

# Implementasi Program Bapak Asuh Anak Stunting Dalam Penanggulangan Stunting di Kota Binjai

Dysa Anggriani Putri <sup>1</sup>, Wiro Oktavius Ginting <sup>\*2</sup>

<sup>1</sup>Universitas Sumatera Utara, Medan, 20155, Indonesia

<sup>2</sup>Universitas Sumatera Utara, Medan, 20155, Indonesia

\*Corresponding Author: [wirooktaviusginting@usu.ac.id](mailto:wirooktaviusginting@usu.ac.id)

## INFO PASAL

### Aktivitas artikel:

Diterima: 1 November 2025

Direvisi: 11 November 2025

Diterima: 12 Desember 2025

Available online:

<https://talenta.usu.ac.id/sajjana>

E-ISSN: 3090-885X

## ABSTRAK

Agenda pembangunan sumber daya manusia yang berkualitas merupakan pilar bagi pencapaian visi Indonesia Emas 2045. Salah satu tantangan besar dalam pembangunan tersebut adalah stunting, yaitu kondisi gagal tumbuh akibat kekurangan gizi kronis dan infeksi berulang pada 1000 Hari Pertama Kehidupan. Pemerintah Indonesia melalui Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021 menargetkan penurunan prevalensi stunting menjadi 14% pada tahun 2024. Dalam mendukung upaya ini, BKKBN meluncurkan program Bapak Asuh Anak Stunting (BAAS) yang mendorong partisipasi multipihak untuk membantu keluarga berisiko stunting. Kota Binjai menjadi salah satu daerah yang mengimplementasikan program ini sejak tahun 2023, meskipun prevalensi stunting-nya masih cukup tinggi yaitu sebesar 19,4%. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi program BAAS dalam penanggulangan stunting di Kota Binjai, serta mengidentifikasi hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaannya. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan teori implementasi kebijakan dari George C. Edward III, yang mencakup empat indikator: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Data diperoleh melalui wawancara dan observasi terhadap sembilan narasumber yang terdiri dari pejabat DPPKB, PLKB, calon pengantin, dan keluarga berisiko stunting. Hasil penelitian menunjukkan bahwa komunikasi dalam pelaksanaan program berjalan cukup efektif, dengan pemahaman pelaksana yang baik dan penyampaian informasi yang konsisten. Namun, keterbatasan sumber daya, terutama dari sisi pendanaan, menjadi tantangan dalam menjangkau seluruh sasaran. Disposisi pelaksana tergolong positif, terlihat dari inisiatif dan rasa tanggung jawab dalam menjalankan program, meskipun komitmen kelembagaan belum sepenuhnya kuat karena tidak adanya dukungan regulasi dan anggaran yang memadai. Struktur birokrasi pelaksanaan program cukup terorganisir, ditandai dengan adanya SOP dan pembagian peran yang jelas, walaupun koordinasi antar lembaga masih perlu diperkuat. Dengan demikian, implementasi Program BAAS di Kota Binjai menunjukkan praktik yang adaptif dan partisipatif, namun masih memerlukan penguatan dari sisi pendanaan, regulasi, dan sinergi lintas sektor untuk menjamin keberlanjutan program.

**Kata kunci:** Zona Integritas, Wilayah Bebas Korupsi, Reformasi Birokrasi, Pelayanan Publik, Fakultas Keperawatan USU

## ABSTRACT

*The agenda of developing high-quality human resources is a key pillar in achieving Indonesia's Golden Vision 2045, yet stunting remains a major challenge. The government launched the Bapak Asuh Anak Stunting (BAAS) program, a multi-stakeholder involvement model, targeting a 14% prevalence rate by 2024. Binjai City, with a prevalence of 19.4%, implemented this program in 2023. This study aims to analyze the implementation of the BAAS Program in Binjai City using George C. Edward III's policy implementation theory. A descriptive qualitative approach was used, with data collected via interviews and observations with nine informants, including DPPKB officials, field officers, and families at risk of stunting. Findings show that (1) Communication was relatively effective; (2) Resources were severely limited, especially funding, hampering outreach; (3) Disposition was positive at the individual level, but institutional commitment was weak due to a lack of regulatory and budget support; (4) Bureaucratic Structure was organized with clear SOPs, but cross-agency coordination needed strengthening. In conclusion, the BAAS implementation in Binjai City is an adaptive, participatory practice, yet its sustainability is threatened without stronger financial support, regulatory reinforcement, and intersectoral synergy.*

**Keywords:** Integrity Zone, Corruption-Free Area, Bureaucratic Reform, Public Service, Faculty of Nursing USU



Karya ini dilisensikan di bawah Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International.

<http://doi.org/10.26594/register.v6i1.idarticle>

## 1. PENDAHULUAN

Pembangunan sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas merupakan pilar sentral dalam pencapaian Visi Indonesia Emas 2045. Namun, realisasi agenda ini menghadapi tantangan besar, salah satunya adalah prevalensi *stunting* yang masih tinggi.<sup>1</sup> *Stunting* didefinisikan sebagai kondisi gagal tumbuh pada anak balita akibat kekurangan gizi kronis dan infeksi berulang, terutama pada periode 1000 Hari Pertama Kehidupan (HPK).<sup>1</sup> Dampaknya tidak hanya terbatas pada pertumbuhan fisik, tetapi juga menghambat perkembangan kognitif, yang pada gilirannya menurunkan produktivitas dan daya saing bangsa di masa depan.<sup>1</sup>

Secara nasional, pemerintah Indonesia telah menunjukkan komitmen serius melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 72 Tahun 2021 tentang Percepatan Penurunan *Stunting*, yang menetapkan target ambisius penurunan prevalensi menjadi 14% pada tahun 2024.<sup>1</sup> Meskipun data Survei Kesehatan Indonesia (SKI) menunjukkan tren penurunan dari 37,6% (2013) menjadi 21,5% (2023), angka ini masih jauh dari target yang ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024.

Konteks lokal di Provinsi Sumatera Utara dan Kota Binjai mencerminkan urgensi permasalahan ini. Sebagaimana disajikan pada Tabel 1, prevalensi *stunting* di Kota Binjai, meskipun menunjukkan tren penurunan, secara konsisten masih berada di atas target nasional. Pada tahun 2023, angkanya tercatat sebesar 19,4% dan pada tahun 2024 sebesar 15,9%, mengindikasikan bahwa intervensi khusus masih sangat diperlukan.

**Tabel 1. Prevalensi Stunting di Sumatera Utara dan Kota Binjai (2020-2024)**

Tahun	Prevalensi Sumatera Utara (%)	Prevalensi Kota Binjai (%)
2020	26.4%	25.3%
2021	24.0%	22.8%
2022	22.8%	20.1%
2023	21.7%	19.4%
2024	19.8%	15.9%

Sumber: Diolah dari BPS Provinsi Sumatera Utara (2024), dan BPS Kota Binjai (2025)

Menanggapi situasi ini, Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) meluncurkan Program Bapak Asuh Anak *Stunting* (BAAS). Program ini dirancang sebagai "gerakan gotong royong" yang mendorong partisipasi multipihak melibatkan pemerintah, organisasi masyarakat, akademisi, hingga dunia usaha untuk memberikan bantuan langsung kepada Keluarga Berisiko *Stunting* (KRS). Kota Binjai menjadi salah satu daerah yang mengadopsi dan

mengimplementasikan program ini sejak tahun 2023, sebagai bagian dari inovasi daerah "Binjai SMOTING" (Semangat Menuju Zero *Stunting*).

Keberhasilan sebuah program tidak terletak pada perencanaannya semata, tetapi pada implementasinya di lapangan. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses implementasi program BAAS di Kota Binjai. Dengan menggunakan kerangka teori implementasi kebijakan dari George C. Edward III, penelitian ini mengkaji empat variabel kritis: (1) Komunikasi, (2) Sumber Daya, (3) Disposisi, dan (4) Struktur Birokrasi. Analisis ini difokuskan untuk mendeskripsikan jalannya implementasi dan mengidentifikasi hambatan utama yang dihadapi dalam upaya penanggulangan *stunting* di Kota Binjai.

## 2. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Pendekatan ini dipilih untuk memperoleh pemahaman yang mendalam dan menyeluruh mengenai fenomena implementasi program BAAS, dengan fokus pada proses, interaksi aktor, dan hambatan yang muncul dalam konteks alamiahnya. Lokasi penelitian difokuskan pada Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DPPKB) Kota Binjai, yang bertindak sebagai *leading sector* dan sekretariat pelaksanaan program BAAS di tingkat kota.

Pengumpulan data primer dilakukan melalui dua teknik utama: wawancara mendalam (*in-depth interview*) dan observasi partisipatif. Wawancara dilakukan dengan sembilan informan kunci yang dipilih menggunakan teknik *purposive sampling*.<sup>1</sup> Pemilihan informan ini dirancang untuk mencakup tiga tingkatan implementasi guna menjamin validitas data melalui triangulasi sumber, sebagaimana dirinci dalam Tabel 2. Data sekunder dikumpulkan melalui studi dokumentasi, meliputi data prevalensi *stunting*, salinan Surat Keputusan (SK) Walikota terkait, dan dokumen perencanaan program.

**Tabel 2. Komposisi Informan Penelitian**

Kategori Informan	Jabatan/Peran	Jumlah
Koordinator Program	Kepala Bidang Ketahanan & Kesejahteraan Keluarga, DPPKB	1
Pelaksana Teknis	Kasi Bina Ketahanan Keluarga, Kasi Advokasi & KIE, Kasi Data & Informasi	3
Pelaksana Lapangan	Tim Pendamping Keluarga (PLKB)	1
Penerima Manfaat (Sasaran)	Calon Pengantin (Catin)	2
Penerima Manfaat (Sasaran)	Keluarga Berisiko Stunting (KRS)	2
<b>Total</b>		<b>9</b>

Sumber: Diolah dari data penelitian (2025)

Seluruh data yang terkumpul dianalisis menggunakan model analisis interaktif yang dikembangkan oleh Miles, Huberman, dan Saldana. Proses ini mencakup tiga alur kegiatan yang simultan: reduksi data (memilih, memfokuskan, dan menyederhanakan data mentah), penyajian data (mengorganisasikan data dalam bentuk narasi dan matriks), dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Keabsahan data dipastikan melalui triangulasi teknik, yaitu dengan membandingkan temuan dari hasil wawancara, observasi di lapangan, dan data dokumen resmi.

### 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis implementasi program BAAS di Kota Binjai didasarkan pada empat variabel kunci teori George C. Edward III. Temuan di lapangan menunjukkan gambaran yang paradoks: keberhasilan pada variabel "lunak" (seperti komunikasi dan prosedur) diimbangi oleh kegagalan kritis pada variabel "keras" (terutama pendanaan).

#### 3.1 *Komunikasi*

Variabel komunikasi, yang mencakup transmisi, kejelasan, dan konsistensi, ditemukan berjalan relatif efektif dan menjadi salah satu faktor pendukung implementasi. Transmisi informasi dari pembuat kebijakan ke pelaksana di DPPKB dan lini lapangan (PLKB) berlangsung lancar melalui saluran formal, seperti Rapat Tim Percepatan Penurunan Stunting (TPPS), maupun saluran informal yang cepat seperti grup WhatsApp.

Kejelasan informasi juga tergolong baik. Para pelaksana di DPPKB dan PLKB menunjukkan pemahaman yang seragam mengenai peran dan batasan mereka. Mereka secara konsisten mengidentifikasi bahwa fokus utama DPPKB dalam program ini adalah pada aspek pencegahan (intervensi sensitif), yang menyasar Keluarga Berisiko Stunting (KRS), sementara penanganan (intervensi spesifik) menjadi domain Dinas Kesehatan. Pemahaman ini juga sampai ke tingkat penerima manfaat. Hasil wawancara dengan KRS menunjukkan bahwa mereka memahami program ini sebagai "bantuan gizi" yang bertujuan untuk perbaikan gizi ibu dan anak. Konsistensi pesan dari BKKBN pusat hingga ke pelaksana lapangan berhasil dijaga, menciptakan landasan pemahaman yang kuat bagi para aktor untuk menjalankan tugas mereka.

#### 3.2 *Sumber Daya*

Berbeda dengan komunikasi, variabel sumber daya menjadi hambatan paling kritis yang melumpuhkan potensi program BAAS. Analisis variabel ini dibagi menjadi staf, informasi, wewenang, dan fasilitas (terutama anggaran). Temuan menunjukkan bahwa sumber daya staf, informasi, dan wewenang sebagian besar telah memadai. Kuantitas dan kualitas staf lapangan, khususnya PLKB dan Kader Tim Pendamping Keluarga (TPK), dinilai kompeten, memahami

wilayah binaan, dan mampu melaksanakan tugas pendataan serta pendampingan. Pelaksana juga memiliki informasi yang cukup dan wewenang yang jelas untuk bertindak, didukung oleh regulasi formal berupa SK Walikota tentang TPPS dan SK BAAS.

Namun, keberhasilan tiga sub-variabel tersebut dinegasikan oleh kegagalan total pada sub-variabel fasilitas, khususnya sumber daya finansial (anggaran). Temuan utama penelitian ini adalah bahwa program BAAS di Kota Binjai tidak memiliki alokasi anggaran khusus dan permanen dari APBD. Program ini secara eksklusif bergantung pada konsep "gotong royong" yang dalam praktiknya diterjemahkan sebagai donasi sukarela.

Implementasi sumber daya ini terbagi dalam dua fase. Fase pertama, pada tahun 2023, 41 Kepala OPD di lingkungan Pemko Binjai berpartisipasi sebagai donatur (Bapak Asuh) dengan kontribusi sukarela (sekitar Rp 500.000 per bulan). Namun, skema ini hanya berlangsung selama enam bulan, dan setelah itu program "selesai gitu aja". Fase kedua, untuk menjaga program tetap berjalan di tahun 2024, inisiatif diambil oleh internal DPPKB, di mana sekitar 75 staf berkontribusi menggunakan "dana pribadi" mereka (berkisar Rp 75.000 hingga Rp 100.000 per bulan).

Keterbatasan sumber daya ini berdampak langsung pada cakupan dan efektivitas program. Seorang PLKB di lapangan memberikan gambaran nyata mengenai dampak ini: "di kelurahan saya ini ada 12 KRS tapi yang dapat itu cuman 1 karena ya bisa dibilang minimnya OTA (Orang Tua Asuh) tadi itu". Ketergantungan pada filantropi birokrat dan swadaya staf menjadikan program ini sangat rapuh, tidak berkelanjutan, dan tidak mampu menjawab skala masalah stunting di Kota Binjai yang prevalensinya masih 15,9%.

### 3.3 Disposisi

Variabel disposisi, atau sikap pelaksana, menunjukkan dikotomi yang jelas antara komitmen individu dan komitmen kelembagaan. Di satu sisi, disposisi individu para pelaksana di DPPKB dan PLKB sangat positif. Mereka menunjukkan pemahaman yang baik terhadap urgensi stunting, proaktif, dan memiliki inisiatif tinggi untuk menjalankan program. Inisiatif dan komitmen pribadi yang tinggi inilah yang menjadi "penyelamat" program. Ketika sumber daya dari OPD lain berhenti, disposisi positif staf DPPKB-lah yang mendorong mereka untuk mengambil langkah street-level entrepreneurship menggunakan "dana pribadi" mereka untuk memastikan bantuan tetap tersalurkan, meskipun dalam skala sangat kecil. Mereka bertindak sebagai "prajurit yang baik" (good soldier) yang berusaha menjalankan misi meskipun sistem pendukungnya gagal.

Di sisi lain, komitmen kelembagaan (di luar DPPKB) terbukti lemah. Berhentinya donasi dari mayoritas Kepala OPD setelah enam bulan, dan kegagalan sekretariat BAAS untuk menggaet mitra baru yang stabil ("sudah dicari tetapi ya seperti tidak ada yang mau"), menunjukkan bahwa program ini tidak dianggap sebagai prioritas kolektif yang didukung oleh kemauan politik (political will) yang

kuat di tingkat pemerintahan kota. Program ini, pada akhirnya, berjalan di atas semangat individu, bukan di atas fondasi komitmen institusional yang kokoh.

### 3.4 Struktur Birokrasi

Variabel struktur birokrasi, yang mencakup ketersediaan Standard Operating Procedures (SOP) dan koordinasi (fragmentasi), ditemukan relatif fungsional dan efektif. SOP untuk alur data, komunikasi, dan pelaporan telah tersedia, baik dari pusat (BKKBN) maupun yang diadaptasi di daerah. Pelaksana di lini lapangan memahami alur kerja ini, mulai dari pendataan KRS melalui aplikasi verfal hingga pelaporan pendampingan.

Koordinasi antar unit (fragmentasi) juga bukan menjadi hambatan besar. Secara internal, koordinasi antar bidang di DPPKB berjalan lancar. Secara eksternal, DPPKB telah berhasil menjalin kolaborasi yang baik dengan mitra strategis. Contoh paling signifikan adalah kerja sama dengan BAZNAS Kota Binjai, yang secara rutin berkontribusi dalam bentuk beras fortifikasi untuk melengkapi bantuan gizi dari donatur BAAS. Kolaborasi juga terjalin dengan instansi vertikal, seperti Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) Kelas IIA Binjai, yang turut berpartisipasi sebagai donatur.

Temuan ini mengindikasikan bahwa kegagalan BAAS di Binjai bukan disebabkan oleh birokrasi yang kaku, silo, atau tidak terkoordinasi. Sebaliknya, struktur birokrasi (TPPS, TPK, alur data, dan jejaring mitra) telah terbangun dan siap beroperasi. Masalahnya, struktur ini adalah "mesin yang dirancang dengan baik tetapi tidak memiliki bahan bakar". Struktur yang ada hanya mampu memproses intervensi sesuai dengan kapasitas sumber daya yang sangat terbatas (seperti pada kasus 1 dari 12 KRS), menjadikan struktur yang fungsional ini menjadi "kosong" (hollow) atau kurang berdaya.

## 4. KESIMPULAN

Implementasi program Bapak Asuh Anak Stunting (BAAS) di Kota Binjai menunjukkan sebuah gambaran yang paradoksal. Berdasarkan analisis model Edward III, program ini berhasil pada dua variabel: Komunikasi yang efektif dan Struktur Birokrasi yang fungsional serta terkoordinasi. Keberhasilan ini didukung oleh variabel ketiga, Disposisi individu pelaksana (staf DPPKB dan PLKB) yang sangat positif, proaktif, dan berkomitmen tinggi.

Namun, ketiga variabel positif ini dibayangi oleh kegagalan kritis pada satu variabel kunci: Sumber Daya. Program BAAS di Kota Binjai tidak dilembagakan secara finansial. Ketiadaan alokasi anggaran (APBD) yang didedikasikan dan ketergantungan penuh pada donasi sukarela yang tidak stabil pertama dari Kepala OPD, kemudian dari dana pribadi staf telah menjadikan program ini tidak berkelanjutan dan gagal mencapai skala yang dibutuhkan. Desain kebijakan BAAS sebagai "gerakan gotong royong" telah diterjemahkan sebagai program swadaya yang bersifat karitatif (*charity*), bukan

sebagai intervensi kebijakan publik yang didukung kapasitas fiskal daerah. Akibatnya, program ini lebih menyerupai "gerakan sosial" ad-hoc yang rapuh, yang bertahan hanya karena pengorbanan pribadi para pelaksananya, daripada sebuah strategi penanggulangan stunting yang sistematis dan berkelanjutan.

Berdasarkan temuan ini, beberapa rekomendasi diajukan. Pertama, keberlanjutan BAAS menuntut institusionalisasi pendanaan. Pemerintah Kota Binjai harus beralih dari model donasi sukarela ke alokasi anggaran yang stabil dalam APBD, atau setidaknya secara proaktif memfasilitasi kemitraan CSR swasta yang formal dan jangka panjang. Kedua, penguatan komitmen kelembagaan diperlukan melalui regulasi daerah yang lebih kuat (seperti Peraturan Walikota) yang menegaskan pembagian peran dan tanggung jawab sumber daya lintas OPD, tidak hanya membebankannya pada DPPKB. Ketiga, struktur koordinasi yang sudah baik dengan BAZNAS harus diperluas untuk secara strategis mengikat sektor swasta dan organisasi masyarakat sipil sebagai mitra pendanaan yang berkelanjutan

## 5. REFERENSI

- Agustino, Leo. (2008). *Dasar – Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- AG, S. (2011). *Analisis Kebijakan Publik (konsep, teori, dan aplikasi)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional. (2023). *Panduan Bapak Asuh Anak Stunting*. BKKBN.
- Edward III, G. C. (1980). *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Press.
- Gurning, F. P., Astuti, R. W., & Sinambela, U. B. M. (2021). Implementasi program pencegahan dan penanggulangan stunting di wilayah kerja dinas Kesehatan Kota Medan tahun 2020. *Jurnal Kesehatan*, 10(1), 36-42.
- Moleong, Lexy J. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Pemerintah Kota Binjai. (2022). *Keputusan Walikota Binjai No.188.45/773/K Tahun 2022 Tentang Pembentukan Tim Pelaksana Kegiatan Koordinasi Percepatan Penurunan Stunting Kota Binjai*.
- Presiden Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021 Tentang Percepatan Penurunan Stunting*.
- Subarsono, A. G. (2011). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Pustaka Pelajar.
- Widianto, B. (2018). *Panduan Konvegerensi Program/Kegiatan Program Pencegahan Stunting*. Buku Pegangan Resmi Perangkat Daerah. Jakarta.