

BAB I

PENDAHULUAN

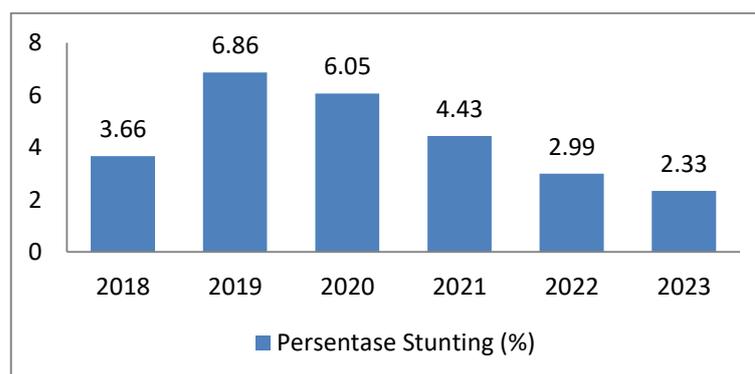
1.1 Latar Belakang

Permasalahan di bidang kesehatan hingga kini masih menjadi perhatian utama pemerintah. Novianus, *et.al* (2023) mengemukakan bahwa masalah kesehatan merupakan masalah kompleks yang muncul dari faktor lingkungan, perilaku manusia, pelayanan kesehatan, dan genetik. Seperti halnya yang diungkapkan oleh Presiden Joko Widodo dalam Rapat Kerja Kesehatan Nasional (Rakernas) Tahun 2024 bahwa masalah di sektor kesehatan yang harus diselesaikan bersama-sama untuk mencapai Indonesia Maju meliputi *stunting*, angka kematian akibat Penyakit Tidak Menular (PTM) seperti penyakit stroke, jantung, dan kanker.

Stunting menjadi salah satu prioritas utama masalah gizi di Indonesia yang harus diselesaikan karena berpotensi mempengaruhi pertumbuhan fisik anak dan berdampak jangka panjang pada kognisi, kemampuan belajar, dan produktivitas di masa dewasa. Menurut Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021 tentang Percepatan Penurunan *Stunting*, *stunting* merupakan gangguan tumbuh kembang anak akibat kekurangan gizi kronis dan infeksi berulang yang ditandai dengan tinggi badan anak berada di bawah standar yang telah ditetapkan Kementerian Kesehatan. Menurut Survei Status Gizi Indonesia (SSGI) Kementerian Kesehatan yang dikutip melalui databoks.katadata (2022) mengemukakan bahwa tahun 2022 tingkat prevalensi *stunting* pada balita di Indonesia mencapai 21,6%.

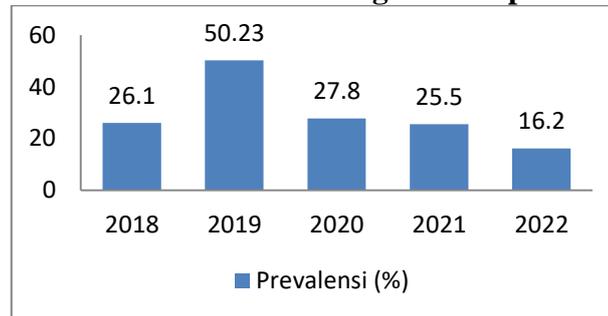
Menurut WHO, standar penurunan *stunting* harus di bawah 20%. Sedangkan berdasarkan RPJMN Tahun 2020-2024, sasaran penurunan *stunting* di Indonesia pada tahun 2024 yaitu 14% dengan rata-rata penurunan *stunting* pada balita 2,7% per tahun. Berdasarkan Surat Keterangan Menteri PPN/Bappenas yang digunakan sebagai acuan Kementerian/Lembaga dalam melakukan intervensi sesuai bidang terkait yang ditetapkan dalam strategi nasional percepatan penurunan *stunting*, target lokasi fokus (lokus) diperluas hingga 514 kabupaten/kota sampai tahun 2024 termasuk Kabupaten Demak.

Gambar 1.1 Jumlah Stunting Berdasarkan Data Penimbangan Serentak di Kabupaten Demak



Sumber : Dinas Kesehatan Kabupaten Demak (2023)

Dari gambar 1.1, jumlah *stunting* berdasarkan data penimbangan menunjukkan adanya penurunan dari tahun 2019 hingga tahun 2023. Jumlah *stunting* tertinggi berdasarkan data riil penimbangan serentak juga terjadi pada tahun 2019 sebanyak 6,86% atau setara 6.753 balita. Jumlah *stunting* pada tahun 2023 sebanyak 2,33% atau setara 2.218 balita.

Gambar 1.2 Prevalensi Stunting di Kabupaten Demak

Sumber : Survey Status Gizi Indonesia (2022)

Dilihat dari gambar di atas, laju *stunting* di Kabupaten Demak sejalan angka *stunting* berdasarkan hasil penimbangan serentak di Kabupaten Demak. Pada tahun 2019 prevalensi *stunting* pada seluruh balita di Kabupaten Demak sangat tinggi sebesar 50,23%. Akibatnya pada tahun 2019 Kabupaten Demak menempati urutan ke 7 dari 35 Kabupaten/Kota dengan kasus *stunting* tertinggi di Jawa Tengah. Dikutip dari media berita Portal Demak (2023), Kepala Puskesmas Mranggen 3 mengemukakan bahwa salah satu penyebab tingginya *stunting* di Kabupaten Demak yaitu jumlah balita yang datang ke posyandu tidak sebanyak angka sasaran. Selain itu disebabkan oleh keterlambatan penanganan oleh Pemerintah Kabupaten Demak sehingga angka melonjak tinggi. Sejalan dengan penelitian yang dilaksanakan oleh Handayani, *et.al* (2022) mengenai Pemberdayaan Kader Remaja Santun di Kecamatan Guntur Demak mengemukakan bahwa penyebab *stunting* di Kabupaten Demak yaitu minimnya pengetahuan masyarakat mengenai faktor penyebab dan pencegahan *stunting*. Rendahnya pengetahuan ini salah satunya disebabkan faktor pendidikan yang rendah. Data pendidikan yang rendah di Kabupaten Demak dapat diamati melalui tabel berikut.

Tabel 1.1 Angkatan Kerja Menurut Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan (2020)

Angkatan Kerja				
Pendidikan Tertinggi yang ditamatkan	Bekerja	Pengangguran	Jumlah Angkatan Kerja	Persentase terhadap Angkatan Kerja
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
SD	236.479	7.563	244.042	96.90
SMP	133.829	9.845	143.674	93.15
SMA	163.236	24.464	187.700	86.97
Perguruan Tinggi	41.058	3.418	44.476	92.31
Jumlah	574.602	45.290	619.892	92.69

Sumber : BPS Kabupaten Demak (2021)

Dilihat dari tabel di atas, data dari Badan Pusat Statistik Kabupaten Demak (2021) menunjukkan bahwa persentase terhadap angkatan kerja paling tinggi diduduki oleh masyarakat dengan pendidikan terakhir sekolah dasar (SD) sebesar 96,90 persen. Disisi lain, persentase terhadap angkatan kerja paling rendah diduduki oleh masyarakat dengan pendidikan terakhir di Sekolah Menengah Atas sebesar 92,31 persen. Angka tersebut menunjukkan bahwa berdasarkan angkatan kerja, Penduduk Kabupaten Demak memilih untuk tidak melanjutkan pendidikan tinggi dan memilih untuk bekerja sehingga masyarakat dengan tamatan sekolah dasar (SD) lebih besar dibandingkan tingkatan sekolah lainnya yang lebih tinggi sehingga dapat diasumsikan bahwa pendidikan di Kabupaten Demak masih rendah.

Pada tahun 2020 hingga 2022 prevalensi *stunting* pada balita di Kabupaten Demak semakin mengalami penurunan. Hingga tahun 2022 prevalensi *stunting* di Kabupaten Demak sebanyak 16,2%. Bahkan Kabupaten Demak berhasil menempati posisi 31 dari 35 Kabupaten/Kota di Jawa Tengah.

Angka tersebut lebih rendah dibandingkan prevalensi *stunting* di Jawa Tengah sebesar 20,8%.

Tabel 1.2 Jumlah Masalah Kesehatan di Kabupaten Demak Tahun 2021

No.	Jenis Masalah Kesehatan	Jumlah (%)
1.	TBC (Per 100.000 Penduduk)	84,20
2.	AIDS	12,00
3.	Kusta (Per 100.000 Penduduk)	3,00
4.	Malaria (Per 1.000 Penduduk)	0,00
5.	DBD (Per 100.000 Penduduk)	5,60
6.	Infeksi Menular Seksual (IMS)	6,00
7.	Diare Balita (%)	22,70
8.	Stunting (dari Seluruh Jumlah Balita)	25,5

Sumber : BPS Provinsi Jawa Tengah (2021)

Dilihat dari tabel di atas, *stunting* menjadi salah satu permasalahan kesehatan yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Demak. Meski jumlah kasus *stunting* pada balita di Kabupaten Demak tidak sebanyak dengan jumlah kasus kesehatan lainnya bahkan kedudukannya berada di posisi yang rendah di Jawa Tengah, namun *stunting* tetap menjadi prioritas masalah gizi utama yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Demak terutama dalam upaya menyongsong Indonesia Emas Tahun 2045 mendatang. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Bupati Kabupaten Demak Dalam Forum Konsultasi Publik rancangan Awal RPJPD Kabupaten Demak Tahun 2025-2045 yang dikutip dari Suara Merdeka (2024) bahwa untuk menuju Indonesia Emas di tahun 2045, Kabupaten Demak mempersiapkan diri menjadi daerah yang bervisi madani yakni pemerintah daerah yang berfokus pada pembangunan manusia yang beradab, cerdas, sehat dan modern.

Meski dilihat dari prevalensi *stunting* dan hasil penimbangan serentak menunjukkan *stunting* di Kabupaten Demak tergolong rendah, *stunting*

mampu mengancam Kabupaten Demak dalam menyongsong Indonesia Emas Tahun 2045 mendatang terutama di dalam menghadapi bonus demografi. Sebab, *stunting* memberikan dampak jangka panjang pada perkembangan balita menuju dewasa yang berimbas pada kerentanan terhadap penyakit lain serta menurunnya kecerdasan dan produktivitas. Menurunnya kualitas sumber daya manusia akibat *stunting* di masa depan mengakibatkan Kabupaten Demak sulit bersaing dengan kabupaten/kota lain di Kabupaten Demak dalam meraih bonus demografi. Oleh sebab itu, *stunting* menjadi masalah kesehatan yang penting untuk dicegah dan diatasi dibandingkan masalah kesehatannya lainnya oleh Pemerintah Kabupaten Demak karena *stunting* bukan hanya sebatas masalah gizi pada balita melainkan berhubungan dengan penentu generasi penerus bangsa yang berkualitas.

Sebagai bentuk keseriusan Pemerintah Kabupaten Demak mengatasi *stunting* sebagai isu prioritas utama di bidang kesehatan dibanding masalah kesehatan lainnya, Pemerintah Kabupaten Demak telah menerbitkan regulasi untuk mempercepat penanganan *stunting*. Regulasi tersebut meliputi Peraturan Bupati Nomor 11 Tahun 2019 tentang Penurunan Prevalensi *Stunting*, Peraturan Bupati Kabupaten Demak Nomor 29 Tahun 2019 tentang Rencana Aksi Daerah Penanggulangan *Stunting* di Kabupaten Demak Tahun 2019-2021, Keputusan Bupati Nomor 440.1/301 Tahun 2021 tentang Penetapan Lokasi Prioritas Penanggulangan *Stunting* di Kabupaten Demak, dan Keputusan Bupati Nomor 440.1/39 Tahun 2022 tentang Pembentukan Tim Percepatan Penurunan *Stunting* Tingkat Kabupaten Demak. Percepatan

penanggulangan *stunting* di Kabupaten Demak juga diperkuat melalui pemanfaatan salah satu program berbasis digital yaitu program Cengkraman Mata Elang.

Program Cengkraman Mata Elang merupakan aplikasi digital yang berfungsi memantau dan mendeteksi ibu hamil berisiko tinggi dan indikasi *stunting* pada balita. Program ini diciptakan oleh Kepala Puskesmas Bonang II pada tahun 2017 untuk mengatasi tingginya angka kematian ibu dan bayi di Kecamatan Bonang. Aplikasi ini terbentuk atas kerjasama antara Puskesmas Bonang II dan Dinkominfo Kabupaten Demak sehingga aplikasi ini diadopsi menjadi inovasi daerah Kabupaten Demak dan saat ini berada di bawah naungan Dinkes Kabupaten Demak berdasarkan Surat Keputusan Bupati Kabupaten Demak. Saat ini, Program Cengkraman Mata Elang telah terintegrasi pada 27 puskesmas di Kabupaten Demak. Pada tahun 2020, program Cengkraman Mata Elang (CME) dikembangkan untuk mencegah *stunting* melalui fitur deteksi dini.

Pelaksanaan program Cengkraman Mata Elang dalam mencegah *stunting* melibatkan sinergitas lintas sektor meliputi pemerintah, tenaga kesehatan baik di tingkat puskesmas maupun desa, serta masyarakat. Aktor-aktor yang terlibat meliputi Dinkes, Dinkominfo, 27 puskesmas di Kabupaten Demak, bidan desa, serta kader posyandu dan masyarakat di luar kader. Pelaksanaan program ini mengandalkan kekuatan kader sebagai pelaksana program. Kader merupakan masyarakat yang telah diberdayakan secara terstruktur. Berdasarkan informasi dari Dinkes Kabupaten Demak, saat ini

kader di Kabupaten Demak berjumlah kurang lebih 6000 kader. Kader bertugas memantau dan melaporkan kondisi ibu hamil dan balita baik saat posyandu maupun di lingkungan sekitarnya melalui aplikasi Cengkraman Mata Elang. Percepatan indikasi *stunting* pada balita melalui aplikasi Cengkraman Mata Elang diharapkan mampu meminimalkan keterlambatan rujukan dan pelayanan pada balita yang mengalami *stunting*.

Hadirnya program Cengkraman Mata Elang juga membantu tugas tenaga kesehatan terutama di tingkat puskesmas untuk memantau ibu hamil berisiko tinggi dan balita *stunting*. Pemantauan yang dijalankan oleh petugas kesehatan tersebut dibantu oleh kader. Kader akan melaporkan kondisi ibu hamil dan balita sesuai kondisi yang ditemukan di lapangan melalui aplikasi sehingga tenaga kesehatan tidak perlu turun ke lapangan langsung untuk mengetahui kondisi masyarakat di wilayah kerjanya. Tenaga kesehatan cukup memantau perkembangan data yang diunggah oleh kader.

Dapat disimpulkan bahwa tujuan program Cengkraman Mata Elang mencakup tiga pokok yaitu mencegah *stunting*, menciptakan terwujudnya sinergitas antar *stakeholders*, dan membantu tugas tenaga kesehatan dalam memantau deteksi dini resiko tinggi ibu hamil dan balita *stunting*. Dalam pelaksanaan program, ditemukan ketidaksesuaian antara tujuan dengan realita pelaksanaan program. Pertama, dikembangkannya pencegahan *stunting* pada program Cengkraman Mata Elang telah membantu menurunkan prevalensi *stunting*. Berdasarkan hasil pemantauan Status Gizi pada tahun 2022, prevalensi *stunting* di Kabupaten Demak sebesar 16,2%. Namun, penurunan

tersebut belum memenuhi pencapaian target penurunan *stunting* secara nasional yaitu sebesar 14%.

Kedua, terciptanya sinergitas antar aktor meliputi pemerintah, tenaga kesehatan, dan masyarakat baik kader atau masyarakat diluar kader. Jumlah kader di Kabupaten kurang lebih mencapai 6000 kader, namun jumlah pengguna aplikasi Cengkraman Mata Elang sesuai informasi pada *google play* hanya berjumlah kurang lebih 4000 pengguna yang mengunduh aplikasi. Artinya tidak semua kader di Kabupaten Demak telah menggunakan aplikasi Cengkraman Mata Elang. Akibatnya deteksi dini ibu hamil berisiko tinggi dan balita *stunting* lambat terdeteksi sehingga berimbas pada sulitnya mencapai target penurunan *stunting* secara nasional. Hal ini menjelaskan bahwa jumlah kader yang tergolong sangat banyak tersebut ternyata belum mampu mendorong Kabupaten Demak mencapai target penurunan *stunting* secara nasional yaitu 14%.

Pelaksanaan program Cengkraman Mata Elang melibatkan aktor dari pusat hingga bawah. Dari hasil interview dengan petugas kesehatan di Puskesmas Bonang II, selama berjalannya program Cengkraman Mata Elang belum ada koordinasi yang melibatkan seluruh *stakeholders* mulai dari Dinkes, Dinkominfo, tenaga kesehatan dari 27 puskesmas, dan kader. Kader belum pernah terlibat koordinasi langsung dengan seluruh aktor tersebut. Bahkan di tingkat puskesmas akan mengikuti koordinasi apabila mendapat undangan dari pusat. Kader hanya dilibatkan koordinasi dengan tenaga kesehatan di tingkat puskesmas maupun bidan desa.

Gambar 1.3 Tampilan Aplikasi Cengkraman Mata Elang

The image shows a mobile application interface for 'CME DEMAK'. On the left, there is a logo and a white box containing 'LAPOR' and 'LOGIN' buttons. The main area is a blue form titled 'Laporan Bumil'. It contains several input fields: a text field for 'Nama Bumil', a dropdown for 'Kecamatan', a dropdown for 'Kelurahan', a text field for 'Umur', a text field for 'Nama Suami', and a text field for 'Keterangan'. At the bottom right of the form, there is a 'GUNAKAN GAMBAR' button, a placeholder for an image with the text 'NO IMAGE AVAILABLE', and two buttons: 'BATAL' (red) and 'SIMPAN' (green). The footer of the application reads 'Demersiah Kabupaten Demak Dinas Kesehatan Versi: 2.0.22'.

Sumber : *Dokumen Pribadi (2023)*

Dilihat dari gambar di atas, terdapat menu lapor yang dapat digunakan untuk melaporkan kondisi ibu hamil dan balita yang ditemui. Masyarakat umum memiliki keterbatasan dalam menggunakan aplikasi Cengkraman Mata Elang karena mereka hanya diberi kesempatan untuk melaporkan ibu hamil berisiko tinggi dan balita *stunting*. Masyarakat umum tidak diberikan akses untuk masuk ke dalam aplikasi Cengkraman Mata Elang untuk mengetahui perkembangan *stunting* di Kabupaten Demak. Hanya pihak yang memiliki *user* yang dapat *log in* ke dalam aplikasi.

Ketiga, membantu tugas tenaga kesehatan dalam memantau ibu hamil berisiko tinggi dan balita *stunting*. Berdasarkan informasi dari hasil wawancara dengan Ketua Puskesmas Bonang II, masing-masing Puskesmas di Kabupaten Demak memiliki jumlah pegawai serta jam kerja kerja terbatas untuk menangani banyaknya masalah kesehatan dari masyarakat. Oleh sebab itu, penanganan fokus untuk menangani *stunting* terpecah karena seluruh masalah kesehatan dari masyarakat perlu mendapat penanganan dari tenaga

kesehatan di puskesmas. Penyimpangan lain dari tujuan ini yaitu berhubungan dengan keterbatasan masyarakat umum yang hanya diberikan akses untuk lapor saja pada aplikasi. Laporan yang sudah dikirimkan tidak bisa dibatalkan karena tidak ada fitur menghapus laporan. Keterbatasan itu mampu mendorong adanya laporan fiktif yang dapat merugikan tenaga kesehatan puskesmas setempat karena laporan yang menunjukkan *stunting* mengharuskan tenaga kesehatan untuk bertindak turun ke lapangan untuk mengetahui kondisi ibu hamil atau balita secara langsung.

Sejalan ditemukannya beberapa ketidaksesuaian antara tujuan program dengan pelaksanaan program di lapangan, maka untuk menilai keberhasilan program Cengkraman Mata Elang dapat diamati melalui efektivitas program. Pada penelitian sebelumnya yang dilaksanakan oleh Norsanti mengenai Efektivitas Program Percepatan Penurunan *Stunting* di Desa Mempari dan Desa Banua Hanyar Kecamatan Batumandi Kabupaten Balangan, efektivitas program yang diteliti diukur melalui empat aspek menurut Muasaroh (dalam Dyah Mutiarin & Arif Zainudin, 2014: 97) meliputi tugas atau fungsi; rencana atau program; ketentuan atau peraturan; dan tujuan atau kondisi ideal. Hasil penelitiannya menunjukkan program telah efektif efektif yaitu mampu mengurangi jumlah *stunting* pada balita mencapai 45% dari total balita yang mengalami *stunting* yaitu sebanyak 31 anak (Norsanti, 2021).

Penelitian lain juga dilakukan oleh Aminah dan Akhmad Riduan mengenai Efektivitas Program Konvergensi Percepatan Penurunan *Stunting* (KP2S) di Kecamatan Haur Gading Kabupaten Hulu Sungai Utara. Efektivitas

program yang diteliti diukur melalui lima aspek menurut Sutrisno (Pertiwi dan Nurcahyanto, 2017) meliputi pemahaman program; tepat sasaran; tepat waktu; tercapainya tujuan; dan perubahan nyata. Hasil penelitian yang dilakukan menunjukkan bahwa efektivitas program KP2S di Kecamatan Haur Gading belum efektif (Aminah dan Riduan, 2022).

Penelitian mengenai efektivitas program juga dilaksanakan oleh Asmita Yulianingsih Halim berupa Efektivitas Program Percepatan Penurunan *Stunting* Melalui Aksi Konvergensi di Kabupaten Gowa. Dalam penelitian tersebut efektivitas program diukur melalui pendekatan efektivitas input, pendekatan efektivitas proses yang mencakup perencanaan, implementasi dan evaluasi, serta pendekatan efektivitas output. Hasil penelitian yang telah dilakukan membuktikan jika ketiga pendekatan tersebut belum efektif dan belum memadai (Halim, 2022).

Dari hasil penelitian yang telah dilaksanakan oleh peneliti sebelumnya, penulis memilih penelitian mengenai efektivitas program. Pada penelitian sebelumnya kriteria yang digunakan untuk mengukur efektivitas program cenderung hanya menggunakan aspek yang dikemukakan oleh satu ahli. Oleh sebab itu, sebagai bentuk pembaharuan pada penelitian penelitian sebelumnya mengenai efektivitas program, peneliti memilih menggunakan berbagai kriteria efektivitas program yang dikolaborasikan dari pendapat satu ahli dengan ahli lainnya untuk mengukur keberhasilan dari sebuah program.

Berdasarkan pemaparan sebelumnya mengenai program aplikasi Cengkraman Mata Elang untuk mengatasi kasus *stunting* di Kabupaten Demak

menunjukkan bahwa kasus *stunting* di Kabupaten Demak masih menjadi tantangan bagi Pemerintah Kabupaten Demak untuk menanggulangnya dan berupaya untuk mencapai target penurunan prevalensi *stunting* yang telah ditentukan. Hadirnya program Cengkraman Mata Elang menjadi harapan besar bagi Pemerintah Kota Demak untuk menurunkan angka *stunting*. Kondisi demikian melatarbelakangi penulis untuk melaksanakan penelitian dengan judul **“Efektivitas Program Cengkraman Mata Elang Dalam Mencegah Kasus *Stunting* Di Kabupaten Demak.”**

1.2 Identifikasi Masalah

1. Kabupaten Demak belum mampu mencapai target penurunan prevalensi nasional sebesar 14%.
2. Program Cengkraman Mata Elang belum sepenuhnya membantu tenaga kesehatan di masing-masing puskesmas di Kabupaten Demak dalam mencegah *stunting*.
3. Belum terbentuknya sinergitas yang kuat antar *stakeholders* yang terlibat meliputi pemerintah, tenaga kesehatan, dan masyarakat.

1.3 Rumusan Masalah

1. Bagaimana efektivitas program Cengkraman Mata Elang dalam mencegah kasus *stunting* di Kabupaten Demak ?.
2. Apa faktor pendukung dan penghambat dalam mencapai efektivitas program Cengkraman Mata Elang dalam mencegah kasus *stunting* di Kabupaten Demak ?.

1.4 Tujuan Penelitian

1. Menganalisis efektivitas program Cengkraman Mata Elang dalam mencegah kasus *stunting* di Kabupaten Demak.
2. Menjelaskan faktor pendukung dan penghambat dalam mencapai efektivitas program Cengkraman Mata Elang dalam mencegah kasus *stunting* di Kabupaten Demak.

1.5 Kegunaan dan Manfaat Penelitian

1.4.1. Kegunaan Teoritis

1. Penelitian ini berguna sebagai referensi untuk penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan analisis efektivitas program khususnya pencegahan kasus *stunting* di Kabupaten Demak.
2. Penelitian ini berguna sebagai bahan untuk memperbaiki, mengevaluasi dan meningkatkan kualitas program Cengkraman Mata Elang dalam mencegah kasus *stunting* di Kabupaten Demak.
3. Penelitian ini berguna untuk pengembangan disiplin ilmu administrasi publik mengenai pemikiran akademis dalam menganalisis efektivitas program Cengkraman Mata Elang dalam mencegah kasus *stunting* di Kabupaten Demak.

1.4.2. Kegunaan Praktis

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini berguna untuk memperdalam ilmu peneliti mengenai tingkat efektivitas program Cengkraman Mata Elang dalam mencegah kasus

stunting di Kabupaten Demak yang diukur berdasarkan indikator teori efektivitas.

2. Bagi Instansi Terkait

Penelitian ini berguna untuk memberikan masukan bagi pemerintah Kabupaten Demak untuk merealisasikan Rencana Aksi Nasional Pencegahan *stunting* dan mencapai target pencegahan *stunting* sebanyak 14% melalui aplikasi yang bermutu dan tepat sasaran.

1.6 Kajian Pustaka

1.5.1. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu adalah upaya peneliti untuk membandingkan antara penelitian yang sebelumnya pernah dilakukan dengan penelitian yang akan dilakukan untuk memperkuat bukti dan memberikan gambaran yang lebih jelas terhadap penelitian yang akan dilakukan. Peneliti berupaya membandingkan penelitian terdahulu melalui bagan dan ringkasannya. Hal ini bertujuan untuk membuktikan orisinalitas penelitian yang dilaksanakan oleh peneliti.

Tabel 1. 3 Penelitian Terdahulu

No.	Penulis	Tujuan	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Anis, Irawani, dkk, 2021	Mengetahui efektivitas program pelayanan kolaborasi administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gowa.	Kualitatif	Efektivitas program pelayanan kolaborasi administrasi diukur melalui kriteria program menurut Sutrisno (2007) meliputi (1) pemahaman program menunjukkan bahwa pihak pelaksana telah

No.	Penulis	Tujuan	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
				memahami tugas dan fungsinya; (2) tepat sasaran yaitu telah efektif; (3) tepat waktu yaitu belum efektif; (4) tercapainya tujuan yaitu belum berjalan baik; dan (5) perubahan nyata yaitu belum efektif.
2.	Amrina, Salsabilla Rushda, dkk, 2021	Mendesripsikan dan menganalisis efektivitas pelaksanaan program Pemberian ASI Eksklusif (ASI) yang disebut GERSASI di Puskesmas Jati Kabupaten Kudus.	Kualitatif	Efektivitas Program GERSASI diukur melalui tiga indikator menurut Duncan yaitu pencapaian tujuan, integrasi dan adaptasi. Efektivitas pencapaian tujuan dirasa masih kurang karena belum adanya pedoman dan jadwal rinci serta pendataan sasaran pada program GERSASI. Efektivitas integrasi dan adaptasi sudah berjalan cukup efektif.
3.	Najidah dan Lesatri, 2019	Mengetahui efektivitas Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Rowosari Kecamatan Tembalang Kota Semarang	Kualitatif	Efektivitas Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Rowosari menunjukkan belum sepenuhnya efektif berdasarkan kriteria-kriteria efektivitas program menurut Makmur (2011:7) meliputi ketepatan sasaran, ketepatan tujuan, ketepatan biaya dan ketepatan berpikir.

No.	Penulis	Tujuan	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
4.	Norsanti, 2021	Mengetahui efektivitas program percepatan penurunan <i>stunting</i> di Desa Mampari dan Desa Banua Hanyar Kecamatan Batumandi Kabupaten Balangan.	Kualitatif	Penurunan <i>stunting</i> di Desa Mampari dan Desa Banua Hanyar Kecamatan Batumandi cukup efektif diukur dari aspek-aspek efektivitas program menurut Muasaroh meliputi aspek tugas atau fungsi; aspek rencana atau program; aspek ketentuan atau peraturan; dan aspek tujuan atau kondisi ideal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat penurunan jumlah balita <i>stunting</i> dengan persentase capaian sebesar 45 % dari total jumlah balita <i>stunting</i> yaitu sebanyak 31 anak.
5.	Saputra, Aldy Zulian, dkk, 2023	Mengetahui efektivitas program Teknologi Aplikasi E-Retribusi Pasar (TAPE PASAR) di Kota Surakarta	Kualitatif	Penerapan program Aplikasi E-Retribusi Pasar (TAPE PASAR) dinilai dari kriteria efektivitas program menurut Nakamura dan Smallwood (dalam Adhiyatmoko, 2015) yang meliputi pencapaian tujuan atau hasil, efisiensi, kepuasan kelompok sasaran, daya tanggap klien, dan sistem pemeliharaan dinilai belum efektif.
6.	Arlan, Agus Sya'bani, 2019	Menganalisis efektivitas program pengelolaan Badan	Kuantitatif	Pelaksanaan program pengelolaan Badan Usaha Milik Desa

No.	Penulis	Tujuan	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
		Usaha Milik Desa (BUMDes) di Desa Ayunan Papan Kecamatan Lokpaikat Kabupaten Tapin		(BUMDes) di Desa Ayunan Papan telah berjalan efektif dinilai berdasarkan lima indikator efektivitas program menurut Sutrisno (2007) yang terdiri dari pemahaman program, tepat sasaran, tepat waktu, tercapainya tujuan, dan perubahan nyata.
7.	Hatta, Sukarno, 2022	Mengetahui efektivitas program <i>cake</i> kebun dalam rangka pencegahan <i>stunting</i> di Kecamatan Tellulimpoe.	Kualitatif	Efektivitas program <i>cake</i> kebun dalam rangka pencegahan <i>stunting</i> di Kecamatan Tellulimpoe dinilai sudah cukup efektif diukur melalui empat indikator efektivitas program menurut Budiani (2007) yaitu Ketepatan sasaran program, sosialisasi program, pencapaian tujuan program, dan pemantauan program.
8.	Rahmatillah, Nur Aeni, dkk, 2021	Mengetahui dan menganalisis efektivitas Program Mal Grha Tiyasa sebagai model pelayanan publik di Kota Bogor	Kualitatif	Program Mal Grha Tiyasa di Kota Bogor belum efektif diukur dari lima prinsip efektivitas program menurut Riant Nugroho (2011) yang terdiri dari tepat program, tepat pelaksana, tepat target, tepat lingkungan, dan tepat proses.
9.	Mustofa, Nida	Mengetahui efektivitas program	Kualitatif	Efektivitas program bantuan pemerintah

No.	Penulis	Tujuan	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
	Faizatul, dan Yunita, Ratna, 2021	bantuan pemerintah bagi usaha mikro di Kabupaten Ponorogo		bagi usaha mikro di Kabupaten Ponorogo dinilai berdasarkan indikator efektivitas menurut Duncan dalam Steers (1985) meliputi pencapaian tujuan, integrasi dan adaptasi. Indikator pencapaian tujuan menunjukkan belum efektif; indikator integrasi belum terlaksana dengan baik; dan indikator adaptasi belum efektif.
10.	Halim, Asmita Yulianingsih, 2022	Menilai efektivitas program percepatan penurunan melalui aksi konvergensi di Kabupaten Gowa	Kualitatif	Efektivitas program diukur melalui tiga pendekatan yaitu pendekatan efektivitas input, pendekatan efektivitas proses yang meliputi perencanaan, implementasi dan evaluasi, serta pendekatan efektivitas output.

Sumber : Jurnal yang telah diolah (2023)

Penelitian pertama oleh Irawani Anis, dkk mengenai efektivitas program pelayanan kolaborasi administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gowa. Peneliti memilih menggunakan metode penelitian kualitatif. Dalam menganalisis efektivitas program pelayanan kolaborasi administrasi kependudukan, peneliti menggunakan lima indikator menurut Sutrisno (2007) meliputi pemahaman

program, tepat sasaran, tepat waktu, tercapainya tujuan, dan perubahan nyata. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang akan diteliti berada di program yang akan diteliti, lokus penelitian, dan kriteria yang digunakan untuk menganalisis efektivitas program. Peneliti dapat menggunakan penelitian tersebut sebagai acuan untuk menganalisis efektivitas program (Anis, *et.al*, 2021).

Penelitian kedua oleh Salsabilla Rushda Amrina, dkk, penelitiannya membahas mengenai efektivitas pelaksanaan program Pemberian ASI Eksklusif (ASI) yang disebut GERSASI di Puskesmas Jati Kabupaten Kudus. Metode penelitian yang digunakan yaitu kualitatif. Hasil penelitiannya menunjukkan jika Program GERSASI masih dinilai belum efektif. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang akan diteliti berada terletak di bagian lokus dan objek penelitian sehingga peneliti dapat menggunakan penelitian tersebut sebagai acuan untuk menganalisis efektivitas inovasi atau program berdasarkan indikator-indikator teori efektivitas. (Amrina, 2021).

Penelitian ketiga oleh Najidah dan Lestari yang membahas mengenai efektivitas Program Keluarga Harapan (PKH) di Kelurahan Rowosari Kecamatan Tembalang Kota Semarang. Peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif untuk mendeskripsikan penelitiannya. Pelaksanaan program dalam penelitiannya menunjukkan sepenuhnya efektif dinilai dari kriteria efektivitas program menurut Makmur (2011:7) meliputi ketepatan sasaran, ketepatan tujuan, ketepatan biaya dan ketepatan berpikir. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian yang akan diteliti berada di program

yang akan diteliti, lokus penelitian, dan kriteria yang digunakan untuk menganalisis efektivitas program (Najidah dan Lestari, 2019)

Penelitian keempat dilakukan oleh Norsanti yang membahas efektivitas program percepatan penurunan *stunting* di Kecamatan Batumunndi Kabupaten Balangan. Peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif. Hasil penelitiannya berupa penurunan *stunting* di Desa Mampari dan Desa Banua Hanyar Kecamatan Batumandi belum efektif menurunkan jumlah balita *stunting* dengan persentase capaian sebesar 45% dari total jumlah. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang akan diteliti yaitu berada pada lokus dan jenis program yang direalisasikan. Program tersebut berguna dalam memberikan gambaran dan wawasan bagi peneliti untuk menurunkan angka *stunting* di Kabupaten Demak. (Norsanti, 2021).

Penelitian kelima oleh Aldy Zulian Saputra, dkk yang membahas mengenai efektivitas program Teknologi Aplikasi E-Retribusi Pasar (TAPE PASAR) di Kota Surakarta. Metode penelitian yang digunakan oleh peneliti yaitu kualitatif untuk menganalisis penelitian. Pelaksanaan program dalam penelitiannya dinilai belum efektif berdasarkan kriteria efektivitas program menurut Nakamura dan Smallwood (dalam Adhiyatmoko, 2015) yang meliputi pencapaian tujuan atau hasil, efisiensi, kepuasan kelompok sasaran, daya tanggap klien, dan sistem pemeliharaan. Perbedaan penelitian tersebut terletak pada objek penelitian, lokus penelitian, dan kriteria efektivitas program yang digunakan untuk mengukur keberhasilan program (Saputra, dkk, 2023).

Penelitian keenam oleh Agus Sya'bani Arlan mengenai efektivitas program pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di Desa Ayunan Papan Kecamatan Lokpaikat Kabupaten Tapin. Peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif. Hasil penelitiannya telah berjalan efektif dinilai berdasarkan lima indikator efektivitas program menurut Sutrisno (2007) yang terdiri dari pemahaman program, tepat sasaran, tepat waktu, tercapainya tujuan, dan perubahan nyata. Perbedaan penelitian tersebut terletak pada objek penelitian, lokus penelitian, dan kriteria efektivitas program yang digunakan untuk mengukur keberhasilan program (Arlan, 2019).

Penelitian ketujuh yaitu penelitian yang dilaksanakan oleh Sukarno Hatta membahas mengenai efektivitas program *cake* kebun dalam rangka pencegahan *stunting* di Kecamatan Tellulimpoe. Dalam penelitiannya, hasil program *cake* kebun menunjukkan cukup efektif. Peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif untuk menganalisis penelitian. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian yang akan dilaksanakan terletak pada jenis inovasi yang dipakai dan objek yang digunakan untuk penelitian. (Hatta, 2022).

Penelitian kedelapan oleh Nur Aeni Rahmatillah, dkk mengenai efektivitas Program Mal Grha Tiyasa sebagai model pelayanan publik di Kota Bogor. Peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif untuk memudahkan peneliti menganalisis penelitian. Hasil penelitiannya menunjukkan belum efektif dinilai dari lima prinsip efektivitas program menurut Riant Nugroho (2011) meliputi tepat program, tepat pelaksana, tepat target, tepat lingkungan,

dan tepat proses. Perbedaan penelitian tersebut terletak pada program yang diteliti, lokus penelitian, dan kriteria efektivitas program yang digunakan untuk mengukur keberhasilan program (Rahmatillah, 2021).

Penelitian kesembilan oleh Nida Faizatul Mustofa dan Ratna Yunita mengenai efektivitas program bantuan pemerintah bagi usaha mikro di Kabupaten Ponorogo. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif. Peneliti menggunakan tiga indikator menurut Duncan dalam Streers (1985) untuk mengukur efektivitas program yaitu pencapaian tujuan, integrasi dan adaptasi. Perbedaan penelitian tersebut terletak pada program yang diteliti, lokus penelitian, dan kriteria efektivitas program yang digunakan untuk mengukur keberhasilan program (Mustofa dan Yunita, 2021).

Penelitian terakhir yaitu penelitian yang dilaksanakan oleh Asmita Yulianingsih Halim membahas mengenai efektivitas program percepatan penurunan *stunting* melalui aksi konvergensi di Kabupaten Gowa. Metode penelitiannya adalah kualitatif. Dalam mengukur tingkat efektivitas program, peneliti memilih menggunakan tiga pendekatan efektivitas program meliputi pendekatan efektivitas input, pendekatan efektivitas proses yang meliputi perencanaan, implementasi dan evaluasi, serta pendekatan efektivitas output. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa ketiga pendekatan tersebut belum efektif dan belum memadai. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang akan dilaksanakan terletak pada lokus penelitian, program yang akan digunakan dan objek penelitian yang menjadi fokus penelitian sehingga penelitian tersebut dapat digunakan oleh peneliti sebagai referensi untuk

mengukur tingkat keberhasilan program melalui teori efektivitas program. (Halim, 2022).

1.5.2. Administrasi Publik

Sesuai etimologi, kata administrasi asalnya dari bahasa latin Yunani yang terdiri atas dua kata, yakni *ad* dan *ministrare* yang berarti *to serve* dan dapat didefinisikan sebagai kegiatan melayani atau memenuhi. Dalam bahasa Belanda *administratie* disebut sebagai awal mulanya pengaruh sistem administrasi publik klasik mencakup pengertian *stellmatige verkrijging, en verwerking van gegevens* atau dalam arti sempit artinya tata usaha atau administrasi dalam arti sempit, dan *bestuur en behee*, Bestuur adalah manajemen dalam lingkup organisasi dan *Beheer* yaitu manajemen mengenai sumber dayanya (finansial, personel, materill, gedung dan sebagainya).

Menurut Siagian (2006:14) menjelaskan bahwa administrasi merupakan keseluruhan rangkaian pelaksanaan dari keputusan yang telah diambil dan dijalankan oleh dua orang manusia atau lebih guna mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Menurut Waldo dalam Syafri (2012:10) bahwa administrasi yaitu “*Cooperative rational action*” atau upaya kerjasama rasional yakni sebuah aktivitas kerjasama sekelompok orang yang dijalankan secara efisien untuk mencapai tujuan yang dikehendaki.

Istilah publik diambil dari bahasa Inggris *public* yang memiliki arti umum, masyarakat atau negara. Publik dapat diartikan sebagai penduduk, masyarakat, warga negara, dan rakyat. publik merupakan kumpulan individu-individu yang mengerahkan perhatian, minat, atau kepentingan yang sama dan

tidak terikat oleh nilai dan norma tertentu. Menurut Syafi'I dkk dalam Pasalong (2011) menjelaskan bahwa Publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kesamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai norma yang mereka miliki.

Chandler dan Plano dalam Keban (2008:4), Administrasi Publik merupakan proses dimana sumber daya dan personil publik diatur secara terstruktur dan dikoordinasikan untuk melakukan formulasi, implementasi dan pengelolaan terhadap keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Keban juga menyampaikan bahwa istilah Administrasi Publik menjelaskan bagaimana pemerintah memiliki peran sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang bertindak aktif dan memiliki inisiatif untuk mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka dianggap baik untuk masyarakat karena mereka berasumsi bahwa masyarakat adalah aktor yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur pemerintah.

Administrasi publik adalah sebuah hal yang penting yang di dalamnya membuat berbagai macam cara, mengenai bagaimana badan pemerintah atau lembaga pemerintahan tersebut dikelola dengan terstruktur, dikumpulkan, dan diorganisasikan yang dilengkapi dengan aktor-aktor yang melaksanakannya. Waldo (1995) juga menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan manajemen dan sebuah organisasi yang didalamnya terdapat beberapa individu dan peralatan seperti sarana dan prasarana yang terdiri dari jumlah orang yang terlibat, sifat tujuan yang hendak dicapai, ruang lingkup serta tugas

yang hendak dijalankan, dan sifat kerja sama yang dapat dikembangkan agar mencapai tujuan pemerintah.

1.5.3. Paradigma Administrasi Publik

Perkembangan peradaban, pemikiran dan dinamika masyarakat berdampak pada perkembangan ilmu pengetahuan termasuk ilmu administrasi publik. Menurut Keban (2019:40) paradigma merupakan sebuah cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar, atau cara menyelesaikan suatu permasalahan, yang dipercaya oleh suatu masyarakat ilmiah pada waktu tertentu. Pada tahun 1970 Nicholas Henry menyajikan lima paradigma administrasi publik hingga akhirnya Nicholas Henry menyampaikan perkembangan mutakhir dari administrasi publik dalam bukunya yang telah direvisi (13th edition) pada tahun 2018 bahwa telah muncul paradigma baru dalam administrasi publik yaitu *paradigm of public administration as governance* sejak tahun 1990. Paradigma-paradigma tersebut antara lain sebagai berikut.

Paradigma 1 (1920-1926) disebut dengan paradigma Dikotomi Politik dan Administrasi. Paradigma ini dimulai Woodrow Wilson dan Frank Goodnow untuk memisahkan antara politik dan administrasi. Woodrow dan Goodnow menelaah jika perlunya pemisahan antara administrasi dan politik. Paradigma Administrasi Publik ditekankan pada lokusnya yakni berada pada birokrasi pemerintahan. Sedangkan fokusnya berupa kajian yang akan diceritakan dalam Administrasi Publik kurang dianalisis secara jelas mengenai permasalahan pemerintahan, politik dan kebijakan. Munculnya paradigma juga

akibat kurang puasnya akan trikotomi ala trias politika, sehingga diganti dengan dua fungsi yakni politik dan administrasi. Politik selaku penetapan kebijaksanaan, dan administrasi selaku pelaksanaan kebijakan.

Paradigma 2 (1927-1937) disebut sebagai paradigma prinsip-prinsip administrasi. Tokoh dari paradigma kedua yaitu Luther H. Gilick dan Lyndal Urwick dalam sebuah *paper on the Science of Administration* yang dikenal dengan konsep PSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*). Di tahap ini administrasi dikelilingi oleh bermacam-macam keterlibatan dari bidang lain meliputi industri dan manajemen sehingga berdampak cukup signifikan pada lahirnya prinsip-prinsip administrasi yang menjadi fokus kajian Administrasi Publik. Lokus dari paradigma ini kurang ditonjolkan karena esensi prinsip-prinsip tersebut. Pengaruh manajemen klasik sangat besar pada paradigma ini. F.W Taylor menjelaskan empat prinsip dasar yakni perlu mengembangkan ilmu manajemen sejati untuk memperoleh kinerja terbaik, perlu dilakukan proses seleksi pegawai ilmiah agar mereka bisa tanggung jawab dengan kerjanya, perlu ada pendidikan dan pengembangan pada pegawai secara ilmiah, perlu kerjasama yang intim antara pegawai dan atasan.

Paradigma 3 (1950-1970) yaitu paradigma Administrasi Negara sebagai ilmu Politik. Paradigma ini dilingkupi pandangan politik dan para ahli berupaya mengembangkan arti lokus dari administrasi publik yang disebut *governmental bureaucracy*. Paradigma ini mengimplementasi sebuah upaya usaha memutuskan kembali ikatan konseptual antara administrasi saat itu.

Oleh sebab itu, administrasi kembali kepada ilmu politik sehingga terjadi perubahan serta pembaruan lokus yaitu birokrasi pemerintahan namun harus adanya perumusan dalam bidang ini yang hubungannya dengan fokus keahliannya yang esensial. Oleh sebab itu, perkembangan yang perlu digaris bawahi pada periode ini yakni munculkan studi perbandingan dan pembangunan administrasi sebagai bagian dari administrasi publik.

Paradigma 4 (1956-1970) Administrasi Publik sebagai Manajemen. Pada paradigma ini, ilmu administrasi publik mendapatkan bantuan kembali dari ilmu manajemen. Pengangkatan konsep manajemen ini sebagai salah satu paradoks dari kajian-kajian ilmu politik yang sangat empirical sehingga tidak dapat dicari benang merah konsepnya. Berbagai ilmu manajemen mulai ditawarkan dalam ilmu administrasi publik meliputi teknik manajemen kepemimpinan, motivasi, komunikasi, penganggaran, auditing, pemasaran, dan sebagainya. Dalam ilmu politik dan administrasi ini merupakan sesuatu hal yang sangat baru.

Paradigma 5 (1970-sekarang) merupakan paradigma Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara. Terdiri dari 3 cabang yaitu: eksekutif, legislatif, dan yudikatif, dan hubungan antara ketiganya dalam nuansa kerjasama (tidak ada pemisahan). Memainkan peranan penting dalam perumusan kebijakan. Oleh karena itu, administrasi publik adalah sebagai bagian dari proses politik administrasi publik dibedakan dari organisasi privat. Organisasi privat lebih berorientasi pada laba.

Paradigma 6 (1990 – sekarang) merupakan paradigma *Governance*. Paradigma ini merupakan paradigma yang terbaru dan didasarkan pada proses perkembangan ilmu administrasi publik yang tersusun atas serangkaian paradigma yang telah dikemukakan sebelumnya. Rondinelli (dalam Natalia, 2022) menjelaskan bahwa pemerintahan yang baik atau *good governance* merupakan perkembangan administrasi publik dalam paradigma kelima yang mengembangkan pemikiran-pemikiran partisipasi aturan hukum, transparansi, responsif, orientasi konsensus, keadilan efektifitas dan efisiensi akuntabilitas dan visi strategis. Titik perkembangan paradigma ini dipengaruhi oleh perkembangan teori-teori demokrasi yang mendorong munculnya teori-teori pemberdayaan, partisipasi dan desentralisasi. Menurut LAN (2004:12) *Good governance* memiliki tujuan lebih dari manajemen yang efisien dan penggunaan *resources* yang ekonomis.

Good governance merupakan cara untuk menciptakan institusi masyarakat yang kuat, dan juga untuk membuat pemerintah/sector publik semakin terbuka, responsif, akuntabel dan demokratis. Namun demikian, konsep *Good Governance* jika dikembangkan akan menciptakan modern governance (baik *Good National Governance* maupun *Good Local Governance*) yang handal yang tidak hanya menekankan aktivitasnya dalam kerangka efisiensi tetapi juga akuntabilitasnya dimata publik. Paradigma. Konsep Paradigma *Good National Governance* secara garis besar menekankan pada proses pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan atau negara, dimana negara atau pemerintahan bukan satu-satunya aktor,

namun terdapat multi-stakeholder yaitu sektor private dan *civil society*. Teori dan aplikasi *Good Governance* menjelaskan beberapa pilar yang terdapat dalam paradigma ini, yaitu pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Hal tersebut menjadi pembeda dengan paradigma lain, yaitu pemaparan mengenai *government* yang merupakan penyelenggara pemerintahan.

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan paradigma ke-6 yaitu *governance*. Pada paradigma *governance* diyakini sebagai paradigma yang mampu menentukan kebutuhan administrasi publik karena paradigma ini menggeser cara berpikir yang melibatkan pemerintah saja dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penyelesaian masalah-masalah publik. *Governance* dianggap sebagai solusi untuk menyelesaikan permasalahan pemerintah dalam menjalankan fungsinya. Salah satu bentuk solusi untuk persoalan *bad government* adalah menghadirkan program yang sesuai dengan kebutuhan publik dan dirancang mengikuti perkembangan zaman yang serba digital. Bahkan tidak hanya melibatkan pemerintah saja namun juga melibatkan masyarakat untuk turut serta menyukseskan program pemerintah. Oleh sebab itu, peneliti memilih menggunakan paradigma ke-6 yaitu *governance* karena berupaya menganalisis efektivitas program.

Paradigma *good governance* beranggapan jika suatu pemerintahan yang baik adalah yang berorientasi kepada masyarakat dan bukan lagi kepada birokrat atau dengan kata lain pemerintahan yang sedang mereformasi diri melaksanakan wirausaha birokrasi agar dalam pelaksanaannya terhindar dari KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) harus mendasarkan diri pada prinsip

prinsip *good governance* (Haris, 2008). Oleh sebab itu, kebijakan publik yang dibentuk oleh pemerintah harus berorientasi kepada masyarakat untuk menjawab permasalahan yang sedang terjadi di lapangan. Seperti halnya pada kebijakan yang dibentuk oleh pemerintah Kabupaten Demak dalam mengatasi pencegahan kasus *stunting* mengingat kasus *stunting* tidak hanya permasalahan kesehatan yang terjadi di daerah saja melainkan merupakan permasalahan nasional. Pemerintah Kabupaten Demak berupaya memperbaiki dan menuntaskan permasalahan kesehatan melalui berbagai pembaharuan program kebijakan yang mampu diterima oleh masyarakat yang di dalamnya melibatkan berbagai pihak di dalamnya. Dalam konteks organisasi, kebijakan publik menjadi instrument nyata yang menggambarkan hubungan yang riil antara pemerintah dan masyarakat karena kebijakan publik menjadi titik awal segala pengoperasian program – program dilaksanakan oleh pemerintah, masyarakat dan swasta (Mulyandi, 2016).

1.5.4. Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan salah satu dimensi pokok dalam ilmu dan praktik administrasi publik serta menjadi unsur penting dalam administrasi publik. Kebijakan publik dianalogikan fungsinya sebagai fungsi otak dalam tubuh manusia karena segala bentuk aktivitas negara dan masyarakat dijalankan oleh birokrasi dengan adanya keterlibatan pihak swasta dan masyarakat (Mulyandi, 2016). Eulau dan Prewitt (1973) menjelaskan bahwa kebijakan publik sebagai keputusan tetap yang dicirikan dengan konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka mematuhi keputusan.

Sedangkan Friedrich dalam Suwitri (2008) mengemukakan bahwa kebijakan merupakan serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan terutama adanya hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan kebijakan tersebut diusulkan untuk mencapai tujuan yang di maksud. Anderson dalam Suwitri (2008) juga mengemukakan kebijakan adalah rangkaian tindakan yang memiliki tujuan tertentu yang diikuti dan dijalankan oleh seorang pelaku baik individu maupun kelompok untuk menyelesaikan permasalahan tertentu.

Dye dalam Haris (2008) mengemukakan bahwa kebijakan publik merupakan segala bentuk pihak pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan. Anderson dalam Haris (2008) memandang kebijakan sebagai kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Nugroho dalam Fahri (2017) mengemukakan bahwa kebijakan publik di dalamnya memuat proses perancangan dan perencanaan; pelaksanaan melalui berbagai organisasi dan kelembagaan; serta untuk mencapai hasil yang optimal, maka implementasi kebijakan publik harus dikendalikan. Ramdhani dan Ramdhani dalam Fahri (2017) menjelaskan bahwa kebijakan merupakan penerapan program, aktifitas, aksi, atau tindakan dalam suatu mekanisme yang terikat pada suatu sistem tertentu.

Menurut Jones dalam Haris (2008) bahwa proses kebijakan publik mencakup sebelas tahapan meliputi : *Perception/definition; Aggregation; Organization; Representation; Agenda Setting; Formulation; Legitimation; Budgeting; Implementation; Evaluation; dan Adjustment/Termination.*

Kebijakan publik merupakan salah satu pendekatan yang digunakan untuk memahami perangkat kebijakan yang dikeluarkan oleh aktor kebijakan. Pelaksanaan kebijakan publik merupakan implementasi atau penerapan suatu kebijakan publik melalui program, aktivitas, aksi, atau tindakan dalam suatu mekanisme yang terikat pada sebuah sistem tertentu. Salah satu upaya untuk mengetahui apakah kebijakan publik telah memenuhi prinsip ketepatan dan penerimaan yaitu melalui evaluasi. Evaluasi merupakan bentuk upaya untuk mengetahui keberhasilan suatu program. Evaluasi dilaksanakan dengan meneliti apakah upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah terhadap ketercapaian tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu program telah mencapai target yang diinginkan. Salah satu cara untuk melakukan evaluasi adalah melakukan evaluasi efektivitas (Mayasoni, 2022).

Menurut Jones (dalam Mayasoni, 2022) setiap evaluasi membutuhkan teknik pengukuran analisis yang akhirnya menghasilkan *forms of recommendation*. Lester dan Laswell (dalam Mayasoni, 2022) mengemukakan bahwa pada hakikatnya evaluasi kebijakan berupaya menilai konsekuensi kebijakan yang ditunjukkan dampak-dampaknya dan menilai keberhasilan kebijakan berdasarkan kriteria yang dibuat. Dunn (dalam Mayasoni, 2022) mengemukakan bahwa kriteria evaluasi kebijakan meliputi enam tipe kriteria yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan Ketepatan. Dwidjowijoto (dalam Mansur, 2021) mengemukakan bahwa pelaksanaan kebijakan dapat diukur berdasarkan enam dimensi meliputi konsistensi, transparansi, akuntabilitas, keadilan, efektivitas, dan efisiensi.

Kebijakan publik yang tidak baik dan gagal diimplementasikan berdampak pada gagalnya pemenuhan kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Kebijakan publik tidak dapat dianggap berhasil apabila kebijakan tersebut tidak memiliki efektivitas di dalamnya karena menunjukkan belum mampu menjawab permasalahan yang ada. Minim atau tidak adanya *output* dan *outcomes* pada suatu kebijakan menjadi salah satu ukuran bahwa kebijakan tersebut tidak berjalan efektif. Salah satu wujud untuk memastikan bahwa kebijakan publik dapat dianggap berhasil maka harus memastikan efektivitas dari implementasi kebijakan tersebut melalui sistem pengawasan dan pengendalian yang meliputi monitoring, evaluasi dan penganggaran. Kondisi demikian, seperti halnya pemerintah Kabupaten Demak yang berupaya mencegah perkembangan *stunting* di Kabupaten Demak melalui program Cengkraman Mata Elang. Program tersebut bertujuan mencegah dan menurunkan angka *stunting*, membantu tenaga kesehatan di masing-masing Puskesmas di Kabupaten Demak, dan mewujudkan terbentuknya sinergitas yang melibatkan pemerintah, tenaga kesehatan, dan masyarakat.

Iskandar dalam Ramdhani dan Ramdhani (2017) menjelaskan bahwa kebijakan publik dapat disebut sebagai rencana program, aktivitas, aksi, keputusan, dan sikap untuk bertindak maupun tidak bertindak yang dilaksanakan oleh para aktor sebagai rangkaian tahapan untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi. Haerul, Akib, dan Hamdan (dalam Ramdhani dan Ramdhani, 2017) juga mengemukakan bahwa kebijakan dapat berasal dari

individu atau kelompok pelaku yang didalamnya memuat rangkaian program / aktivitas / tindakan dengan tujuan tertentu.

Pelaksanaan kebijakan publik merupakan kegiatan, program dan aktivitas dalam menerapkan keputusan kebijakan dalam rangka mencapai tujuan yang ditetapkan pada keputusan kebijakan. Hochholzer dalam Hetzer (2012) mengemukakan bahwa program merupakan sebuah kegiatan nyata, sistematis dan terpadu yang dijalankan oleh satu atau lebih instansi pemerintah dalam hal kerjasama dengan swasta dan masyarakat untuk mencapai tujuan dan sarana yang telah disepakati. Program disusun berdasarkan tujuan maupun target yang ingin dicapai. Hasibuan (2006) menjelaskan bahwa program merupakan sebuah rencana yang jelas dan konkrit yang memuat sasaran, kebijakan, prosedur, anggaran dan waktu pelaksanaan yang telah ditetapkan.

1.5.5. Program

Pelaksanaan kebijakan publik merupakan kegiatan, program dan aktivitas dalam menerapkan keputusan kebijakan dalam rangka mencapai tujuan yang ditetapkan pada keputusan kebijakan. Hochholzer dalam Hetzer (2012) mengemukakan bahwa program merupakan sebuah kegiatan nyata, sistematis dan terpadu yang dijalankan oleh satu atau lebih instansi pemerintah dalam hal kerjasama dengan swasta dan masyarakat untuk mencapai tujuan dan sarana yang telah disepakati. Program disusun berdasarkan tujuan maupun target yang ingin dicapai. Hasibuan (2006) menjelaskan bahwa program merupakan sebuah rencana yang jelas dan konkrit yang memuat sasaran, kebijakan, prosedur, anggaran dan waktu pelaksanaan yang telah ditetapkan.

Tayibnapis (dalam Munthe, 2018) mengemukakan bahwa program merupakan segala sesuatu yang dilaksanakan oleh aktor dengan harapan mampu mendapatkan hasil atau pengaruh. Menurut Muhaimin, dkk (2009) menjelaskan bahwa program merupakan rangkaian pernyataan yang memuat kesimpulan dari beberapa tujuan yang bergantung dan berkaitan untuk mencapai sasaran yang sama. Program biasanya mencakup seluruh kegiatan di bawah administrasi yang sama dan semuanya harus dijalankan secara bersamaan atau berurutan.

Berdasarkan pendapat ahli mengenai program, maka dapat disimpulkan bahwa program merupakan rangkaian kegiatan yang nyata, sistematis dan terpadu yang dilaksanakan oleh aktor-aktor pelaksana untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Program dapat dikatakan berhasil apabila berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Martadani dan Hertati (2019) mengemukakan bahwa suatu program dikatakan efektif apabila usaha atau tindakan yang dilaksanakan sesuai dengan hasil yang diharapkan. Efektivitas digunakan untuk membandingkan antara rencana dan proses yang dilaksanakan dengan hasil yang dicapai. Julia dalam Martadani dan Hertati (2019) menjelaskan bahwa efektivitas program dapat dirumuskan sebagai tingkat perwujudan sasaran yang menunjukkan sejauh mana sasaran program yang telah ditetapkan. Sama halnya dengan Pemerintah Kabupaten Demak yang berupaya mencegah mencegah kasus *stunting* di Kabupaten Demak perlu memperhatikan bahwa program Cengkraman Mata Elang untuk mencegah *stunting* sesuai dengan

kebutuhan masyarakat dan aktor lain yang terlibat meliputi pemerintah, tenaga kesehatan, dan masyarakat.

1.5.6. Efektivitas Program

Sebuah program yang dilaksanakan dapat disebut efektif apabila mampu mencapai target yang telah ditetapkan. Penilaian efektivitas suatu program diperlukan untuk mengetahui sejauh mana dampak dan manfaat yang dihasilkan dari program tersebut. Hal demikian karena efektifnya sebuah program menjadi gambaran berhasilnya organisasi dalam mencapai sasaran yang telah ditetapkan. Guna membuktikan bahwa program tersebut efektif maka dapat diukur dengan membandingkan antara rencana atau target yang telah ditentukan dengan realisasi atau hasil yang dicapai.

Menurut Stoner (dalam Anis, *et.al.*, 2021) efektivitas merupakan kemampuan dalam mencapai tujuan yang ingin dicapai. Pendapat yang sama juga diungkapkan oleh Richard L. Daft (dalam Anis, *et.al.*, 2021) bahwa efektivitas merupakan seberapa jauh organisasi dalam mencapai tujuannya. Mutiarin dan Zainudin dalam Norsanti (2021) menjelaskan bahwa efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan dalam setiap organisasi. Menurut Robbins dalam Norsanti (2021) mendefinisikan efektivitas sebagai tingkat pencapaian organisasi atas tujuan jangka pendek (tujuan) dan jangka panjang (cara). Handyaningrat (dalam Fauziah, 2022) mengemukakan bahwa efektivitas merupakan ketercapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, dimana apabila sasaran

dan tujuan tercapai sesuai yang telah ditentukannya sebelumnya maka program disebut efektif, dan begitu pula sebaliknya.

Berdasarkan pendapat ahli mengenai efektivitas dapat disimpulkan bahwa efektivitas merupakan standar tercapainya tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan oleh organisasi. Efektivitas juga dapat dikatakan sebagai suatu tindakan untuk mencapai hasil yang telah ditentukan sebelumnya. Tujuan dan hasil harus berjalan seimbang dan tidak saling berlawanan untuk mencapai nilai yang efektif.

Jones dalam Mayasoni (2022) mengemukakan bahwa efektivitas program merupakan sebuah penilaian atau pengukuran terhadap sejauh mana kegiatan dalam program-program yang telah dijalankan mampu mencapai tujuan awal dari program tersebut. Makmur dalam Najidah dan Lestari (2019) menyatakan bahwa efektivitas program merupakan kegiatan yang pelaksanaannya menunjukkan ketepatan antara harapan yang diinginkan dengan hasil yang ingin dicapai, harapan tersebut ditunjukkan dengan Ketepatan harapan, implementasi dan hasil yang dicapai. Najidah dan Lestari (2019) berpendapat bahwa efektivitas program merupakan tingkat perwujudan dari perumusan tujuan yang ditentukan oleh sebuah kelompok yang di dalamnya memuat tugas-tugas pokok.

Berdasarkan pendapat ahli mengenai efektivitas program, maka dapat disimpulkan bahwa efektivitas program merupakan suatu proses untuk menilai dan mengetahui keberhasilan suatu program sesuai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Suatu program dapat dikatakan efektif apabila

program tersebut telah berjalan sesuai tujuan yang telah dikehendaki sebelumnya. Efektivitas suatu program dapat diukur melalui kriteria-kriteria efektivitas program yang diadopsi dari pendapat berbagai ahli untuk mengukur keberhasilan suatu program.

Nugroho (2012) menyatakan bahwa untuk mengukur efektivitas program dapat dilakukan menggunakan kriteria sebagai berikut.

1. Ketepatan program

Ketepatan yang dinilai berdasarkan sejauh mana program telah menyelesaikan permasalahan maupun rumusan karakter permasalahan yang akan diselesaikan.

2. Ketepatan Pelaksana

Ketepatan pelaksana terdiri dari pemerintah, kerjasama antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat, serta implementasi kebijakan yang sifatnya monopoli. Ketepatan pelaksana dapat diukur melalui tenaga kerja dalam menjalankan tugasnya dan bentuk kerja sama yang dilakukan tenaga kerja dalam program yang akan dijalankan.

3. Ketepatan Target

Ketepatan target bertujuan untuk mengetahui intervensi terhadap target yang telah direncanakan, tidak mengalami tumpang tindih atau bertentangan dengan intervensi kebijakan lain, serta intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaiki implementasi kebijakan sebelumnya.

4. Ketepatan Lingkungan

Ketepatan lingkungan dibagi menjadi dua yaitu lingkungan internal dan eksternal. Lingkungan internal menyangkut interaksi antara perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga tertentu. Lingkungan eksternal menyangkut persepsi publik mengenai kebijakan dan implementasinya.

5. Ketepatan Proses

Ketepatan proses meliputi tiga proses yaitu :

- 1) *Policy acceptance* adalah pemahaman masyarakat terhadap kebijakan sebagai aturan dan pemahaman pemerintah terhadap tugas yang menjadi tanggung jawab.
- 2) *Policy Adoption* yaitu penerimaan kebijakan oleh masyarakat sebagai suatu aturan dan pemerintah sebagai tugas yang harus dilaksanakan.
- 3) *Strategic Readiness* yaitu kesiapan masyarakat sebagai bagian dari kebijakan dan pemerintah sebagai pelaksana kebijakan.

Sutrisno (2010) mengemukakan bahwa kriteria-kriteria efektivitas program antara lain sebagai berikut.

1. Ketepatan Pemahaman

Program Pemahaman program merupakan realisasi program sehingga program dapat berjalan dengan lancar, pemahaman program sangat diperlukan oleh para sasaran program agar berjalan dengan baik.

2. Ketepatan sasaran

Ketepatan sasaran merupakan sasaran yang dituju harus sesuai dengan aturan yang telah ditentukan sebelumnya agar program dapat dilaksanakan dengan efektif.

3. Ketepatan waktu

Sebuah program dapat dikatakan telah efektif apabila sesuai dengan waktu yang telah ditentukan sebelumnya dan semakin tepat waktu suatu program maka semakin efektif juga program tersebut.

4. Tercapainya tujuan

Tujuan pelaksanaan program dapat dikatakan tercapai apabila program tersebut mampu memberikan manfaat terhadap sasaran program.

5. Perubahan nyata

Suatu program dapat disebut telah efektif apabila program memiliki perubahan nyata yang diperoleh secara langsung oleh sasaran program.

Budiani (2007:53) mengemukakan bahwa untuk efektivitas sebuah program dapat dilihat melalui kriteria - kriteria sebagai berikut.

1. Ketepatan sasaran program

Ketepatan sasaran program yaitu sejauh mana peserta yang dituju telah tepat sasaran sesuai yang telah ditetapkan sebelumnya.

2. Sosialisasi program

Sosialisasi program yaitu kemampuan penyelenggara program dalam melakukan sosialisasi program sehingga informasi mengenai pelaksanaan program dapat tersampaikan kepada masyarakat.

3. Pencapaian tujuan program

Pencapaian tujuan program yaitu tingkat kesesuaian antara hasil pelaksanaan program dengan tujuan program yang telah ditetapkan sebelumnya.

4. Pemantauan program

Pemantauan program yaitu kegiatan yang dilaksanakan setelah program dijalankan atau diimplementasikan sebagai bentuk perhatian kepada peserta program.

Tujuan dari program Cengkraman Mata Elang yaitu mencegah dan mengurangi *stunting* di Kabupaten Demak, membantu para tenaga kesehatan di masing-masing puskesmas untuk merespon dan menangani indikasi *stunting*, serta mewujudkan terciptanya sinergitas antara masyarakat, tenaga kesehatan dan pemerintah desa. Berdasarkan berbagai pendapat ahli mengenai kriteria-kriteria efektivitas program disimpulkan 4 (empat) kriteria efektivitas program yang digunakan untuk mengetahui keberhasilan program Cengkraman Mata Elang sesuai tujuan yang ditetapkan sebelumnya yaitu sosialisasi program, Ketepatan tujuan, Ketepatan pelaksana, dan pemantauan program. *Pertama*, sosialisasi program yaitu proses mengkomunikasikan program-program organisasi kepada masyarakat dengan tujuan untuk memberikan pengenalan dan penghayatan dalam lingkungan tertentu. Kriteria ini sesuai dengan tujuan mencegah dan mengurangi kasus *stunting* di Kabupaten Demak mengingat sosialisasi menjadi wadah yang sangat penting untuk mengetahui adanya perkembangan *stunting* terkini dan mengetahui sejauh mana pemahaman masyarakat mengenai program yang diluncurkan.

Sosialisasi yang kurang berdampak pada belum efektifnya program karena mendorong tidak tercapainya sasaran program.

Kedua, Tercapainya tujuan yaitu aktivitas organisasi untuk mencapai tujuan yang ditetapkan sebelumnya. Tercapainya tujuan harus sesuai dengan peraturan daerah yang berlaku untuk menilai tercapai tujuan pada sebuah program. Berkenaan pada upaya pencegahan *stunting* Pemerintah Kabupaten Demak mengeluarkan Peraturan Bupati Kabupaten Demak Nomor 29 Tahun 2019 tentang Rencana Aksi Daerah Penanggulangan *Stunting* di Kabupaten Demak; dan Peraturan Bupati Demak Nomor 11 Tahun 2019 tentang Penurunan Prevalensi Balita Pendek (*Stunting*) di Kabupaten Demak. Sejalan dengan peraturan tersebut, Dinas Kesehatan Kabupaten Demak mengeluarkan program Cengkraman Mata Elang untuk mengatasi dan mengurangi *stunting* berbasis aplikasi. Namun demikian, target penurunan *stunting* di Kabupaten Demak belum mampu mencapai target penurunan nasional.

Ketiga, Ketepatan pelaksana yaitu terdapat tiga lembaga yang mampu mejadi implementor yaitu pemerintah, kerjasama antar pemerintah dan masyarakat atau swasta, atau implementasi kebijakan yang sifatnya monopoli. Aktor yang terlibat menjadi penggerak berjalannya program sehingga hubungan antar aktor menjadi salah satu penentu efektivitas program. Sejalan dengan salah satu tujuan dari program Cengkraman Mata Elang yaitu terwujudnya sinergitas antara masyarakat, tenaga kesehatan dan pemerintah menunjukkan adanya lebih dari satu aktor yang terlibat dalam pelaksanaan program. Menurut Handoko (2017) sinergitas merupakan hubungan interaksi

antar dua bagian atau lebih yang mampu menghasilkan pengaruh gabungan secara lebih besar dibandingkan hasil dari pengaruh secara personal. Najiyati dan Rahmat (2011) mengemukakan bahwa sinergitas *stakeholders* dapat dikaji melalui dua kriteria yaitu komunikasi dan koordinasi.

Littlejohn dan Foss (dalam Mashita, 2019) mengemukakan bahwa komunikasi memiliki lima kriteria sebagai berikut.

- 1) *Numerical* atau jumlah pihak yang terlibat dalam interaksi komunikasi. Umumnya terjalinnya komunikasi terjadi antara dua orang atau lebih.
- 2) *Channel* atau media dalam berkomunikasi yaitu sebuah hal yang digunakan sebagai sarana terlaksananya komunikasi antar pihak yang terlibat.
- 3) *Goal* atau tujuan yaitu partisipan yang terlibat memberikan perhatiannya pada sebuah isu, permasalahan dan kepentingan tertentu pada partisipan lain.
- 4) *Feedback* atau umpan balik yaitu tanggapan yang diberikan kepada pihak yang terlibat sebagai bentuk penyampaian informasi berkaitan dengan hal yang telah dilaksanakan, hasil yang dikeluarkan dan hal yang dapat diperbaiki.
- 5) *Relationship type* yaitu tipe komunikasi yang dilakukan baik interpersonal atau intrapersonal untuk membuktikan hubungan komunikasi berjalan profesional.

Hadayaningrat (dalam Mashita, 2019) mengemukakan bahwa koordinasi memiliki beberapa kriteria sebagai berikut.

- 1) Kesepakatan dan komitmen yaitu berkaitan dengan pembagian tugas dan tanggung jawab yang jelas serta terdapat kesepakatan antara pihak yang terlibat.
- 2) Kompetensi yaitu berkaitan dengan tingkat pengetahuan, sikap, dan semangat kerja pihak yang mampu memberikan pengaruh positif pada pelaksanaan program.
- 3) Kesadaran yaitu tanggung jawab pelaksana terhadap hasil koordinasi.
- 4) Kontinuitas yaitu koordinasi yang dilakukan secara terus menerus dan berkesinambungan seiring terjadi perubahan dalam lingkungan.

Keempat, pemantauan program yaitu kegiatan yang dilaksanakan setelah program dijalankan atau diimplementasikan sebagai bentuk perhatian kepada pihak yang terlibat dalam program tersebut. Kriteria ini sebagai wadah untuk mengetahui apakah program yang telah disusun berjalan sesuai rencana program yang ditetapkan atau sebaliknya melalui proses monitoring secara rutin. Disisi lain kriteria ini berupaya untuk mengetahui proses pemantauan yang dilakukan oleh aktor yang terlihat dalam program Cengkraman Mata Elang serta penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan program untuk dijadikan sebagai bahan dan masukan evaluasi.

1.5.7. Faktor Pendukung dan Penghambat Efektivitas Program

Program dapat dikatakan berhasil apabila kriteria-kriteria efektivitas program yang digunakan untuk mengukur keberhasilan program telah menunjukkan

efektif. Disisi lain, keberhasilan program juga dipengaruhi oleh faktor-faktor dari efektivitas program yang mampu menjadi faktor pendukung maupun faktor penghambat dari terselenggaranya pelaksanaan program. Menurut Starman (dalam Kunarjo, 2002) menjelaskan bahwa pelaksanaan program diperlukan adanya faktor yang mendukung terselenggaranya sebuah program yang bermutu, tepat waktu dan tepat sasaran. Starman (dalam Kunarjo, 2002) mengemukakan bahwa faktor pendukung untuk menilai keberhasilan efektivitas program sebagai berikut.

1. Peranan pendamping

Peranan pendamping merupakan sumber daya pendamping yang berperan memberikan pendampingan kepada individu maupun kelompok dalam kegiatan masyarakat yang bertugas sebagai fasilitator, komunikator dan dinamisator untuk mencukupi kebutuhan dan pemecahan masalah masing-masing individu maupun kelompok.

2. Partisipasi masyarakat

Partisipasi masyarakat yaitu proses ketika masyarakat sebagai individu maupun kelompok sosial dan organisasi mengambil peran serta berperan memberikan pengaruh terhadap proses perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan kebijakan yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka (Soemarto, 2003).

3. Kemampuan kelompok sasaran

Kemampuan kelompok sasaran yaitu kemampuan yang meliputi kemampuan berkomunikasi yang baik, pengetahuan yang luas, bersikap

mandiri dan mampu menempatkan dirinya sesuai dengan karakteristik sasaran.

Bardach (dalam Tarigan, 2007) mengemukakan bahwa efektivitas program juga dipengaruhi oleh faktor-faktor yang menghambat berjalannya program antara lain meliputi keterbatasan sumber daya, kurangnya komitmen pelaksana dan kurang memadainya struktur organisasi. Cheema dan Rondinelli (dalam Mutiarin, 2014) mengemukakan efektivitas program dipengaruhi oleh faktor-faktor berikut.

1. Kondisi lingkungan

Kondisi lingkungan merupakan elemen sistem lingkungan yang mampu memberikan pengaruh terhadap keberhasilan sebuah program yang mencakup lingkungan sosio kultural dan keterlibatan penerimaan program.

2. Hubungan antar organisasi

Hubungan antar organisasi adalah hubungan kerjasama dan koordinasi antar instansi dalam pelaksanaan program untuk mencapai sebuah keberhasilan. Hubungan antar organisasi berfokus pada upaya mengatasi perubahan di seluruh organisasi dan bagaimana organisasi bekerjasama. Hubungan antar organisasi memberikan landasan yang berguna untuk memahami dan meningkatkan mobilisasi aktor yang terlibat untuk mengatasi berbagai masalah.

3. Sumber daya

Sumber daya merupakan sumber pendukung baik manusia maupun non manusia yang berguna pada kelancaran program. Menurut Edward III

(dalam Fryde, 2018) mengemukakan bahwa yang dimaksud sumber daya (*resources*) meliputi sumber daya manusia, sumber daya finansial (dana atau anggaran), sumber daya fasilitas, dan sumber daya informasi.

4. Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana

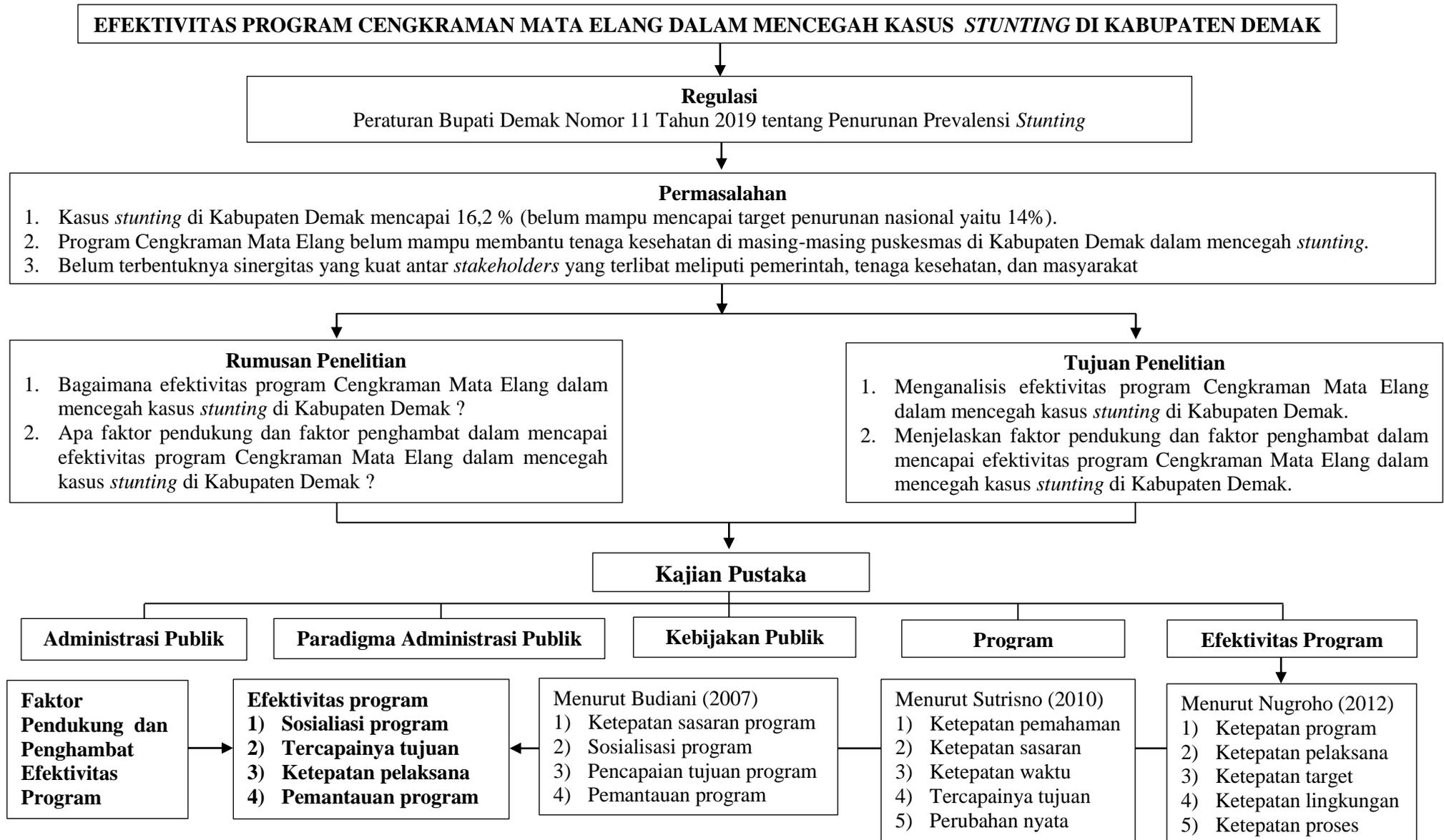
Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana merupakan keterlibatan sumber daya dalam pelaksanaan program mencakup struktur organisasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi.

Dalam pelaksanaan program Cengkraman Mata Elang, faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas program Cengkraman Mata Elang diukur melalui dua faktor yaitu sumber daya dan peranan pendamping. Hal ini karena sumber daya memegang peran penting untuk menggerakkan program serta sumber daya menjadi penunjang kebutuhan program. Disamping itu, selama program berjalan dibutuhkan pendamping yang membantu mendampingi, mengawasi dan memberikan bantuan kepada kelompok sasaran agar program berjalan maksimal.

Efektivitas dari kebijakan publik dapat diamati melalui program – program yang telah dibentuk oleh Pemerintah untuk menjawab permasalahan yang terjadi di lingkup publik sesuai kriteria efektivitas serta faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas program. Seperti halnya Pemerintah Kabupaten Demak dalam mengatasi permasalahan kasus *stunting* berupaya membentuk berbagai program pencegahan perkembangan *stunting*. Salah satu bentuk program yang direalisasikan oleh Pemerintah Kabupaten Demak yaitu program berbasis digital sebagai bentuk adaptasi terhadap

perkembangan zaman yang semakin modern. Pemerintah Kabupaten Demak melalui Dinas Kesehatan Kabupaten Demak mengeluarkan program kebijakan berupa program Cengkraman Mata Elang yaitu sebuah program yang dikemas dalam bentuk aplikasi berbasis android untuk membantu tenaga kesehatan melakukan monitoring perkembangan *stunting* sehingga sigap apabila melakukan peninjauan langsung ke lapangan.

1.5.8. Kerangka Teori



1.7 Operasionalisasi Konsep

Efektivitas program merupakan kegiatan yang dilakukan oleh suatu organisasi atau kelompok yang bertujuan untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan. Berdasarkan teori efektivitas program yang telah dijelaskan sebelumnya, maka efektivitas program Cengkraman Mata Elang dalam mencegah kasus *stunting* di Kabupaten Demak menggunakan kriteria dan sub kriteria efektivitas program sebagai berikut.

1. Sosialisasi Program

- 1) Informasi yang disampaikan kepada kelompok sasaran mengenai program Cengkraman Mata Elang.
- 2) Media komunikasi yang digunakan untuk menyampaikan informasi pada saat sosialisasi program Cengkraman Mata Elang.
- 3) Kemampuan kelompok sasaran dalam mengoperasikan aplikasi Cengkraman Mata Elang.
- 4) Kendala dalam pelaksanaan sosialisasi program Cengkraman Mata Elang.

2. Tercapainya tujuan

- 1) Perubahan kasus *stunting* di Kabupaten Demak setelah dikembangkannya program Cengkraman Mata Elang.
- 2) Kemudahan tenaga kesehatan dalam menangani *stunting* melalui program Cengkraman Mata Elang.

- 3) Kendala yang dirasakan tenaga kesehatan puskesmas dalam memanfaatkan aplikasi Cengkraman Mata Elang untuk mencegah *stunting*.
3. Ketepatan pelaksana
 - 1) Kesepakatan dan komitmen yang mencakup pembagian tugas dan tanggungjawab yang jelas antar *stakeholders* yang terlibat.
 - 2) Kendala yang dialami dalam mencakup pembagian tugas dan tanggungjawab yang jelas antar *stakeholders* yang terlibat.
 - 3) Kontinuitas koordinasi antar *stakeholders* yang terlibat.
 4. Pemantauan Program
 - 1) Proses pengawasan terhadap program Cengkraman Mata Elang.
 - 2) Kendala dalam proses pengawasan program Cengkraman Mata Elang.

Faktor pendukung dan penghambat efektivitas program merupakan faktor-faktor mempengaruhi keberhasilan program dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Faktor pendukung dan penghambat berjalannya program Cengkraman Mata Elang dalam mencegah kasus *stunting* di Kabupaten Demak diamati melalui dua faktor sebagai berikut.

1. Sumber Daya
 - 1) Sumber daya finansial
 - 2) Sumber Finansial
2. Peranan Pendamping
 - 1) Tingkat intensitas peran pendamping dalam memberikan pendampingan kepada kelompok sasaran.

- 2) Kendala yang dialami pendamping dalam memberikan pendampingan kepada kelompok sasaran.

1.8 Argumen Penelitian

Pencegahan *stunting* merupakan agenda kebijakan nasional yang kini telah menjadi tanggung jawab daerah untuk turut serta mencegah *stunting* pada balita di daerah masing-masing. Dikembangkannya program Cengkraman Mata Elang oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Demak menjadi sebuah upaya untuk mencegah peningkatan *stunting* pada balita berbentuk aplikasi digital. Aplikasi ini berguna untuk melapor dan merespon indikasi *stunting* pada balita pada fitur yang telah disediakan. Program Cengkraman Mata Elang dalam mencegah kasus *stunting* di Kabupaten Demak ini diukur melalui kriteria efektivitas program untuk mengetahui keberhasilan program. Adapun selama program Cengkraman Mata Elang berjalan terindikasi bahwa angka *stunting* di Kabupaten masih tergolong tinggi yang disebabkan oleh terbatasnya tenaga kesehatan di masing-masing puskesmas dalam merespon dalam memberikan penanganan pada balita yang terindikasi *stunting* dari laporan Kader Cengkraman Mata Elang. Hal tersebut menunjukkan bahwa efektivitas dari program Cengkraman Mata Elang belum sepenuhnya efektif. Penelitian ini diharapkan mampu menjadi masukan bagi Dinas Kesehatan Kabupaten Demak, Kader Cengkraman Mata Elang, tenaga kesehatan di Puskesmas Kabupaten Demak untuk meningkatkan layanan dari program Cengkraman Mata Elang dalam mencegah kasus *stunting* di Kabupaten Demak.

1.9 Metode Penelitian

1.8.1. Tipe Penelitian

Menurut Priyono (2016), metode penelitian adalah cara yang digunakan untuk melaksanakan sebuah kegiatan dengan melibatkan pemikiran yang kritis guna mencapai tujuan dari penelitian yang dilaksanakan. Sesuai permasalahan yang telah disampaikan, penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif. Menurut Moleong (2017:6) penelitian kualitatif merupakan penelitian yang bertujuan mengetahui sebuah kejadian yang dialami oleh subjek penelitian yang meliputi perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain-lain secara holistik melalui cara deskripsi dalam bentuk kalimat dan bahasa pada sebuah topik khusus yang alamiah dengan menggunakan berbagai metode alamiah. Menurut Sugiyono (2010:12) jenis-jenis metode penelitian dibagi menjadi tiga sebagai berikut.

1) Penelitian Deskriptif

Penelitian deskriptif merupakan suatu penulisan dalam penelitian dengan tujuan menganalisis keadaan yang sebenarnya tentang objek yang diteliti. Menurut Sugiyono (2011) metode penelitian deskriptif merupakan metode yang digunakan untuk menganalisis suatu hasil penelitian tetapi tidak digunakan untuk membuat kesimpulan yang lebih luas. Nazir (2012), menjelaskan bahwa metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran, ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang.

2) Penelitian Eksploratif

Penelitian eksploratif merupakan penelitian yang bertujuan mengidentifikasi pengaruh atau hubungan antara dua variabel atau lebih serta mengetahui sebuah hal yang baru dan keberadaannya hanya sedikit orang yang mengetahuinya. Penelitian eksploratif dapat diartikan sebagai penelitian yang bertujuan menggali secara luas tentang sebab atau hal-hal yang mempengaruhi terjadinya sesuatu. Menurut Bungin (2015), penelitian eksploratif merupakan penelitian untuk mengetahui permasalahan yang sebelumnya belum pernah dilakukan oleh peneliti lain, namun peneliti juga menggunakan jenis penelitian ini untuk menganalisis permasalahan yang terjadi.

3) Penelitian Eksploratif

Penelitian eksplanatori merupakan penelitian yang bertujuan menggambarkan posisi variabel-variabel yang akan diteliti serta untuk mengetahui masing-masing pengaruh antara variabel satu dengan variabel yang lain. Jenis Penelitian eksplanatori bertujuan menguji hipotesis yang diajukan dengan harapan penelitian yang dilakukan dapat menjelaskan hubungan dan pengaruh antara variabel bebas dan terikat yang dicantumkan dalam hipotesis.

Berdasarkan penelitian yang akan dilaksanakan dengan judul penelitian “Efektivitas Program Cengkraman Mata Elang Dalam Mencegah Kasus *Stunting* di Kabupaten Demak” maka tipe penelitian yang digunakan yaitu deskriptif karena peneliti berupaya menganalisis efektivitas dari program Cengkraman Mata Elang dalam mencegah kasus *stunting* yang terjadi di Kabupaten Demak.

1.8.2. Situs Penelitian

Situs penelitian merupakan lokus yang dipilih oleh peneliti sebagai tempat pelaksanaan penelitian. Lokasi ini sangat penting bagi peneliti untuk mendapatkan informasi penting untuk keperluan hasil penelitian. Dalam hal ini peneliti menetapkan Kabupaten Demak sebagai lokus penelitian. Pemilihan lokus tersebut didasarkan pada fakta bahwa masih tingginya kasus *stunting* yang terjadi pada balita di Kabupaten Demak. Peneliti juga melakukan penelitian pada instansi yang terlibat dalam program Cengkraman Mata Elang meliputi Dinas Kesehatan Kabupaten Demak, Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Demak, puskesmas pencetus program Cengkraman Mata Elang yaitu Puskesmas Bonang II, dan kader di Kabupaten Demak.

1.8.3. Subjek Penelitian

Moleong (2010) mendeskripsikan subjek penelitian sebagai informan, yang artinya orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi tempat penelitian. Sejalan dengan definisi tersebut, Moeliono (1993) mendeskripsikan subjek penelitian sebagai orang diamati sebagai sasaran penelitian. Dalam menentukan informan penelitian, peneliti menggunakan teknik sampling. Menurut Sugiyono (2016) teknik sampling dibagi menjadi dua, antara lain sebagai berikut.

1. *Probability Sampling*

Menurut Sugiyono (2001) *probability sampling* merupakan teknik sampling yang memberikan peluang yang sama bagi setiap unsur (anggota) populasi untuk dipilih menjadi anggota sampel. Teknik *probability sampling* dibagi

menjadi beberapa jenis teknik, antara lain yaitu *simple random sampling*, *proportionate stratified random sampling*, *disproportionate stratified random sampling*, *sampling area (cluster)*.

2. *Non Probability Sampling*

Menurut Sugiyono (2001:60), teknik *Non Probability Sampling* merupakan teknik yang tidak memberi peluang/kesempatan yang sama bagi setiap unsur atau anggota populasi untuk dipilih menjadi sampel. Teknik *Non Probability Sampling* ini meliputi teknik sampling sistematis, sampel kuota, sampel aksidental, *purposive*, sampel jenuh, dan *snowball sampling*.

Berdasarkan kedua teknik untuk mengetahui informan yang dibutuhkan, peneliti menggunakan teknik *snowball sampling*. Menurut Sugiyono (2017:218), teknik *snowball sampling* merupakan teknik pengambilan sumber data yang awalnya berjumlah sedikit kemudian menjadi besar karena sumber data yang didapatkan belum mampu memberikan data yang memuaskan sehingga memerlukan informan lain yang digunakan sebagai sumber data. Melalui teknik *snowball sampling*, peneliti dapat memperoleh data yang lebih memuaskan karena dapat mengambil data dari informan yang lain apabila data yang telah didapatkan sebelumnya belum lengkap. Berdasarkan teknik yang telah dipilih, peneliti menunjuk informan utama yaitu Dinas Kesehatan Kabupaten Demak sebagai informan utama. Melalui Dinkes, peneliti mendapatkan informasi pihak yang terlibat dalam program Cengkraman Mata Elang meliputi Dinas Komunikasi dan Informatika sebagai pengelola sistem, tenaga kesehatan di puskesmas Kabupaten Demak

khususnya Puskesmas Bonang II selaku pencetus program, serta kader mata elang atau posyandu.

1.8.4. Jenis dan Sumber Data Penelitian

Lofland dan Lofland dalam Moleong (2010) menjelaskan bahwa sumber data utama dalam penelitian kualitatif yaitu kata-kata dan tindakan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Sumber data penelitian antara lain sebagai berikut.

1. Data Primer

Data primer merupakan data yang didapatkan secara langsung dari sumber pertama. (tidak melalui perantara), baik individu maupun kelompok. Secara khusus data primer didapatkan untuk menjawab pertanyaan penelitian. Peneliti mendapatkan data primer melalui observasi dan wawancara yang dilaksanakan di Dinkes, Dinkominfo, Puskesmas Bonang II, dan kader untuk mendapatkan informasi mengenai efektivitas program Cengkraman Mata Elang dalam mencegah kasus *stunting* di Kabupaten Demak.

2. Data Sekunder

Data Sekunder merupakan sumber data suatu penelitian yang diperoleh peneliti secara tidak langsung melalui media perantara (diperoleh atau dicatat oleh pihak lain). Data sekunder itu berupa bukti, catatan atau laporan historis yang telah tersusun dalam arsip atau data dokumenter. Peneliti menggunakan data sekunder untuk memperkuat data penelitian. Data-data diperoleh dari penelitian terdahulu dan artikel ilmiah mengenai efektivitas program, dan data rill yang diperoleh dari Dinkes Kabupaten Demak.

1.8.5. Teknik Pengumpulan Data

Menurut Nazir (2014) pengumpulan data merupakan prosedur yang sistematis dan standar untuk memperoleh data yang diperlukan. Teknik pengumpulan data yang digunakan pada penelitian yaitu :

1. Wawancara

Menurut Esterberg wawancara adalah pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab. Wawancara merupakan suatu teknik pengumpulan data melalui pengajuan sejumlah pertanyaan secara lisan yang dijawab secara lisan maupun tulisan kepada informan untuk mendapatkan keterangan yang lebih mendalam mengenai sikap, pengetahuan dan perilaku informan yang berkaitan dengan tujuan penelitian. Informan juga diartikan sebagai orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi yang berhubungan dengan data yang dibutuhkan dalam penelitian ini.

2. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan cara pengumpulan data dengan cara memanfaatkan data-data berupa buku, catatan (dokumen) atau sumber informasi yang didapatkan melalui bahan-bahan tertulis atau tercatat. Pada metode ini peneliti melakukan pengumpulan data dengan mengirim bahan-bahan tertulis yang relevan pada lembaran-lembaran yang telah disiapkan untuk mereka sebagaimana mestinya. Dokumentasi dapat diartikan sebagai teknik pengumpulan data dengan mempelajari catatan-catatan mengenai data pribadi responden.

3. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan merupakan salah satu metode yang digunakan oleh peneliti untuk mendapatkan informasi dengan cara menggali informasi dari kajian literatur ilmiah berupa buku, laporan penelitian, jurnal, tesis ataupun disertasi serta sumber lainnya. Menurut Nazir (2013), studi pustaka merupakan pengumpulan data yang dilakukan dengan mengadakan studi penelaah terhadap buku-buku, literature literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah yang dipecahkan. Studi kepustakaan merupakan bagian dari data sekunder yang berguna untuk membandingkan teori dengan praktiknya di lapangan.

1.8.6. Analisis dan Interpretasi Data

Menurut Nasution dalam Sugiyono (2008), analisis dimulai dari merumuskan dan menjelaskan masalah, sebelum terjun ke lapangan, dan berlangsung terus hingga pada tahap penulisan penelitian. Analisis data dalam penelitian kualitatif menggunakan metode induktif. Analisis dilakukan ketika seluruh data yang diperoleh di lapangan dianggap telah memadai dan cukup untuk diolah dan disusun menjadi hasil penelitian hingga tahap akhir yaitu kesimpulan penelitian. Kegiatan dalam analisis data meliputi:

1. Kegiatan reduksi data yaitu peneliti memilih hal-hal yang pokok dari data didapatkan dari lapangan dan memilih data penting yang berkaitan dengan fokus penelitian dan membuat kerangka penyajiannya.

2. Penyajian data yaitu peneliti menyusun kembali data berdasarkan klasifikasi dan masing-masing topik kemudian dipisahkan dan diberikan tanda untuk memudahkan dalam penggunaan data.
3. Mengamati kembali hasil data yang telah dikelompokkan untuk memastikan bahwa data yang dikelompokkan sudah lengkap.
4. Menyusun laporan hingga pada pembuatan kesimpulan.

Triangulasi dipandang sebagai strategi penelitian kualitatif untuk menguji validitas melalui konvergensi informasi dari berbagai sumber. Teknik triangulasi diibaratkan sebagai teknik pemeriksaan keabsahan data dengan membandingkan hasil wawancara terhadap objek penelitian. Triangulasi meliputi tiga hal, yaitu :

1. Triangulasi metode, metode ini dilaksanakan dengan membandingkan informasi atau data dengan cara yang berbeda. Membedakan hasil informasi wawancara, observasi dan dokumentasi dari berbagai subjek penelitian yang telah ditentukan peneliti.
2. Triangulasi sumber data, dilakukan dengan cara menggali kebenaran informasi tertentu melalui berbagai metode dan sumber perolehan data.
3. Triangulasi teori, dilakukan dengan cara mengumpulkan hasil penelitian berupa sebuah rumusan informasi atau thesis statement. Membandingkan informasi dengan perspektif teori yang relevan untuk menghindari bias individual peneliti atas temuan atau kesimpulan yang dihasilkan.

1.8.7. Kualitas Data atau Validitas Data

Dalam penelitian dibutuhkan alat ukur yang tepat dan benar untuk menguji kualitas penelitian. Alat tersebut merupakan validitas. Validitas adalah instrumen atau alat untuk mengukur kebenaran dalam proses penelitian. Alat ukur yang dipergunakan untuk melaksanakan penelitian harus standar dan bisa dipakai sebagai panduan dalam pengukuran data yang akan diteliti. Bila skala pengukuran tidak valid maka tidak bermanfaat bagi peneliti karena tidak mengukur atau melakukan apa yang seharusnya dikerjakan. Data dikatakan valid, apabila data yang dilaporkan sama dengan hasil data yang diperoleh oleh peneliti. Validitas data pada penelitian kualitatif merupakan tolak ukur ketepatan antara data yang terjadi pada objek penelitian dengan data yang dapat dilaporkan peneliti.

Validitas didasarkan pada kepastian apakah hasil penelitian sudah akurat dari sudut pandang peneliti, partisipan, atau pembaca secara umum. Terdapat dua standar validitas yaitu validitas internal dan validitas eksternal. Validitas internal berkaitan dengan seberapa jauh suatu alat ukur berhasil mencerminkan objek yang akan diukur pada suatu penelitian tertentu. Sedangkan validitas eksternal lebih terkait dengan keberhasilan suatu alat ukur untuk diaplikasikan pada penelitian yang berbeda.