Jurnal INTERAKSI

KONVERGENSI KEBIJAKAN, FRAGMENTASI PELAKSANAAN: TANTANGAN *COLLABORATIVE GOVERNANCE* DALAM PERCEPATAN PENURUNAN *STUNTING* DI JAWA TIMUR

***Puri Retno Mutia**[1)]

[1)]*Program Studi Magister Administrasi Publik, Universitas Kadiri, Indonesia*

**Email Korespondensi: puri@gmail.com*

Kata Kunci:
collaborative governance; konvergensi kebijakan; percepatan penurunan stunting; fragmentasi implementasi; Jawa Timur.

Abstrak

Stunting masih menjadi tantangan pembangunan manusia di Jawa Timur meskipun prevalensinya menurun. Penelitian ini bertujuan menganalisis tantangan collaborative governance dalam percepatan penurunan *stunting* di Jawa Timur dan merumuskan model untuk memperkuat konvergensi implementasi. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif melalui studi dokumen dan kepustakaan yang dianalisis secara tematik. Hasil kajian menunjukkan lima tema tantangan: koordinasi lintas sektor yang administratif, basis data sasaran yang belum terintegrasi, perencanaan dan penganggaran yang sektoral, disparitas kapasitas antardaerah, serta akuntabilitas dan monitoring-evaluasi kolaboratif yang belum terbentuk. Penelitian mengusulkan model Integrated *Stunting Collaboration System* (ISCS) berupa kepemimpinan kolaboratif sebagai fondasi dan lima strategi: integrasi data, perencanaan dan penganggaran bersama, indikator kinerja bersama, forum penyelesaian masalah, serta monitoring dan evaluasi kolaboratif. Model belum divalidasi secara empiris.

Keywords:
collaborative governance; policy convergence; stunting reduction; implementation fragmentation; East Java.

Abstract

Stunting remains a major human development challenge in East Java despite a declining prevalence. This study analyses the challenges of collaborative governance in accelerating stunting reduction in East Java and formulates a model to strengthen implementation convergence. It employs a descriptive qualitative approach using document and literature study, analysed thematically. Five themes emerge: administrative coordination, non-integrated data, sectoral planning and budgeting, capacity disparities among districts, and underdeveloped collaborative accountability and monitoring-evaluation. The study proposes the Integrated Stunting Collaboration System (ISCS) model, with collaborative leadership as its foundation and five strategies: data integration, joint planning and budgeting, shared

performance indicators, a problem-solving forum, and collaborative monitoring and evaluation. The model is not yet empirically validated.

PENDAHULUAN

Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021 tentang Percepatan Penurunan *Stunting* mengamanatkan bahwa percepatan penurunan *stunting* dilaksanakan melalui pendekatan konvergensi yang melibatkan pemerintah pusat, pemerintah daerah, pemerintah desa, dunia usaha, perguruan tinggi, dan masyarakat secara terpadu (Peraturan Presiden Nomor 89 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik, 2021). Sebagai tindak lanjut, Pemerintah Provinsi Jawa Timur membentuk Tim Percepatan Penurunan *Stunting* (TPPS) dan menjalankan intervensi lintas sektor yang melibatkan Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), Dinas Kesehatan, Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Dinas Sosial, Dinas Pendidikan, pemerintah kabupaten/kota, pemerintah desa, pusat kesehatan masyarakat (puskesmas), Tim Penggerak Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (PKK), dan pemangku kepentingan lainnya (Nasional, 2023). Prevalensi *stunting* di Jawa Timur menunjukkan tren penurunan, yakni 19,2% pada Survei Status Gizi Indonesia (SSGI) 2022, 17,7% pada Survei Kesehatan Indonesia (SKI) 2023, dan 14,7% pada 2024 (K. K. R. Indonesia, 2023, 2024; Surabaya, 2025).

Namun, capaian agregat tersebut tampaknya belum sepenuhnya mencerminkan konvergensi implementasi di daerah. Evaluasi di Kabupaten Jember, misalnya, mencatat kendala koordinasi antarperangkat daerah dalam penyelarasan data sasaran, pembagian peran antarlembaga, dan mekanisme pemantauan bersama (Timur, 2024), sementara prevalensi Jember pada SSGI 2022 (34,9%) tercatat tertinggi di Jawa Timur (Katadata, 2022). Di Kabupaten Bangkalan, prevalensi (26,2%) juga masih di atas angka provinsi (19,2%), dan penanganannya tidak hanya terkait intervensi kesehatan, tetapi juga sanitasi, kemiskinan, pendidikan, dan kualitas lingkungan yang menuntut keterlibatan banyak sektor secara terpadu (Nasional/Bappenas, 2023).

Dua kabupaten tersebut tentu belum cukup untuk menggeneralisasi kondisi 38 kabupaten/kota di Jawa Timur; keduanya hanya memberi indikasi awal bahwa tantangan percepatan penurunan *stunting* tampaknya tidak lagi terletak semata pada keterbatasan regulasi atau jumlah program, melainkan pada tata kelola implementasi lintas sektor. Indikasi ini diperiksa pada bagian Hasil melalui kajian dokumen. Secara konseptual, kolaborasi lintas sektor menghadapi hambatan seperti ketimpangan sumber daya dan kekuasaan, rendahnya kepercayaan, serta lemahnya komitmen pada proses bersama (Ansell & Gash, 2008), dan tanpa mekanisme kolaborasi yang kuat konvergensi kebijakan berpotensi berhenti pada dokumen perencanaan (Emerson et al., 2012).

Kajian tentang collaborative governance dalam penanganan *stunting* umumnya dilakukan di tingkat kabupaten melalui studi kasus kualitatif. Rahmawati et al. (2024) di Kabupaten Purworejo, dengan kerangka Ansell dan Gash, menemukan bahwa dialog tatap muka dan kepercayaan terbangun melalui komunikasi dan keterbukaan informasi, tetapi komitmen pemangku kepentingan bervariasi, *stunting* masih kerap diremehkan, dan terdapat hambatan kultural, kelembagaan, serta politis. Rusliadi & Hasriadi (2025) di Kabupaten Pasangkayu mengidentifikasi kepercayaan antaraktor, komunikasi efektif, dan dukungan regulasi sebagai faktor pendukung, serta keterbatasan sumber daya, lemahnya koordinasi, dan perbedaan kepentingan antaraktor sebagai hambatan. Nugroho & Sugiyanto (2026) menegaskan bahwa efektivitas program *stunting* di tingkat lokal sangat bergantung pada kualitas kolaborasi, terutama kejelasan pembagian peran, kepercayaan, dan mekanisme koordinasi.

Studi-studi tersebut berfokus pada proses kolaborasi di tingkat kabupaten dan belum menelaah kolaborasi di tingkat provinsi, ketika koordinasi dijalankan oleh TPPS berjenjang yang dibentuk melalui regulasi. Selain itu, sepanjang penelusuran penulis, belum banyak kajian yang secara eksplisit menghubungkan hambatan kolaborasi dengan mekanisme sistemik, yaitu data, perencanaan dan penganggaran, serta indikator kinerja, lalu menerjemahkannya menjadi model tata kelola yang operasional. Kebaruan artikel ini terletak pada (1) fokus pada

tingkat provinsi (Jawa Timur) dan relasinya dengan kabupaten/kota, (2) kajian dokumen lintas sumber yang dianalisis dengan dimensi collaborative governance secara eksplisit, dan (3) usulan model Integrated *Stunting* Collaboration System (ISCS) sebagai rancangan tata kelola.

Penelitian ini menjawab dua pertanyaan: (1) tantangan collaborative governance apa saja yang tampak dalam percepatan penurunan *stunting* di Jawa Timur? dan (2) model serta strategi apa yang dapat diusulkan untuk memperkuat konvergensi implementasi? Secara teoretis, artikel ini berkontribusi menunjukkan penerapan kerangka collaborative governance pada kolaborasi yang dimandatkan dan berjenjang; secara praktis, artikel ini menawarkan rancangan strategi dan instrumen bagi TPPS Provinsi Jawa Timur.

TINJAUAN TEORETIS

Stunting sebagai Wicked Problem

Stunting merupakan wicked problem, yaitu masalah publik yang batasnya sulit dirumuskan, saling terkait dengan masalah lain, melibatkan banyak pihak dengan kepentingan berbeda, dan tidak memiliki solusi tunggal (Head & Alford, 2015; Rittel & Webber, 1973). Penanganannya tidak dapat diselesaikan hanya melalui sektor kesehatan, tetapi melibatkan pendidikan, perlindungan sosial, pemberdayaan masyarakat, sanitasi, hingga pemerintah desa. Karakter ini menuntut tata kelola yang melampaui koordinasi administratif.

Collaborative Governance: Ansell dan Gash serta Emerson dkk.

Collaborative governance menurut Ansell & Gash (2008) adalah pengaturan tata kelola yang melibatkan lembaga pemerintah dan aktor nonpemerintah dalam proses pengambilan keputusan yang formal, berorientasi konsensus, dan bertujuan merumuskan maupun melaksanakan kebijakan publik secara bersama-sama. Model Ansell dan Gash disusun dari tinjauan terhadap 137 kasus lintas sektor, terutama di Amerika Serikat, sehingga berfungsi sebagai kerangka konseptual, bukan bukti empiris tentang *stunting* di Indonesia. Model tersebut memuat empat variabel utama: (1) kondisi awal (*starting conditions*),

yakni ketimpangan sumber daya, insentif untuk berpartisipasi, serta riwayat kerja sama atau konflik; (2) desain kelembagaan (*institutional design*), yakni aturan dasar, keterbukaan, dan transparansi proses; (3) kepemimpinan fasilitatif (*facilitative leadership*); dan (4) proses kolaboratif (*collaborative process*), yang mencakup dialog tatap muka, pembangunan kepercayaan, komitmen pada proses, pemahaman bersama, dan capaian antara.

Emerson et al. (2012) melengkapinya dengan kerangka integratif yang memandang kolaborasi sebagai rezim yang berada dalam konteks sistem tertentu (*system context*) dan digerakkan oleh dinamika kolaborasi, yaitu keterlibatan berprinsip (*principled engagement*), motivasi bersama (*shared motivation*), dan kapasitas untuk tindakan bersama (*capacity for joint action*). Dalam artikel ini kedua kerangka dipakai secara komplementer: Ansell dan Gash menyediakan dimensi kondisi awal, desain kelembagaan, kepemimpinan, dan proses; Emerson dkk. menyediakan konteks sistem dan kapasitas tindakan bersama yang relevan untuk membaca disparitas antardaerah. Dari perspektif tata kelola jaringan, TPPS Provinsi dapat dipandang sebagai organisasi administratif jaringan (*network administrative organization*) yang berperan mengoordinasikan aktor-aktor otonom, dengan konsekuensi terbatasnya kewenangan hierarkis atas anggota jaringan (Provan & Kenis, 2008).

Kolaborasi yang Dimandatkan dan Konteks Indonesia

Ansell & Gash (2008) menekankan bahwa insentif berpartisipasi, kesetaraan sumber daya, dan kepercayaan menentukan kualitas kolaborasi. TPPS berbeda dari forum kolaboratif yang tumbuh sukarela karena dibentuk melalui regulasi (Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2021 Tentang Percepatan Penurunan *Stunting*, 2021), sehingga analisis perlu menimbang implikasi mandat *top-down* terhadap kesukarelaan, kepercayaan, dan kesetaraan antaraktor. Studi di Indonesia menunjukkan bahwa dukungan regulasi menjadi faktor pendukung (Rusliadi & Hasriadi, 2025), tetapi kualitas dialog, kepercayaan, dan komitmen tetap bervariasi antaraktor (Nugroho & Sugiyanto, 2026; Rahmawati et al., 2024).

Definisi Operasional

Konvergensi kebijakan didefinisikan sebagai keselarasan regulasi, kelembagaan, dan pembagian peran lintas tingkat pemerintahan, yang diindikasikan oleh keberadaan Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021, TPPS berjenjang, dan delapan aksi konvergensi. Konvergensi implementasi didefinisikan sebagai keselarasan aktor, data, perencanaan-penganggaran, dan indikator pada pelaksanaan di daerah. Fragmentasi implementasi adalah kondisi ketika konvergensi implementasi tidak terpenuhi, yang dalam penelitian ini diindikasikan oleh empat hal: (1) sasaran yang sama dicatat dalam basis data berbeda; (2) rencana kegiatan dan anggaran disusun per perangkat daerah tanpa sinkronisasi sasaran dan lokasi; (3) koordinasi berhenti pada rapat dan pelaporan tanpa keputusan bersama yang ditindaklanjuti; dan (4) indikator kinerja bersifat sektoral.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan teknik studi dokumen dan studi kepustakaan. Penelitian tidak mengumpulkan data lapangan primer sehingga tidak melibatkan wawancara atau observasi. Dokumen dipilih secara purposif dengan kriteria: (1) diterbitkan oleh instansi pemerintah yang berwenang atau lembaga resmi; (2) memuat ketentuan, pedoman, perencanaan, data survei, atau laporan kinerja tentang percepatan penurunan *stunting* di tingkat nasional atau Jawa Timur; dan (3) terbit pada rentang 2021–2024, sesuai masa berlaku Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021. Dokumen yang memenuhi kriteria berjumlah delapan, yaitu satu regulasi (Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2021 Tentang Percepatan Penurunan *Stunting*, 2021), tiga pedoman teknis (pedoman pelaksanaan percepatan penurunan *stunting* dan pedoman audit kasus *stunting* dari BKKBN, serta pedoman delapan aksi konvergensi dari Kementerian Dalam Negeri), satu dokumen perencanaan (Nasional/Bappenas, 2023) dua laporan survei (K. K. R. Indonesia, 2023, 2024), dan satu laporan kinerja (Timur, 2024). Regulasi

pendukung di luar rentang tahun tersebut, yaitu Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi, dipakai sebagai rujukan analitis. Literatur pembanding berupa artikel jurnal bereputasi tentang collaborative governance dan penanganan *stunting* di Indonesia.

Dokumen diunduh dari laman resmi penerbitnya, dicatat dalam log dokumen (judul, penerbit, tahun, jenis, dan bagian yang relevan), dan disimpan dalam arsip terkode untuk memudahkan penelusuran ulang. Analisis dilakukan secara tematik mengikuti tahapan Braun & Clarke (2006) : (1) membaca dokumen secara berulang untuk membangun pemahaman; (2) memberi kode awal pada kutipan dan data relevan; (3) mengelompokkan kode ke dalam kandidat tema; (4) meninjau tema terhadap data dan seluruh dokumen; (5) mendefinisikan dan menamai tema; dan (6) menyusun laporan. Pengodean bersifat deduktif-induktif: kode awal diturunkan dari dimensi collaborative governance pada Tabel 1, kemudian diperkaya kode induktif dari dokumen. Proses pengodean ini menghasilkan lima tema tantangan, yaitu (T1) koordinasi lintas sektor yang administratif, (T2) basis data sasaran yang belum terintegrasi, (T3) perencanaan dan penganggaran yang masih sektoral, (T4) disparitas kapasitas antardaerah, serta (T5) akuntabilitas dan monitoring-evaluasi kolaboratif yang belum terbentuk. Selain lima tema tersebut, hasil memuat gambaran konteks sistem (kerangka kebijakan dan capaian prevalensi). Kelima tema inilah yang digunakan secara konsisten pada Abstrak, Hasil, dan Tabel 4.

Validitas dijaga melalui triangulasi sumber (regulasi, pedoman, survei, laporan kinerja, dan literatur ilmiah), penelusuran balik (audit trail) melalui log dokumen dan buku kode (*codebook*), serta pencantuman sitasi pada setiap temuan agar dapat diperiksa pembaca. Pemetaan dimensi, indikator, dan sumber dokumen disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Pemetaan Dimensi *Collaborative Governance*, Indikator Analisis, dan Sumber Dokumen

Dimensi	Indikator (kode analisis)	Sumber dokumen	Tema terkait
Kondisi awal dan konteks sistem (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012)	Ketimpangan sumber daya dan kapasitas antardaerah; variasi prevalensi; riwayat kerja sama	(K. K. R. Indonesia, 2023, 2024; Timur, 2024)	T4
Desain kelembagaan	Mandat regulasi TPPS; kejelasan peran; aturan data, perencanaan, dan pelaporan	(K. D. N. R. Indonesia, 2023; Nasional, 2024; Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2019 Tentang Satu Data Indonesia, 2019a; Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2021 Tentang Percepatan Penurunan *Stunting*, 2021)	T1, T2, T3
Kepemimpinan fasilitatif	Peran TPPS Provinsi memfasilitasi, memediasi, dan membina kabupaten/kota	(Nasional, 2024; Timur, 2024)	T1, T4
Proses kolaboratif dan kapasitas tindakan bersama	Dialog dan pengambilan keputusan bersama; data bersama; sinkronisasi rencana dan anggaran	(K. D. N. R. Indonesia, 2023; Peraturan BKKBN Nomor 12 Tahun 2021 Tentang Rencana Aksi Nasional Percepatan Penurunan *Stunting* (RAN PASTI), 2021; Timur, 2024)	T1, T2, T3
Hasil dan akuntabilitas	Indikator bersama; monitoring dan evaluasi; reviu kinerja; capaian prevalensi	(K. K. R. Indonesia, 2023; Nasional, 2024; Timur, 2024)	T5

Sumber Tabel: Diolah penulis berdasarkan Ansell & Gash (2008) serta Emerson et al. (2012)

HASIL

Konteks: Konvergensi Kebijakan dan Capaian Prevalensi

Kerangka regulasi, kelembagaan, dan pembagian peran telah dibentuk melalui Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021 dan TPPS (Nasional, 2023;

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2021 Tentang Percepatan Penurunan *Stunting*, 2021), sehingga konvergensi kebijakan secara formal telah terpenuhi. Prevalensi *stunting* di Jawa Timur menurun, tetapi terdapat variasi yang lebar antardaerah (Tabel 2). Pada (K. K. R. Indonesia, 2023), prevalensi Kabupaten Jember (34,9%) hampir dua kali angka provinsi (19,2%), dan Kabupaten Bangkalan (26,2%) berada di peringkat keenam dari 38 kabupaten/kota. Pada 2024, sebanyak 22 kabupaten/kota mengalami penurunan dan 9 kabupaten/kota mengalami kenaikan dibanding 2023 (Surabaya, 2025). Perlu dicatat bahwa SSGI dan SKI memiliki desain survei yang tidak identik sehingga perbandingan antartahun harus dibaca hati-hati.

Tabel 2. Prevalensi *Stunting* di Jawa Timur dan Dua Kabupaten Contoh

Wilayah	Tahun	Prevalensi (%)	Keterangan dan sumber
Provinsi Jawa Timur	2022	19,2	SSGI 2022 (K. K. R. Indonesia, 2023)
Provinsi Jawa Timur	2023	17,7	SKI 2023 (K. K. R. Indonesia, 2023)
Provinsi Jawa Timur	2024	14,7	Hasil survei 2024 (Beritajatim.com, 2026; Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021 Tentang Percepatan Penurunan *Stunting*, 2021; Surabaya, 2025)
Kabupaten Jember	2022	34,9	Tertinggi di Jawa Timur (Katadata, n.d.)
Kabupaten Bangkalan	2022	26,2	Peringkat ke-6 dari 38 kabupaten/kota (Katadata, n.d.)

Sumber Tabel: Diolah penulis dari dokumen yang dirujuk

Konvergensi kebijakan yang telah terbentuk ini belum otomatis diikuti konvergensi implementasi. Kelima tema berikut menunjukkan di mana fragmentasi tampak, dan ringkasan temuan per tema disajikan pada Tabel 3.

T1. Koordinasi Lintas Sektor yang Administratif

Percepatan penurunan *stunting* melibatkan banyak aktor, mulai dari BKKBN, dinas-dinas terkait, pemerintah kabupaten/kota dan desa, puskesmas, PKK, hingga kader masyarakat. Dari sisi desain kelembagaan, TPPS telah dibentuk secara berjenjang (Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021 Tentang

Percepatan Penurunan *Stunting*, 2021). Dari sisi proses kolaboratif, laporan kinerja dan evaluasi menunjukkan bahwa koordinasi yang terbangun masih didominasi forum rapat, pelaporan, dan pembagian tugas administratif. Evaluasi di Kabupaten Jember mencatat kendala pembagian peran antarlembaga dan mekanisme pemantauan bersama (Timur, 2024). Mekanisme pengambilan keputusan bersama, penyelesaian masalah lintas sektor, dan pengendalian program terpadu tampak belum berjalan optimal, sehingga intervensi tiap perangkat daerah cenderung berjalan sendiri-sendiri (K. K. R. Indonesia, 2023).

T2. Basis Data Sasaran Yang Belum Terintegrasi

Data sasaran dikelola dalam beberapa sistem yang berbeda, yakni data keluarga berisiko *stunting* oleh BKKBN, data gizi dan pengukuran balita dalam aplikasi e-PPGBM (Elektronik Pencatatan dan Pelaporan Gizi Berbasis Masyarakat) oleh Kementerian Kesehatan, data kependudukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dukcapil), dan data perlindungan sosial oleh Dinas Sosial. Perbedaan cakupan, definisi sasaran, dan waktu pemutakhiran menyebabkan ketidaksesuaian sasaran penerima manfaat, potensi duplikasi intervensi, dan menyulitkan perencanaan serta penganggaran berbasis bukti (evidence-based policy) (K. K. R. Indonesia, 2023; Nasional, 2023). Evaluasi di Kabupaten Jember juga mencatat kendala penyelarasan data sasaran(Timur, 2024). Inisiatif integrasi telah ada melalui Satu Data Indonesia (Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021 Tentang Percepatan Penurunan *Stunting*, 2021), tetapi temuan dokumen menunjukkan bahwa standar tersebut belum diterjemahkan menjadi satu data sasaran *stunting* yang dipakai bersama lintas perangkat daerah.

T3. Perencanaan dan Penganggaran yang Masih Sektoral

Delapan aksi konvergensi menyediakan instrumen perencanaan bersama, yaitu analisis situasi, penyusunan rencana kegiatan, dan rembuk *stunting* (K. D. N. R. Indonesia, 2023). Namun, rencana kegiatan dan anggaran pada praktiknya masih disusun menurut perangkat daerah sehingga belum menjamin intervensi

jatuh pada sasaran dan lokasi yang sama (Nasional/Bappenas, 2023). Kondisi ini berkaitan dengan temuan pada T2: tanpa data sasaran yang sama, sinkronisasi rencana dan anggaran sulit dilakukan.

T4. Disparitas Kapasitas Antardaerah

Variasi prevalensi pada Tabel 2 menunjukkan bahwa kemampuan daerah menjalankan kebijakan belum merata: pada 2024, sebagian kabupaten/kota menurun sementara 9 kabupaten/kota justru naik (Surabaya, 2025). Perbedaan kualitas kepemimpinan daerah, kapasitas sumber daya manusia, kemampuan fiskal, dan efektivitas koordinasi membuat sebagian daerah mampu mengintegrasikan intervensi lintas sektor, sementara daerah lain masih terkendala dalam melaksanakan konvergensi (K. D. N. R. Indonesia, 2023; Timur, 2024) Dalam kerangka Ansell dan Gash, ini merupakan ketimpangan kondisi awal; dalam kerangka Emerson dkk., ini berkaitan dengan kapasitas untuk tindakan bersama yang tidak merata.

T5. Akuntabilitas dan Monitoring-Evaluasi Kolaboratif yang Belum Terbentuk

Evaluasi percepatan penurunan *stunting* masih didominasi capaian indikator masing-masing perangkat daerah, sehingga setiap instansi lebih berorientasi pada keberhasilan sektoral daripada tujuan bersama (Timur, 2024). Audit Kasus *Stunting* dan reviu kinerja tahunan telah tersedia sebagai instrumen pembelajaran (K. D. N. R. Indonesia, 2023; Nasional, 2024), tetapi indikator kinerja bersama dan sistem monitoring terpadu yang membuat seluruh pemangku kepentingan memikul tanggung jawab yang sama belum tampak pada dokumen yang dikaji.

PEMBAHASAN

Fragmentasi pada kolaborasi yang dimandatkan

Temuan menunjukkan bahwa Jawa Timur memiliki desain kelembagaan yang lengkap, tetapi proses kolaboratif belum sepadan. Hal ini sejalan dengan studi di Purworejo, tempat dialog tatap muka dan kepercayaan telah dibangun

tetapi komitmen antaraktor tetap bervariasi dan *stunting* masih diremehkan (Rahmawati et al., 2024), serta dengan studi di Pasangkayu yang menempatkan dukungan regulasi sebagai syarat yang perlu tetapi tidak cukup tanpa kepercayaan dan koordinasi yang efektif (Rusliadi & Hasriadi, 2025). Temuan ini juga selaras dengan simpulan Nugroho & Sugiyanto (2026) bahwa kejelasan peran, kepercayaan, dan mekanisme koordinasi menentukan efektivitas program.

Karena TPPS dibentuk melalui regulasi, kolaborasi yang terjadi bersifat dimandatkan (*top-down*). Konsekuensinya bagi dimensi kondisi awal dan desain kelembagaan Ansell & Gash (2008) ada tiga. Pertama, kesukarelaan rendah: perangkat daerah hadir karena kewajiban sehingga partisipasi cenderung berhenti pada kepatuhan administratif, yaitu rapat dan pelaporan. Kedua, kepercayaan tidak otomatis tumbuh dari mandat, terlebih ketika setiap perangkat daerah dinilai berdasarkan indikator sektoralnya sendiri. Ketiga, kesetaraan antaraktor terbatas karena perbedaan kewenangan, anggaran, dan data antarperangkat daerah serta antara provinsi dan kabupaten/kota. Dalam hubungan provinsi-kabupaten/kota yang berada dalam kerangka otonomi daerah, TPPS Provinsi juga tidak memiliki kewenangan hierarkis atas kabupaten/kota; perannya bersifat koordinatif, fasilitatif, serta pembinaan dan pengawasan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, 2014) Dengan demikian, penguatan kolaborasi di Jawa Timur lebih tepat ditempuh melalui kepemimpinan fasilitatif dan mekanisme bersama yang menumbuhkan insentif dan kepercayaan, bukan sekadar penambahan instruksi.

Capaian Prevalensi dan Penilaian "Belum Optimal"

Penurunan prevalensi Jawa Timur sejalan dengan penguatan TPPS, delapan aksi konvergensi, dan Audit Kasus *Stunting*, tetapi kajian dokumen ini bersifat deskriptif sehingga tidak dapat menetapkan bahwa penurunan tersebut disebabkan oleh upaya-upaya itu; hal ini memerlukan evaluasi dampak. Penilaian bahwa tata kelola belum optimal didasarkan pada tiga pembanding: (1) target nasional prevalensi 14% pada 2024 (Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021

Tentang Percepatan Penurunan *Stunting*, 2021), yang belum tercapai di Jawa Timur (14,7%) meskipun mendekati; (2) kesenjangan antardaerah, termasuk 9 kabupaten/kota yang meningkat pada 2024 (Surabaya, 2025); dan (3) kualitas proses kolaborasi pada kelima tema di atas. Upaya yang ada, menurut dokumen yang dikaji, masih lebih berfokus pada pelaksanaan program dan pemenuhan target sektoral daripada pembentukan mekanisme collaborative governance yang berkelanjutan (Timur, 2024). Dengan demikian tidak ada pertentangan antara penurunan prevalensi dan penilaian "belum optimal"; keduanya mengukur hal yang berbeda, yaitu hasil agregat dan kualitas proses kolaborasi.

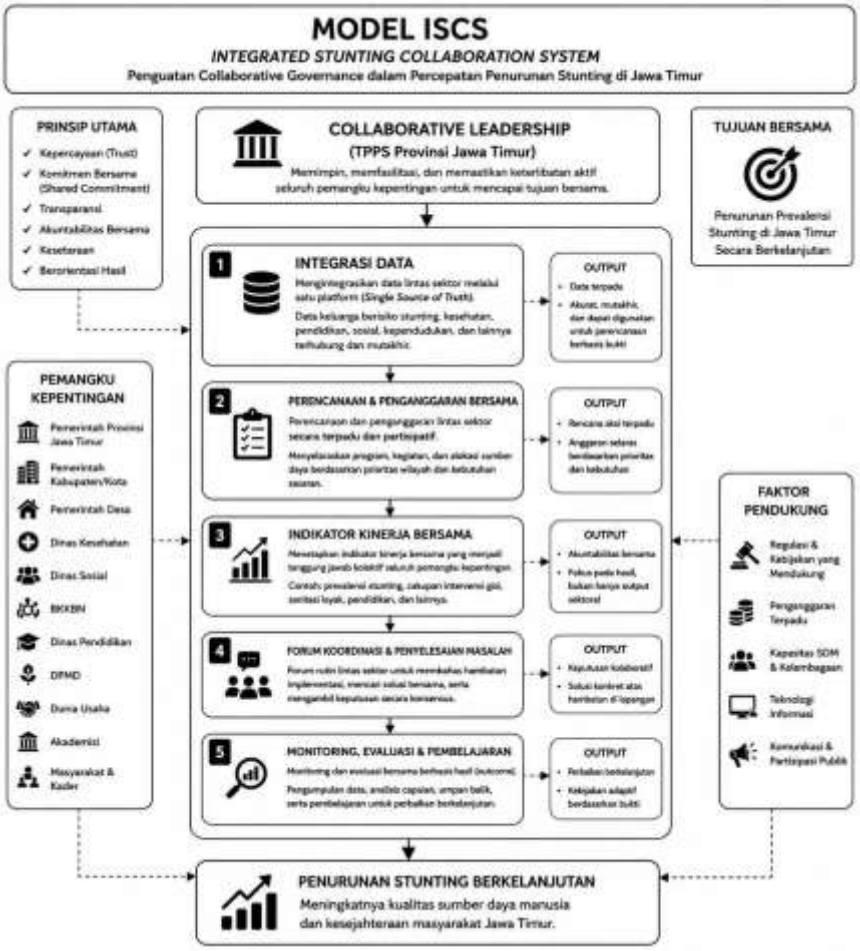
Integrasi Data: Membangun Di Atas Satu Data Indonesia

Usulan integrasi data tidak dimaksudkan mengulang Satu Data Indonesia, yang telah menetapkan standar data, metadata, interoperabilitas, serta pembagian peran produsen dan wali data (Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2019 Tentang Satu Data Indonesia, 2019b). Istilah *single source of truth* dalam artikel ini dimaknai sebagai satu data sasaran *stunting* yang didefinisikan dan diidentifikasi secara sama (mis. melalui identitas kependudukan) dan dapat dioperasikan lintas sistem, sementara setiap instansi tetap menjadi pemilik data sumbernya. Karena data keluarga dan anak merupakan data pribadi, integrasi harus mematuhi prinsip dasar pemrosesan data pribadi dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022, yaitu dasar hukum pemrosesan, pembatasan tujuan, pembatasan akses, dan perjanjian berbagi data (Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 Tentang Pelindungan Data Pribadi, 2022).

MODEL INTEGRATED *STUNTING* COLLABORATION SYSTEM (ISCS)

Berdasarkan temuan, penelitian ini mengusulkan model ISCS sebagai rancangan tata kelola untuk memperkuat implementasi kebijakan di Jawa Timur. ISCS mengadaptasi dimensi Ansell & Gash (2008) serta Emerson et al. (2012): kepemimpinan kolaboratif (*collaborative leadership*) sebagai fondasi, dengan prinsip pembangunan kepercayaan, komitmen bersama, dialog antarpemangku kepentingan, dan akuntabilitas kolektif. Berbeda dari koordinasi yang

menitikberatkan pelaporan dan pembagian tugas, ISCS menempatkan seluruh pemangku kepentingan dalam satu sistem sehingga setiap perangkat daerah bertanggung jawab bersama atas target penurunan *stunting*. Konsep model disajikan pada Gambar 1.



Gambar 1. Model Integrated *Stunting* Collaboration System (ISCS)
Sumber Gambar: Penulis (2026)

ISCS terdiri atas kepemimpinan kolaboratif oleh TPPS Provinsi sebagai fondasi dan lima strategi: (1) integrasi data keluarga berisiko *stunting* sebagai satu data sasaran (*single source of truth*); (2) perencanaan dan penganggaran bersama lintas sektor; (3) penetapan indikator kinerja bersama (*shared performance indicators*) bagi seluruh perangkat daerah; (4) pembentukan forum penyelesaian masalah (*problem-solving forum*) untuk menyelesaikan masalah

lintas sektor secara cepat; dan (5) monitoring dan evaluasi kolaboratif yang berorientasi hasil (*outcome*) serta pembelajaran berkelanjutan. Setiap tema masalah dipetakan ke strategi, dan setiap strategi menjawab sekurang-kurangnya satu tema, sebagaimana dirangkum pada Tabel 4.

Tabel 4. Pemetaan Tema Masalah, Strategi ISCS, dan Indikator Keberhasilan

Tema masalah	Strategi dalam ISCS	Aktor utama	Hasil yang diharapkan dan indikator usulan
T1. Koordinasi lintas sektor yang administratif	Kepemimpinan kolaboratif (fondasi) dan forum penyelesaian masalah	Pemerintah Provinsi Jawa Timur, TPPS Provinsi, TPPS kabupaten/kota	Keputusan bersama yang ditindaklanjuti; indikator: proporsi keputusan forum yang ditindaklanjuti
T2. Basis data sasaran yang belum terintegrasi	Integrasi data (single source of truth)	BKKBN, Dinas Kesehatan, Dukcapil, Dinas Sosial	Ketepatan sasaran intervensi; indikator: proporsi kabupaten/kota yang memakai data sasaran terpadu
T3. Perencanaan dan penganggaran yang masih sektoral	Perencanaan dan penganggaran bersama	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), perangkat daerah, pemerintah kabupaten/kota	Program terintegrasi; indikator: proporsi intervensi prioritas yang dianggarkan pada sasaran yang sama
T4. Disparitas kapasitas antardaerah	Kepemimpinan kolaboratif (asistensi berjenjang) dan forum penyelesaian masalah (pembelajaran antardaerah)	TPPS Provinsi, TPPS kabupaten/kota berprevalensi tinggi	Kapasitas daerah menguat; indikator: menyempitnya selisih prevalensi antarkabupaten/kota
T5. Akuntabilitas dan monitoring-evaluasi kolaboratif yang belum terbentuk	Indikator kinerja bersama; monitoring dan evaluasi kolaboratif	Seluruh perangkat daerah anggota TPPS; TPPS Provinsi dan kabupaten/kota	Tanggung jawab bersama terhadap target; indikator: tersedianya indikator bersama dalam dokumen perencanaan dan reviu kinerja berbasis hasil

Sumber Tabel: Diolah penulis (2026)

Tingkat Penerapan

ISCS dirancang berjenjang. Pada tingkat provinsi, TPPS Provinsi berperan menetapkan standar, memfasilitasi forum, melakukan asistensi, serta membina

dan mengawasi; peran ini bersifat koordinatif dan tidak mengambil alih kewenangan kabupaten/kota. Pada tingkat kabupaten/kota, TPPS kabupaten/kota menjadi pelaksana utama dan pemilik data sasaran di wilayahnya. Pada tingkat desa, pemerintah desa dan kader menjadi sumber pendataan dan penyedia layanan. Pendekatan berjenjang ini penting karena masalah yang menjadi contoh, seperti di Jember dan Bangkalan, terjadi di tingkat kabupaten.

Mekanisme, Asumsi, dan Risiko

Mekanisme yang diharapkan bersifat berurutan: data sasaran yang sama memungkinkan perencanaan dan penganggaran yang sinkron; indikator bersama menggeser orientasi dari capaian sektoral ke hasil bersama; forum penyelesaian masalah mengubah rapat menjadi pengambilan keputusan; dan monitoring-evaluasi berbasis hasil memberi umpan balik sehingga sistem menjadi adaptif. Sifat transparan diharapkan muncul dari publikasi data dan capaian, sedangkan sifat akuntabel dari indikator bersama dan reviu kinerja. Model ini mengandung asumsi bahwa perangkat daerah bersedia berbagi data dan menerima indikator bersama. Risiko yang perlu dikelola mencakup resistensi perangkat daerah, bertambahnya beban administrasi, kesiapan teknologi informasi di daerah, dan pelindungan data pribadi pada integrasi data keluarga sesuai Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 (Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 Tentang Pelindungan Data Pribadi, 2022).

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan kajian dokumen, tantangan *collaborative governance* dalam percepatan penurunan *stunting* di Jawa Timur (pertanyaan 1) tampak berkaitan dengan lima hal: koordinasi lintas sektor yang administratif, basis data sasaran yang belum terintegrasi, perencanaan dan penganggaran yang masih sektoral, disparitas kapasitas antardaerah, serta akuntabilitas dan monitoring-evaluasi kolaboratif yang belum terbentuk. Kondisi ini berkaitan dengan lemahnya proses

kolaboratif pada kolaborasi yang dimandatkan regulasi, bukan semata kekurangan program atau aturan. Untuk menjawab pertanyaan 2, penelitian ini mengusulkan model ISCS yang memadukan kepemimpinan kolaboratif sebagai fondasi dengan lima strategi, yaitu integrasi data, perencanaan dan penganggaran bersama, indikator kinerja bersama, forum penyelesaian masalah, serta monitoring dan evaluasi kolaboratif, agar implementasi tidak lagi berjalan sektoral.

Secara teoretis, artikel ini menunjukkan penerapan kerangka *collaborative governance* pada kolaborasi yang dimandatkan dan berjenjang di tingkat provinsi. Secara praktis, artikel ini menyediakan pemetaan masalah-strategi dan rancangan instrumen bagi TPPS Provinsi Jawa Timur. Penelitian ini memiliki keterbatasan: data bersifat sekunder dan deskriptif sehingga tidak dapat menarik kesimpulan kausal; model ISCS belum divalidasi secara empiris; dan temuan belum dapat digeneralisasi ke seluruh 38 kabupaten/kota di Jawa Timur.

Saran

Pemerintah Provinsi Jawa Timur melalui TPPS disarankan menerapkan lima strategi ISCS secara bertahap. Integrasi data dan indikator kinerja bersama dipilih sebagai langkah awal karena keduanya menjadi prasyarat strategi lain: tanpa sasaran dan ukuran yang sama, perencanaan bersama, forum, dan monitoring-evaluasi tidak memiliki dasar bersama, dan biaya politiknya relatif lebih rendah dibanding penganggaran bersama.

Pemerintah kabupaten/kota disarankan menjadi pemilik data sasaran di wilayahnya, menyelaraskan rencana kegiatan dengan indikator bersama, dan menugaskan perangkat daerah pemimpin sektor secara jelas. Pemerintah desa disarankan memperkuat pendataan dan peran kader sebagai sumber data yang sama bagi seluruh sektor. Pemerintah pusat disarankan menetapkan standar data *stunting* nasional (definisi sasaran, identitas, dan interoperabilitas) sebagai turunan Satu Data Indonesia agar integrasi di daerah tidak berjalan sendiri-sendiri. Penelitian selanjutnya disarankan menguji model ISCS secara empiris, misalnya melalui studi kasus di kabupaten dengan prevalensi tinggi dan rendah,

dengan data primer dari wawancara aktor TPPS, perangkat daerah, pemerintah desa, dan kader.

REFERENSI

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *18*(4), 543–571. https://doi.org/10.1093/jopart/mum032

Beritajatim.com. (2026). Gertek 2026 Kediri targetkan 14 ribu petani, percepat pertanian modern dan regenerasi petani. *Beritajatim.Com*. https://beritajatim.com/gertek-2026-kediri-targetkan-14-ribu-petani-percepat-pertanian-modern-dan-regenerasi-petani

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, *3*(2), 77–101. https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *22*(1), 1–29. https://doi.org/10.1093/jopart/mur011

Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, *47*(6), 711–739. https://doi.org/10.1177/0095399713481601

Indonesia, K. D. N. R. (2023). *Pedoman pelaksanaan delapan aksi konvergensi percepatan penurunan stunting*. Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah.

Indonesia, K. K. R. (2023). *Buku saku hasil Survei Status Gizi Indonesia (SSGI) tahun 2022*. Kementerian Kesehatan RI.

Indonesia, K. K. R. (2024). *Survei Kesehatan Indonesia (SKI) 2023*. Badan Kebijakan Pembangunan Kesehatan.

Katadata, D. (2022). *This details the number of stunted children in East Java in 2022, Jember Regency has the highest number*. https://databoks.katadata.co.id/en/consumer-services/statistics/7e0c0464-116d771/this-details-the-number-of-stunted-children-in-east-java-in-2022-jember-regency-has-the-highest-number

Nasional/Bappenas, K. P. P. (2023). *Rencana aksi nasional percepatan penurunan stunting Indonesia tahun 2023–2024*. Bappenas.

Nasional, B. K. dan K. B. (2023). *Pedoman pelaksanaan percepatan penurunan stunting*. BKKBN.

Nasional, B. K. dan K. B. (2024). *Pedoman audit kasus stunting*. BKKBN.

Nugroho, S., & Sugiyanto. (2026). Mengurai kompleksitas *stunting* melalui pendekatan collaborative governance di tingkat lokal. *EMPATI: Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial*, *15*(1), 46–53. https://doi.org/10.15408/empati.v15i1.51152

Peraturan BKKBN Nomor 12 Tahun 2021 Tentang Rencana Aksi Nasional Percepatan Penurunan *Stunting* (RAN PASTI) (2021).

Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2019 Tentang Satu Data Indonesia (2019).
Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2019 Tentang Satu Data Indonesia (2019).
Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021 Tentang Percepatan Penurunan *Stunting* (2021).
Peraturan Presiden Nomor 89 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik (2021).
Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2021 Tentang Percepatan Penurunan *Stunting* (2021).
Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *18*(2), 229–252. https://doi.org/10.1093/jopart/mum015
Rahmawati, S. A., Djumiarti, T., & Yuniningsih, T. (2024). Proses collaborative governance dalam percepatan penurunan angka prevalensi *stunting* di Kabupaten Purworejo. *Journal of Public Policy and Management Review*, *13*(3), 754–771. https://doi.org/10.14710/jppmr.v13i3.45494
Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, *4*(2), 155–169. https://doi.org/10.1007/BF01405730
Rusliadi, R., & Hasriadi, H. (2025). Analisis pendekatan collaborative governance dalam mengatasi masalah *stunting* di Indonesia. *Dinamika: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara*, *12*(1), 22–36. https://doi.org/10.25157/dak.v12i1.17625
Surabaya, S. (2025). *Prevalensi stunting di Jatim turun jadi 14,7 persen*. https://www.suarasurabaya.net/kelanakota/2025/prevalensi-*stunting*-di-jatim-turun-jadi-147-persen/
Timur, P. P. J. (2024). *Laporan kinerja Tim Percepatan Penurunan Stunting Provinsi Jawa Timur tahun 2023*. Pemerintah Provinsi Jawa Timur.
Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 Tentang Pelindungan Data Pribadi (2022).
Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (2014).