

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan data Jaringan Dokumentasi dan Informasi Kabupaten Kudus, terdapat beberapa produk hukum di Kabupaten Kudus diantaranya 361 peraturan daerah, 917 peraturan bupati, 132 perjanjian, 12 naskah akademisi, 16 peraturan desa, 1 rancangan peraturan bupati, 3 putusan pengadilan, 561 keputusan bupati, 7 rancangan peraturan daerah, 6 intruksi bupati, dan 1 risalah peraturan.¹ Dari beberapa produk hukum yang telah disebutkan, jelas bahwa produk hukum terbanyak adalah peraturan bupati dengan total 917 peraturan dalam kurun tahun 2000 – 2021.² Akan tetapi, sepanjang tahun 2000-2001 belum ada penelitian yang meneliti tentang implementasi peraturan Bupati Kudus, sehingga penelitian ini membahas seputar implementasi peraturan Bupati Kudus. Dari banyaknya peraturan Bupati Kudus, peneliti memilih Peraturan Bupati Kudus Nomor 9 Tahun 2021 tentang Peran Desa/Kelurahan dalam Penurunan *Stunting* secara Terintegrasi sebagai obyek penelitian. Adapun peraturan bupati tersebut ditetapkan, diundangkan, dan diberlakukan pada tanggal 15 Maret 2021.³ Sebagaimana tujuan dari peraturan bupati tersebut adalah untuk menurunkan angka prevalensi *stunting* di Kabupaten Kudus melalui peran nyata pihak pemerintah desa atau kelurahan serta pihak dinas-dinas terkait secara konsisten dan terintegrasi.

Fenomena penyakit *stunting* sampai sekarang kian merajalela di Indonesia termasuk Kabupaten Kudus. Dibuktikan dengan data yang menunjukkan sebanyak 2.468 anak terjangkit penyakit *stunting* pada tahun 2022.⁴ Perlu diketahui bahwa penyakit *stunting* merupakan suatu penyakit kekurangan gizi kronis yang gejalanya mulai tampak

¹ N.N, “Jaringan Data Dan Informasi Hukum,” *JDIH Kabupaten Kudus*, last modified 2022, accessed November 4, 2022, <https://jdih.kuduskab.go.id/>.

² N.N, “Jaringan Data Dan Informasi Hukum,” *JDIH Kabupaten Kudus*, last modified 2022, accessed November 4, 2022, <https://jdih.kuduskab.go.id/>.

³ Bupati Kudus, “Peraturan Bupati Nomor 9 Tahun 2021 Tentang Peran Desa/Kelurahan Dalam Penurunan Stunting Secara Terintegrasi,” *JDIH BPK Republik Indonesia*, last modified 2022, accessed November 5, 2022, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/188186/perbup-kab-kudus-no-9-tahun-2021>.

⁴ N.N, 2.468 Anak Di Kudus Alami Stunting, DKK Kudus Upayakan Tak Ada Tambahan Kasus (Kudus, 2022), <https://www.youtube.com/watch?v=nTob18o5L4w>.

saat balita menginjak usia dua tahun.⁵ Balita tumbuh tidak seperti balita pada umumnya, dimana terdapat gejala seperti postur tubuh balita lebih pendek dari usia pada umumnya, berat badan balita lebih rendah, dan proporsi tubuh balita cenderung kecil untuk usianya. Hal tersebut akan berdampak kepada resiko rentan terkena penyakit infeksi, penurunan kemampuan intelektual dan produktivitas, terkena penyakit degeneratif di masa mendatang, bahkan beresiko kematian.

Berdasarkan data Dinas Kesehatan Kabupaten Kudus, persentase *stunting* di Kabupaten Kudus pada tahun 2022 sebesar 4,2%.⁶ dengan rincian detailnya sebanyak 2.468 anak.⁷ Meskipun jika dibandingkan dengan standar minimal *World Health Organization* (WHO), angka prevalensi *stunting* Kabupaten Kudus aman karena standar persentase minimalnya adalah 20%. Akan tetapi, jika dihitung secara skala nasional, Indonesia belum aman karena persentase *stunting* per tahun 2022 masih jatuh di angka 21,6%.⁸ Artinya, masih ditemukan fenomena *stunting* yang diderita oleh para balita yang berada di pelosok negeri termasuk Kabupaten Kudus. Perlu adanya bentuk kepedulian dan aksi nyata untuk meminimalisir penyakit *stunting*, salah satunya dari sisi normatif Pemerintah Kabupaten Kudus telah membentuk produk hukum berupa Peraturan Bupati Nomor 9 Tahun 2021 tentang Peran Desa/Kelurahan dalam Penurunan *Stunting* secara Terintegrasi. Selanjutnya, hal yang perlu dikaji adalah sistematika pelaksanaan atau implementasi peraturan bupati tersebut di lapangan, karena suatu peraturan bupati hanya akan menjadi sebuah dokumen catatan bilamana tidak diimplementasikan secara langsung. Tentunya, seluruh lapisan masyarakat harus meyakini bahwa peraturan bupati dibentuk sebagai alternatif pemecahan masalah, dalam konteks ini masalah yang dimaksud adalah penyakit *stunting*.

⁵ Dedi Alamsyah and Otik Widyastutik, "Prevalensi Kejadian Stunting Pada Balita (12-59 Bulan) Di Pontianak Tenggara Kalimantan Barat," *Jurnal Mahasiswa dan Peneliti Kesehatan* 8, no. 2 (2021): 95–105.

⁶ N.N, "Bentuk Tim Percepatan, Bupati Hartopo Pegang Komitmen Turunkan Angka Stunting," *PPID KUDUS*, last modified 2022, accessed November 5, 2022, <https://ppid.kuduskab.go.id/index.php/post/268/bentuk-tim-percepatan--bupati-hartopo-pegang-komitmen-turunkan-angka-stunting>.

⁷ N.N, *2.468 Anak Di Kudus Alami Stunting, DKK Kudus Upayakan Tak Ada Tambahan Kasus*.

⁸ Menteri Kesehatan Republik Indonesia, "Hasil Survei Status Gizi Indonesia (SSGI) 2022" (2023): 1–7.

Fenomena penyakit *stunting* di Kabupaten Kudus akan semakin merajalela jika tidak ada aksi nyata dari seluruh lapisan masyarakat. Aksi nyata tersebut bisa dilakukan salah satunya dengan menganalisa Peraturan Bupati Nomor 9 Tahun 2021, karena produk hukum tersebut memiliki nilai kemaslahatan bagi masyarakat dalam meminimalisir penyakit *stunting*. Peneliti melakukan analisa peraturan bupati dengan *Siyāsah Syari'ah* karangan Ibnu Taimiyah dan Teori Implementasi Kebijakan George Edwards III. Peneliti memilih pemikiran politik Ibnu Taimiyah dalam penelitian ini, karena terdapat relevansi antara pemikiran Ibnu Taimiyah dengan Peraturan Bupati Nomor 9 Tahun 2021 tentang Peran Desa/Kelurahan dalam Penurunan *Stunting* secara Terintegrasi. Disamping itu, Ibnu Taimiyah juga menegaskan bahwa umat (masyarakat) hanya bisa diatur dengan baik oleh pemerintah yang baik pula. Adanya Peraturan Bupati Nomor 9 Tahun 2021 sebagai bukti bahwa Pemerintah Kabupaten Kudus mengupayakan dalam meminimalisir penyakit *stunting*. Maka dari itu, masyarakat perlu mengindahkan dan melaksanakan peraturan bupati tersebut.

Pada dasarnya, pemikiran politik Ibnu Taimiyah memiliki orientasi pemikiran politik yang bernilai agama yakni pada Q.S. An-Nisa ayat 58-59, sebagaimana yang berbunyi:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya: “*Sungguh Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh, Allah Maha Mendengar, Maha Melihat.*” (Q.S. An-Nisa ayat 58).

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya : “*Wahai orang-orang yang beriman! Taatilah Allah dan taatilah Rasul (Muhammad), dan Ulil Amri (pemegang kekuasaan) di antara kamu. Kemudian jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah kepada Allah (Al-Qur’an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu*

beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.” (Q.S. An-Nisa ayat 59).

Ayat pertama dari kedua ayat diatas secara tegas menunjukkan bahwa sosok pemimpin seperti bupati wajib menyampaikan amanat dan memberikan amanat kepada ahli yang mampu mengemban serta berperilaku adil selama menjalankan tugas dan wewenang, salah satunya dalam membentuk dan menetapkan peraturan bupati. Begitupun pada ayat kedua, masyarakat wajib taat kepada bupati dalam melaksanakan kebijakan peraturan bupati yang telah ditetapkan, sehingga akan berdampak pada nilai kemaslahatan bersama. Dari situlah dapat diketahui korelasi peraturan bupati dengan *Siyāsah Syari’ah* Ibnu Taimiyah. Disamping itu dalam buku *Siyāsah Syari’ah* bagian akhir pendahuluan, Ibnu Taimiyah juga menjelaskan terwujudnya perpaduan antara kebijaksanaan politik yang adil dan pemerintahan yang baik bisa didapatkan bilamana para pemimpin negara wajib menyampaikan amanat kepada pihak terkait, dan berperilaku adil dalam membuat keputusan sengketa antara sesama anggota masyarakat.⁹

Peneliti juga mencoba menghubungkan Peraturan Bupati Nomor 9 Tahun 2021 tentang Peran Desa/Kelurahan dalam Penurunan *Stunting* secara Terintegrasi dengan Teori Implementasi Kebijakan George Edwards III. Edwards III sangat piawai dalam merumuskan teori tersebut. Edwards III memaparkan ada empat faktor parameter dari keberhasilan suatu implementasi kebijakan, diantaranya adalah komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Dari teori tersebut, peneliti akan menganalisis secara konkrit terhadap implementasi Peraturan Bupati Nomor 9 Tahun 2021 tentang Peran Desa/Kelurahan dalam Penurunan *Stunting* secara Terintegrasi.

Kajian tentang implementasi peraturan bupati kemudian menghubungkannya dengan pemikiran politik Ibnu Taimiyah dan George Edwards III sangatlah penting untuk diteliti. Sebab masih minimnya penelitian yang membahas atau mengkaji tentang implementasi kebijakan di suatu daerah kabupaten atau kota terlebih dihubungkan dengan dua tokoh pemikiran politik sekaligus yakni Ibnu Taimiyah dan George Edwards III. Disisi lain, perlu adanya kesadaran masyarakat dalam mengamati dan meneliti pelaksanaan

⁹ Ibnu Taimiyah, *Siyasah Syar’iyah Etika Politik Islam*, ed. Rofi Munawwar (Surabaya: Penerbit Risalah Gusti, 1995). Hlm. xiii.

kebijakan peraturan bupati. Berangkat dari permasalahan tersebut, peneliti akan melaksanakan penelitian dengan judul Implementasi Peraturan Bupati Nomor 9 Tahun 2021 tentang Peran Desa/Kelurahan dalam Penurunan *Stunting* secara Terintegrasi di Kabupaten Kudus Perspektif Ibnu Taimiyah dan George Edwards III.

B. Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini mengkaji implementasi Peraturan Bupati Nomor 9 Tahun 2021 tentang Peran Desa/Kelurahan dalam Penurunan *Stunting* secara Terintegrasi di Kabupaten Kudus dan analisa implementasi Peraturan Bupati Nomor 9 Tahun 2021 tentang Peran Desa/Kelurahan dalam Penurunan *Stunting* secara Terintegrasi dalam perspektif Ibnu Taimiyah dan George Edwards III. Peneliti ingin mendiskusikan mengenai bagaimana bentuk implementasi Peraturan Bupati Nomor 9 Tahun 2021 tentang Peran Desa/Kelurahan dalam Penurunan *Stunting* secara Terintegrasi di Kabupaten Kudus dan analisis implementasi Peraturan Bupati Nomor 9 Tahun 2021 perspektif Ibnu Taimiyah dan George Edwards III.

C. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka peneliti merumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Peraturan Bupati Nomor 9 Tahun 2021 Tentang Peran Desa/Kelurahan dalam Penurunan *Stunting* secara Terintegrasi di Kabupaten Kudus?
2. Bagaimana analisis implementasi Peraturan Bupati Kudus Nomor 9 Tahun 2021 Tentang Peran Desa/Kelurahan dalam Penurunan *Stunting* secara Terintegrasi perspektif Ibnu Taimiyah dan George Edwards III?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan masalah sesuai dengan pertanyaan diatas yakni sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui implementasi Peraturan Bupati Nomor 9 Tahun 2021 tentang Peran Desa/Kelurahan dalam Penurunan *Stunting* secara Terintegrasi di Kabupaten Kudus.
2. Untuk mengetahui analisis implementasi Peraturan Bupati Nomor 9 Tahun 2021 tentang Peran Desa/Kelurahan dalam Penurunan *Stunting* secara Terintegrasi perspektif Ibnu Taimiyah dan George Edwards III.

E. Manfaat Penelitian

Dari penelitian ini akan memberikan manfaat, baik manfaat secara teoritis maupun manfaat secara praktis diantaranya sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Memberikan manfaat kepada khalayak atas dasar kontribusi nyata peneliti dalam memberikan ilmu pengetahuan tentang kajian implementasi kebijakan publik.
 - b. Menjadikan bahan literatur tentang analisis implementasi Peraturan Bupati Nomor 9 Tahun 2021 tentang Peran Desa/Kelurahan dalam Penurunan *Stunting* secara Terintegrasi dalam perspektif Ibnu Taimiyah dan George Edwards III.
2. Manfaat Praktis
 - a. Bagi Pemerintah Kabupaten Kudus, penelitian ini diharapkan mampu menjadi perantara informasi pihak Pemerintah Kabupaten Kudus kepada masyarakat mengenai pelaksanaan implementasi kebijakan Peraturan Bupati Nomor 9 Tahun 2021 tentang Peran Desa/Kelurahan dalam Penurunan *Stunting* secara Terintegrasi.
 - b. Bagi Dinas Kesehatan Kabupaten Kudus, penelitian ini diharapkan mampu menjadi dasar acuan atau rujukan dalam mengambil tindakan selanjutnya untuk meminimalisir penyakit *stunting* di Kabupaten Kudus.
 - c. Bagi Dinas Sosial P3AP2KB (Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana) Kabupaten Kudus, penelitian ini diharapkan mampu menjadi sumber informasi terkait pelaksanaan pencegahan penyakit *stunting* di lingkup pedesaan dan selanjutnya melalui Forum Generasi Berencana Kabupaten Kudus (forum dibawah naungan Dinsos P3AP2KB dan BKKBN Kabupaten Kudus) akan memberikan edukasi secara massif kepada masyarakat dalam meminimalisir penyakit *stunting*.
 - d. Bagi Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Kudus, penelitian ini diharapkan mampu menjadi sumber informasi terkait data *stunting* di desa-desa kawasan Kabupaten Kudus dan sebagai bukti pendukung untuk memberikan masukan atau kebijakan berkaitan dengan pencegahan *stunting* di lingkup desa.

- e. Bagi Pemerintah Desa Barongan Kabupaten Kudus, penelitian ini diharapkan mampu menjadi tolak ukur penerapan kebijakan Peraturan Bupati Nomor 9 Tahun 2021 yang telah dilaksanakan hingga tahun 2022 dan menjadi contoh bagi desa-desa lainnya dalam upaya penurunan penyakit *stunting*.
- f. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan mampu meningkatkan kesadaran dan kepedulian masyarakat Kabupaten Kudus dalam meminimalisir penyakit *stunting* dengan berperan secara maksimal sesuai Peraturan Bupati Nomor 9 Tahun 2021 tentang Peran Desa/Kelurahan dalam Penurunan *Stunting* secara Terintegrasi.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan yang akan disusun oleh peneliti terbagi menjadi lima bab, dimana saling berhubungan. Adapun pembagian bab-bab tersebut sebagaimana keterangan berikut:

1. Bagian Awal

Bagian awal memuat berbagai bagian diantaranya sampul luar, sampul dalam, lembar pengesahan proposal, daftar isi, daftar gambar, dan daftar tabel.

2. Bagian Tengah

Bagian tengah dari bab ini terbagi menjadi beberapa bab yang saling berhubungan antara satu bab dengan bab-bab lainnya. Pembagiannya sebagai berikut:

Bab I: Pendahuluan

- a. Latar belakang, bagian ini peneliti memaparkan ide pokok serta alasan-alasan yang menjadi latar belakang penulisan skripsi ini.
- b. Fokus penelitian, bagian ini peneliti memfokuskan hal-hal yang dibahas pada penulisan skripsi ini.
- c. Rumusan masalah, bagian ini peneliti merumuskan pertanyaan-pertanyaan seputar permasalahan yang nantinya akan diteliti dan ditemukan jawaban-jawaban dari permasalahan tersebut.
- d. Tujuan penelitian, bagian ini peneliti menegaskan tujuan-tujuan yang akan didapatkan dari penelitian pada penulisan skripsi ini.
- e. Manfaat penelitian, bagian ini peneliti menjelaskan manfaat yang akan didapatkan baik

secara teoritis maupun praktis dari penelitian pada penulisan skripsi ini.

- f. Sistematika penulisan, bagian ini peneliti memuat logika pembahasan untuk memudahkan khalayak dalam memahami alur penulisan skripsi ini.

Bab II: Kerangka Teori

- a. Kajian teori terkait judul, bagian ini memuat berbagai teori yang dibutuhkan sebagai acuan dasar untuk membuat kerangka berfikir yang logis terkait masalah yang akan dijawab pada penelitian skripsi ini.
- b. Penelitian terdahulu, bagian ini menguraikan hasil-hasil penelitian sebelumnya yang relevan dengan fokus penelitian yang akan penulis teliti.
- c. Kerangka berfikir, bagian ini menerangkan kerangka konstruk teoritis dalam bentuk skema yang menjadi acuan dasar untuk mengumpulkan dan menganalisis data di lapangan saat melakukan penelitian.

Bab III : Metode Penelitian

- a. Jenis dan pendekatan, bagian ini menerangkan terkait jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan. Sedangkan untuk pendekatan, peneliti mendeskripsikan peristiwa secara mendalam dan menjawab pertanyaan masalah.
- b. *Setting* penelitian, bagian ini memuat lokasi dan waktu pelaksanaan penelitian.
- c. Subyek penelitian, bagian ini menegaskan dan menjelaskan target penelitian utama untuk diteliti dalam penelitian skripsi ini.
- d. Sumber data, bagian ini menjabarkan sumber data yang terdiri dari sumber data primer dan sumber data sekunder.
- e. Teknik pengumpulan data, bagian ini menerangkan teknik pengumpulan data pada penelitian skripsi ini, dimana data yang dikumpulkan berbentuk wawancara, observasi, dan dokumentasi.
- f. Pengujian keabsahan data, bagian ini memuat keabsahan data sesuai penelitian yang bersifat

kualitatif dengan triangulasi sumber, waktu, dan teknik pengumpulan data.

- g. Teknik analisis data, bagian ini menjelaskan cara peneliti dalam mengolah data yang telah terkumpul.

Bab IV: Hasil Penelitian

- a. Gambaran obyek penelitian, bagian ini memaparkan tentang gambaran umum lokasi penelitian yang penulis tempuh.
- b. Deskripsi data penelitian, bagian ini menjelaskan ulasan data tentang implementasi Peraturan Bupati Nomor 9 Tahun 2021 Tentang Peran Desa/Kelurahan dalam Penurunan *Stunting* Secara Terintegrasi perspektif Ibnu Taimiyah dan George Edward III.
- c. Analisis data penelitian, bagian ini akan mengulas analisis data penelitian sesuai dengan judul yang peneliti angkat.

Bab V: Penutup

- a. Kesimpulan, bagian ini berisi kesimpulan dari keseluruhan penelitian yang telah peneliti tempuh selama melaksanakan penelitian.
 - b. Saran-saran, bagian ini memuat tawaran dari peneliti yang mengarah pada peluang dilakukannya penelitian lanjutan untuk menyelesaikan masalah penelitian lebih lanjut.
3. Bagian Akhir
 Bagian akhir ini akan tertuang daftar pustaka yang menjadi bahan referensi peneliti dalam memecahkan permasalahan serta tertuang lampiran-lampiran berupa transkrip wawancara, catatan observasi, dan foto.