemerintah daerah dan TPPS dalam mengevaluasi efektivitas kolaborasi lintas sektor serta memperkuat sinergi antar pemangku kepentingan. Temuan yang dihasilkan juga memberikan rekomendasi untuk memperbaiki struktur kolaborasi dan strategi intervensi agar penurunan *stunting* lebih efektif. Selain itu, hasil penelitian ini dapat menjadi referensi bagi perumusan kebijakan yang lebih adaptif dan terintegrasi, sekaligus model yang dapat direplikasi di daerah lain.