

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBERIAN ASI EKSKLUSIF  
DI PUSKESMAS SAWAH LEBAR KECAMATAN RATU AGUNG  
KOTA BENGKULU PROVINSI BENGKULU**

Rafif Al Ghani  
NPP. 32.1082

*Asdaf Kota Bengkulu, Provinsi Bengkulu  
Program Studi Studi Kebijakan Publik  
Email: [32.0263@praja.ipdn.ac.id](mailto:32.0263@praja.ipdn.ac.id)*

Pembimbing Skripsi: Dra. Siti Zulaika, M.Si

**ABSTRACT**

**Problem Statement/Background (GAP):** Improving maternal and child health is a critical component of achieving Sustainable Development Goal (SDG) 3, with exclusive breastfeeding during the first six months of an infant's life serving as a key indicator. In Bengkulu City, this policy is regulated by Regional Regulation No. 03 of 2017 and Mayor Regulation No. 09 of 2019. However, the exclusive breastfeeding coverage at Sawah Lebar Community Health Center in 2023 remains low, at only 17.1%. **Purpose:** This study aims to describe the implementation of the exclusive breastfeeding policy based on the policy implementation theory by Goggin et al. (1990), as well as to identify the supporting and inhibiting factors affecting its execution. **Method:** A qualitative descriptive approach was employed, utilizing data collection methods including in-depth interviews, observations, and document reviews. Informants were selected using purposive and snowball sampling techniques. Data analysis followed Creswell's (2023) model, involving data reduction, coding, categorization, pattern identification, and interpretation. The theoretical framework applied was Goggin et al.'s (1990) policy implementation model, encompassing message content, message form, and perceptions of leadership. **Result:** The results of the study indicate that the implementation of the policy has not been optimal, as reflected in the dimensions of message content, message form, and perception of leadership—none of which have functioned effectively. Supporting factors include the commitment of healthcare workers, the role of Posyandu cadres, and maternal awareness. The main inhibiting factors are the lack of family support, socio-cultural influences, and limited breastfeeding facilities in the workplace. **Conclusion:** In general, the policy implementation has not been carried out optimally, as evidenced by the ineffectiveness of the message content, message form, and perception of leadership dimensions. Partial success is supported by the commitment of healthcare workers, the active role of Posyandu cadres, and maternal awareness. However, the implementation continues to face obstacles, primarily due to the lack of family support, socio-cultural factors, and the limited availability of breastfeeding facilities in the workplace.

**Keywords:** Policy Implementation, Exclusive Breastfeeding, Maternal and Child Health

**ABSTRAK**

**Permasalahan/Latar Belakang (GAP):** Peningkatan kesehatan ibu dan anak merupakan bagian penting dalam pencapaian Sustainable Development Goal (SDGs) goals ke-3, salah satunya melalui indikator pemberian ASI eksklusif selama enam bulan pertama kehidupan bayi. Di Kota Bengkulu, kebijakan ini telah diatur melalui Peraturan Daerah No. 03 Tahun 2017 dan Peraturan Wali Kota No. 09 Tahun 2019. Meski demikian, cakupan ASI eksklusif di Puskesmas Sawah Lebar pada tahun 2023 masih tergolong rendah, yakni hanya 17,1%.

**Tujuan:** Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan pemberian ASI eksklusif berdasarkan teori implementasi kebijakan Goggins et.al (1990) serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung maupun menghambat pelaksanaannya. **Metode:** Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan metode pengumpulan data berupa wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi. Informan dipilih melalui teknik purposive sampling dan snowball sampling. Analisis data merujuk pada model Creswell (2023), melalui tahapan reduksi data, koding, pengelompokan, pencarian pola, dan interpretasi. Teori yang digunakan adalah model implementasi kebijakan dari Goggin et al. (1990), yang mencakup dimensi isi pesan, bentuk pesan, dan persepsi terhadap pimpinan. **Hasil/Temuan:** Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan ini belum optimal dengan keterangan dari dimensi isi pesan, bentuk pesan, dan persepsi terhadap pimpinan belum ada satupun yang berjalan dengan optimal. Adapun faktor pendukung meliputi komitmen tenaga kesehatan, peran kader Posyandu, dan kesadaran ibu, sedangkan penghambat utamanya adalah kurangnya dukungan keluarga, faktor sosial budaya, serta keterbatasan fasilitas menyusui di tempat kerja. **Kesimpulan:** Secara umum, implementasi kebijakan belum berjalan secara optimal, ditunjukkan oleh belum efektifnya dimensi isi pesan, bentuk pesan, dan persepsi terhadap pimpinan. Keberhasilan sebagian didukung oleh komitmen tenaga kesehatan, peran aktif kader Posyandu, dan kesadaran ibu. Namun, implementasi masih terkendala oleh kurangnya dukungan keluarga, faktor sosial budaya, serta keterbatasan fasilitas menyusui di tempat kerja.

**Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, ASI Eksklusif, Kesehatan Ibu dan Anak**

## **I. PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Kesehatan global merupakan salah satu prioritas utama dalam Sustainable Development Goals (SDGs), terutama Goal 3 yang bertujuan menjamin kehidupan sehat dan kesejahteraan bagi semua usia (Kementerian PPN/BAPPENAS, 2021). Salah satu fokus utama adalah kesehatan ibu dan anak, termasuk pemberian ASI eksklusif selama enam bulan pertama kehidupan bayi. ASI eksklusif tidak hanya memenuhi kebutuhan nutrisi dasar, tetapi juga memberikan perlindungan imunologis serta mempererat ikatan emosional antara ibu dan bayi (World Health Organization, 2024; Khotimah et al., 2024). Pemerintah Indonesia telah menetapkan sejumlah kebijakan seperti PP No. 28 Tahun 2024, UU No. 17 Tahun 2023, dan Perda Kota Bengkulu No. 03 Tahun 2017 untuk mendukung pelaksanaan pemberian ASI eksklusif.

Namun demikian, pelaksanaan ASI eksklusif masih menghadapi berbagai tantangan. Meskipun cakupan nasional menunjukkan tren peningkatan dari 52% pada 2017 menjadi 68% pada 2023, hanya 27% bayi yang mendapatkan ASI pada jam pertama kelahiran (WHO, 2024). Di Provinsi Bengkulu, cakupan ASI eksklusif meningkat dari 67,08% pada 2021 menjadi 72,44% pada 2023 (BPS, 2024), namun masih belum mencapai target nasional sebesar 80%. Di tingkat kabupaten/kota, cakupan sangat bervariasi, dengan Bengkulu Tengah mencatat 80% dan Kota Bengkulu hanya 65% pada 2023 (Dinas Kesehatan Provinsi Bengkulu, 2022–2023). Padahal, Kota Bengkulu memiliki jumlah fasilitas kesehatan terbanyak, yaitu 78 unit, yang seharusnya menjadi potensi besar dalam mendukung program ASI eksklusif (Dinas Kesehatan Provinsi Bengkulu, 2023).

Khusus di Puskesmas Sawah Lebar, capaian pemberian ASI eksklusif sangat rendah, hanya 17,1% dari total 158 bayi (Dinas Kesehatan Kota Bengkulu, 2023). Berdasarkan wawancara dengan dr. Hj. Fatimah, ST, Plt. Kepala Puskesmas Sawah Lebar, beberapa faktor yang mempengaruhi rendahnya capaian tersebut antara lain rendahnya tingkat pendidikan ibu (79% hanya lulusan SMA), keterbatasan akses informasi, minimnya dukungan keluarga, serta pengaruh budaya seperti pemberian madu kepada bayi (Farida et al., 2022). Meskipun telah ada kebijakan seperti Perwal Bengkulu No. 09 Tahun 2019 yang menekankan edukasi dan

dukungan tenaga kesehatan dalam pemberian ASI eksklusif, implementasi kebijakan ini belum sepenuhnya efektif di lapangan. Penelitian ini bertujuan mengeksplorasi pelaksanaan kebijakan dan program yang ada, serta mengidentifikasi kendala yang memengaruhi capaian ASI eksklusif agar dapat memberikan rekomendasi peningkatan efektivitas program di masa mendatang.

## **1.2 Kesenjangan Masalah yang Diambil (GAP Penelitian)**

Meskipun pemerintah telah menetapkan berbagai kebijakan dan peraturan untuk mendukung pemberian ASI eksklusif—seperti Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024, hingga Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 03 Tahun 2017—namun masih terdapat kesenjangan nyata antara kebijakan dan pelaksanaannya di lapangan. Hal ini tercermin dari rendahnya capaian ASI eksklusif di beberapa wilayah, salah satunya adalah Puskesmas Sawah Lebar di Kota Bengkulu yang hanya mencatatkan angka 17,1% pada tahun 2023, jauh di bawah target strategis sebesar 89%. Gap ini menunjukkan bahwa keberadaan kebijakan saja belum cukup tanpa implementasi yang efektif dan dukungan yang kuat di tingkat pelaksana, seperti puskesmas dan kader kesehatan masyarakat.

Selain itu, faktor sosial, budaya, dan pendidikan juga memainkan peran penting dalam praktik pemberian ASI eksklusif, namun belum sepenuhnya menjadi bagian dari strategi promosi yang dikembangkan. Sebagai contoh, kepercayaan masyarakat bahwa madu perlu diberikan kepada bayi sejak lahir, serta beban kerja ibu dan rendahnya dukungan keluarga, merupakan hambatan yang nyata namun belum diatasi secara terstruktur. Banyak program yang masih bersifat satu arah tanpa memperhatikan konteks budaya dan kondisi sosio-ekonomi lokal. Hal ini menjadi celah penelitian penting yang perlu ditelusuri lebih lanjut untuk menghasilkan strategi intervensi yang lebih tepat sasaran.

Lebih jauh lagi, penelitian mengenai implementasi kebijakan ASI eksklusif umumnya masih terfokus pada analisis makro atau data tingkat nasional dan provinsi, sehingga kurang memberi perhatian pada konteks mikro seperti di tingkat puskesmas. Padahal, masing-masing puskesmas memiliki dinamika dan tantangan yang unik. Oleh karena itu, diperlukan penelitian yang lebih spesifik, kontekstual, dan mendalam pada unit layanan kesehatan tingkat pertama, seperti yang akan dilakukan di Puskesmas Sawah Lebar. Penelitian ini akan mengisi kekosongan literatur terkait efektivitas implementasi kebijakan di tingkat lokal serta faktor-faktor penghambat dan pendukungnya secara menyeluruh.

Oleh karena itu, terdapat perbedaan antara kebijakan yang telah disusun secara normatif dan pelaksanaannya di lapangan. Kesenjangan inilah yang menjadi pusat perhatian dalam penelitian ini, yakni untuk menelaah sejauh mana pelaksanaan kebijakan pemberian ASI Eksklusif di Puskesmas Sawah Lebar berhasil mencapai sasaran yang ditetapkan, serta untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung, menghambat, dan upaya optimalisasi yang bisa dilakukan oleh pemerintah daerah (Perry, 2019).

## **1.3 Penelitian Terdahulu**

Penelitian sebelumnya memainkan peran penting dalam memberikan dasar teoretis dan referensi empiris yang memperkaya studi ini, khususnya dalam mengkaji implementasi kebijakan pemberian air susu ibu (ASI) eksklusif. Studi ini merujuk pada sejumlah penelitian terdahulu yang relevan, baik dari dalam negeri maupun luar negeri, untuk memperkuat analisis terhadap pelaksanaan kebijakan di Puskesmas Sawah Lebar, Kecamatan Ratu Agung, Kota Bengkulu.

Ramli (2023), dalam penelitiannya di Puskesmas Kota Parepare, menemukan bahwa implementasi kebijakan ASI eksklusif belum optimal karena keterbatasan sarana prasarana, komunikasi, dan edukasi. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan

data diperoleh melalui wawancara dan observasi langsung, serta teori implementasi George C. Edwards III. Temuan ini sangat relevan dengan konteks di Bengkulu, khususnya mengenai hambatan struktural dalam pelaksanaan kebijakan.

Selanjutnya, Mochtar (2022) meneliti implementasi kebijakan ASI eksklusif di Puskesmas Bulili, Kota Palu, dan menemukan bahwa komunikasi masih lemah, sumber daya tidak memadai, dan insentif bagi pelaksana belum optimal, meskipun struktur birokrasi mendukung. Menggunakan pendekatan studi kasus dan teori yang sama dengan Ramli, penelitian ini memperkuat pentingnya dukungan menyeluruh dari berbagai elemen sistem kesehatan untuk memastikan kebijakan dapat dijalankan dengan baik.

Penelitian Lestari (2021) di Dinas Kesehatan Kota Banda Aceh menyoroti lemahnya pengetahuan ASN dan buruknya komunikasi sebagai faktor penghambat. Menggunakan teori implementasi Ripley dan Franklin serta pendekatan kualitatif, penelitian ini menunjukkan pentingnya kapasitas pelaksana dalam keberhasilan kebijakan. Ini menjadi pembelajaran penting bahwa SDM pelaksana harus benar-benar memahami isi dan maksud kebijakan agar implementasi berjalan optimal.

Berbeda pendekatan digunakan oleh Junaedah (2020), yang melakukan studi kuantitatif untuk meneliti hubungan antara pengetahuan ibu dan pemberian ASI eksklusif di Puskesmas Muara Badak. Ia menemukan bahwa rendahnya pengetahuan ibu berpengaruh terhadap praktik menyusui. Meskipun berbeda metode dan teori, temuan ini menegaskan pentingnya edukasi terhadap ibu sebagai sasaran utama kebijakan. Sementara itu, Sugianti (2019) mengevaluasi implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2012 di Kabupaten Pasuruan. Ia menemukan bahwa kendala masih terjadi meski regulasi telah jelas, khususnya dalam aspek pengawasan dan pelaksanaan teknis. Penelitian ini, dengan pendekatan kualitatif dan teori implementasi Edwards III, menunjukkan bahwa peraturan tidak akan efektif tanpa penguatan kapasitas institusional.

Dari perspektif global, Kantorová (2023) melakukan proyek berbasis praktik terbaik di Republik Ceko untuk meningkatkan dukungan terhadap menyusui di rumah sakit. Dengan menggunakan model implementasi JBI, ia menunjukkan bahwa pendekatan berbasis bukti, pelatihan staf, serta kebijakan tertulis dapat meningkatkan kepatuhan terhadap standar internasional. Penelitian ini menekankan pentingnya dukungan berkelanjutan dan keterlibatan pemangku kepentingan nasional. Ashby (2024) mengkaji kebijakan menyusui di institusi pendidikan tinggi di Amerika Serikat, dan menemukan bahwa banyak institusi belum memiliki kebijakan formal, serta ketidakkonsistenan dalam penerapan kebijakan menyusui. Beban seringkali dibebankan kepada individu pegawai. Penelitian ini menyarankan perlunya transparansi, standar kebijakan yang jelas, dan peran aktif institusi dalam mendukung ibu menyusui di tempat kerja.

Terakhir, Gray (2022) melalui studi kualitatif di enam negara Eropa menekankan bahwa implementasi kebijakan pemberian makan bayi yang efektif memerlukan komitmen pemerintah yang kuat, otoritas nasional yang aktif, sistem pemantauan yang berjalan baik, serta dukungan tenaga kesehatan terlatih. Hambatan utama yang diidentifikasi antara lain lemahnya kepemimpinan, pengaruh industri susu formula, dan budaya yang meremehkan praktik menyusui. Temuan ini menunjukkan bahwa pendekatan sistemik dan multisektor sangat penting dalam memastikan keberhasilan kebijakan ASI eksklusif. Secara keseluruhan, penelitian-penelitian ini memperkaya studi ini dengan menyajikan perspektif komprehensif mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan ASI eksklusif, baik dari sisi regulasi, pelaksana, sasaran kebijakan, hingga struktur pendukung. Temuan mereka menjadi pijakan penting dalam merumuskan kebijakan yang lebih adaptif dan responsif di Puskesmas Sawah Lebar, Kota Bengkulu.

#### **1.4 Pernyataan Kebaruan Ilmiah**

Penelitian ini menghadirkan kebaruan melalui penerapan teori implementasi kebijakan Goggin et al. (1990), yang berbeda dari teori yang digunakan dalam penelitian terdahulu seperti Edwards III atau Ripley dan Franklin, dengan menyoroti dimensi isi pesan, bentuk pesan, dan persepsi terhadap pimpinan. Berbeda dari studi sebelumnya yang meneliti wilayah seperti Parepare, Palu, Banda Aceh, dan Pasuruan, penelitian ini berfokus pada Puskesmas Sawah Lebar di Kota Bengkulu, yang meskipun memiliki regulasi daerah, tetap menunjukkan cakupan ASI eksklusif yang rendah. Temuan juga menunjukkan faktor penghambat yang lebih kontekstual seperti kurangnya dukungan keluarga dan keterbatasan fasilitas menyusui di tempat kerja, yang belum banyak dibahas dalam studi lain. Selain itu, pendekatan metodologis yang lebih sistematis melalui kombinasi purposive dan snowball sampling serta analisis data menurut Creswell (2023) menambah kedalaman eksplorasi. Dibandingkan dengan studi internasional seperti oleh Kantorová, Ashby, dan Gray, penelitian ini memperkaya literatur dengan menghadirkan realitas mikro dan konteks lokal sebagai dasar perumusan kebijakan yang lebih adaptif dan responsif.

## **1.5 Tujuan**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan dan menggambarkan bagaimana implementasi kebijakan pemberian ASI eksklusif di Puskesmas Sawah Lebar, Kecamatan Ratu Agung, Kota Bengkulu, Provinsi Bengkulu. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengidentifikasi serta menguraikan faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut di lapangan. Dengan memahami kedua aspek ini secara menyeluruh, diharapkan hasil penelitian dapat memberikan gambaran yang komprehensif mengenai efektivitas pelaksanaan kebijakan serta tantangan yang dihadapi, sehingga dapat dijadikan dasar dalam merumuskan strategi peningkatan cakupan ASI eksklusif di wilayah tersebut.

## **II. METODE**

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif untuk mengeksplorasi implementasi kebijakan pemberian ASI Eksklusif di Puskesmas Sawah Lebar, Kecamatan Ratu Agung, Kota Bengkulu. Menurut Sandu Siyoto (dalam Purnia & Alawiyah, 2020), penelitian adalah proses investigasi yang mendalam guna menemukan kembali suatu pengetahuan. Pendekatan kualitatif dipilih karena memungkinkan peneliti memahami fenomena secara kontekstual melalui interaksi langsung dengan subjek penelitian (Creswell, 2023). Dalam pendekatan ini, peneliti menjadi instrumen utama yang melakukan observasi, wawancara, serta analisis data secara induktif. Hal ini sejalan dengan Simangunsong (2017) yang menegaskan pentingnya keterlibatan langsung peneliti dalam pengumpulan data untuk menghasilkan informasi yang valid dan kontekstual.

Konsep utama dalam penelitian ini dioperasionalkan berdasarkan teori Goggin et al. (1990), yang mencakup tiga dimensi: isi pesan, bentuk pesan, dan persepsi tentang pimpinan. Masing-masing dimensi memiliki indikator yang lebih rinci, seperti kejelasan kebijakan, partisipasi masyarakat, tipe kebijakan, hingga kredibilitas pimpinan daerah. Operasionalisasi konsep ini bertujuan agar peneliti dapat menguraikan topik penelitian secara sistematis dan dapat diukur dalam konteks lapangan. Ridwan & Tungka (2024) juga menekankan bahwa operasionalisasi konsep merupakan langkah penting dalam metodologi penelitian untuk memastikan keterukuran dan kejelasan variabel yang diteliti.

Data dalam penelitian ini diperoleh dari dua jenis sumber: primer dan sekunder.

Sumber primer mencakup wawancara langsung dengan informan, sedangkan sumber sekunder berupa dokumen, foto, dan arsip yang relevan (Sarwono dalam Sembiring & Irmawati, 2024). Informan dipilih menggunakan teknik purposive sampling, yang memungkinkan pemilihan partisipan secara selektif berdasarkan pengetahuan atau keterlibatan mereka dalam isu penelitian (Creswell, 2023). Selain itu, teknik snowball sampling juga digunakan untuk menjangkau informan tambahan melalui rekomendasi dari partisipan awal. Pendekatan ini sesuai dengan prinsip-prinsip sampling yang dijelaskan oleh Nurdin & Hartati (2019) dalam metodologi penelitian sosial, yang menggarisbawahi pentingnya memilih informan dengan kriteria khusus untuk mendukung kualitas data. Total terdapat 12 informan, termasuk Kepala Dinas Kesehatan, Kepala Puskesmas, tenaga kesehatan, kader posyandu, dan ibu menyusui.

Dalam proses pengumpulan data, penulis menggunakan tiga teknik utama yaitu wawancara semi-terstruktur, observasi partisipan, dan dokumentasi. Wawancara semi-terstruktur dipilih karena fleksibel dan memungkinkan eksplorasi mendalam terhadap jawaban partisipan (Creswell, 2023). Observasi partisipan dilakukan agar peneliti bisa terlibat langsung dalam situasi yang diamati dan memperoleh data kontekstual secara alami. Sementara itu, dokumentasi melengkapi data lapangan dengan informasi tertulis yang bersifat administratif maupun pribadi (Creswell, 2023). Simangunsong (2017) juga mengemukakan bahwa penggabungan berbagai teknik pengumpulan data ini penting untuk mendapatkan gambaran yang komprehensif dan meningkatkan validitas penelitian.

Teknik analisis data dilakukan melalui beberapa tahapan: pengorganisasian data, koding, pengelompokan kode menjadi tema, pemeriksaan tema dan pola, serta interpretasi data (Creswell, 2023). Analisis dilakukan secara induktif dengan tujuan untuk menggali makna mendalam dari fenomena yang diteliti. Validitas data ditingkatkan melalui teknik triangulasi, yaitu dengan membandingkan hasil dari berbagai metode pengumpulan data seperti wawancara, observasi, dan dokumentasi untuk memastikan keakuratan temuan. Pendekatan ini sejalan dengan prinsip-prinsip analisis data dalam penelitian sosial yang dikemukakan oleh Nurdin & Hartati (2019), yang menekankan pentingnya triangulasi sebagai strategi untuk memperkuat kredibilitas hasil penelitian.

### **III. HASIL DAN PEMBAHASAN**

Penelitian ini dilaksanakan menggunakan analisis melalui Teori implementasi kebijakan Goggin et.al (1990). Adapun analisis mendalam dilakukan melalui analisis dimensinya yang meliputi Isi Pesan, Bentuk Pesan, Persepsi terhadap Pimpinan.

#### **3.1 Isi Pesan**

Isi kebijakan ASI eksklusif di Puskesmas Sawah Lebar telah disosialisasikan secara rutin dan dilengkapi dengan pedoman tertulis serta pelatihan bagi tenaga kesehatan dan kader posyandu. Kejelasan kebijakan ini memudahkan tenaga kesehatan dalam menjalankan program serta memberikan edukasi kepada masyarakat. Namun, tantangan utama muncul dari penerimaan masyarakat, terutama ibu menyusui yang masih dipengaruhi budaya dan kebiasaan turun-temurun. Banyak ibu masih merasa ragu terhadap kecukupan ASI, walaupun tenaga kesehatan dan kader sudah berusaha memberikan pemahaman yang benar.

Kredibilitas pesan mengenai manfaat ASI eksklusif sudah diakui secara ilmiah dan didukung oleh pengalaman praktis tenaga kesehatan. ASI eksklusif terbukti memberikan perlindungan kesehatan yang lebih baik bagi bayi dibandingkan susu formula. Meski

demikian, kepercayaan masyarakat terhadap kebijakan ini masih rendah karena dipengaruhi oleh mitos budaya dan gencarnya promosi susu formula yang membuat ibu-ibu ragu dan cenderung memberikan tambahan makanan atau susu formula sebelum bayi berusia 6 bulan.

Konsistensi penyampaian kebijakan juga menjadi faktor penting dalam keberhasilan program ASI eksklusif. Di Puskesmas Sawah Lebar, tenaga kesehatan dan kader posyandu telah diberikan pedoman dan rutin melakukan koordinasi untuk menjaga keseragaman informasi. Namun, perbedaan informasi yang diterima ibu di lingkungan keluarga dan pengaruh promosi susu formula di luar fasilitas kesehatan sering kali menimbulkan kebingungan dan keraguan. Untuk mengatasi hal ini, Puskesmas secara aktif menggelar rapat, penyuluhan, dan workshop yang melibatkan berbagai pihak untuk memperkuat pemahaman dan membangun kepercayaan masyarakat terhadap ASI eksklusif.

Secara keseluruhan, meskipun kebijakan ASI eksklusif di Puskesmas Sawah Lebar sudah jelas, kredibel, dan disosialisasikan secara konsisten, implementasinya belum optimal. Faktor eksternal seperti budaya, keluarga, dan promosi susu formula yang agresif menjadi hambatan utama dalam penerimaan kebijakan oleh masyarakat. Oleh karena itu, dibutuhkan pendekatan komunikasi yang lebih persuasif dan kontekstual agar edukasi ASI eksklusif dapat diterima dan dijalankan dengan lebih luas dan efektif.

### **3.2 Bentuk Pesan**

Pada Bentuk pesan kebijakan ASI eksklusif mencakup cara penyampaian dan kemasan pesan agar dapat dipahami dan diterima oleh pelaksana secara efektif. Pesan yang jelas, konsisten, berulang, dan diterima dengan baik sangat penting agar kebijakan bisa diimplementasikan dengan nyata. Dalam konteks efisiensi, kebijakan ini sudah menjadi bagian layanan rutin di Puskesmas dan Posyandu, memanfaatkan tenaga kader sukarela. Namun, keterbatasan jumlah kader dan hambatan dalam pendampingan intensif di rumah masih menjadi tantangan, sehingga efisiensi kebijakan belum optimal. Selain itu, faktor kenyamanan dan fasilitas pendukung, seperti ruang menyusui di tempat kerja, juga memengaruhi pelaksanaan ASI eksklusif, terutama bagi ibu bekerja.

Partisipasi masyarakat dalam kebijakan ini bersifat bervariasi. Ada ibu yang aktif mengikuti edukasi dan program Posyandu, namun tidak sedikit yang pasif dan masih terpengaruh mitos atau pola lama. Peran kader dan penyuluh sangat penting untuk meningkatkan pemahaman dan keterlibatan ibu, tetapi keterbatasan tenaga dan waktu kader membatasi efektivitas pendampingan. Jadwal layanan Posyandu yang teratur membantu memfasilitasi keterlibatan, meski tetap ada ibu yang kurang tertarik mengikuti penyuluhan.

Frekuensi pengulangan pesan melalui penyuluhan rutin di Puskesmas dan Posyandu sudah berjalan, namun kalah saing dengan pengaruh media sosial dan promosi susu formula yang masif. Informasi dari tenaga kesehatan lebih banyak didapat saat kehamilan, sedangkan setelah melahirkan dukungan intensif di rumah masih minim, sehingga ibu mudah kembali ke kebiasaan lama. Hal ini menunjukkan pentingnya memperluas media edukasi dan memperkuat pendampingan di masa-masa kritis setelah kelahiran bayi.

Tipe kebijakan ASI eksklusif secara konsep sudah sesuai dengan prinsip kesehatan masyarakat, namun tantangan budaya dan sosial masih cukup besar. Tekanan dari keluarga dan lingkungan, terutama kebiasaan memberikan makanan tambahan sebelum bayi berusia 6 bulan, menjadi hambatan utama. Selain itu, gaya hidup ibu muda yang sibuk dengan gadget dan pengaruh media sosial turut mengurangi perhatian pada proses menyusui. Penyesuaian

kebijakan dengan pendekatan modern dan media digital dianggap perlu untuk menjangkau ibu muda secara lebih efektif.

Penerima kebijakan ASI eksklusif sangat beragam, mulai dari ibu rumah tangga hingga ibu bekerja, dengan latar pendidikan dan usia yang berbeda-beda. Ibu bekerja menghadapi hambatan utama terkait waktu dan fasilitas pemerah ASI, sementara ibu dengan pendidikan rendah cenderung lebih sulit memahami dan mudah terpengaruh tradisi lama. Dukungan keluarga juga memegang peranan penting dalam keberhasilan pemberian ASI eksklusif, meski kadang tekanan keluarga justru menjadi tantangan bagi ibu menyusui.

Secara keseluruhan, kelima indikator dalam dimensi bentuk pesan ini belum menunjukkan hasil optimal. Efektivitas kebijakan sangat bergantung pada peran serta aktif masyarakat dan penyesuaian bentuk kebijakan dengan kondisi sosial, budaya, serta latar pendidikan masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah perlu melakukan evaluasi dan inovasi dalam penyusunan dan penyampaian pesan kebijakan agar dapat mencapai hasil implementasi yang lebih baik dan merata.

### **3.3 Persepsi terhadap Pimpinan**

Persepsi terhadap pimpinan memegang peranan penting dalam implementasi kebijakan ASI eksklusif di tingkat lokal, yang terdiri dari tiga unsur utama yakni sumber daya, legitimasi, dan kredibilitas. Sumber daya mencakup tenaga kesehatan, fasilitas pendukung, serta anggaran yang tersedia untuk menjalankan program, di mana keterbatasan tenaga kesehatan dalam memberikan pendampingan intensif dan kurangnya fasilitas seperti ruang laktasi menjadi kendala utama dalam pelaksanaan kebijakan ini. Selain itu, beban kerja tenaga kesehatan yang tinggi turut membatasi intensitas penyuluhan kepada ibu menyusui, sehingga implementasi di lapangan belum optimal.

Legitimasi pimpinan daerah dalam kebijakan ASI eksklusif di Kota Bengkulu telah diwujudkan melalui regulasi dan program yang mendukung, termasuk pelatihan tenaga kesehatan dan penyediaan ruang laktasi di fasilitas publik. Namun, meskipun secara administratif dukungan pemerintah daerah sudah kuat, pelaksanaan di tingkat masyarakat masih menemui kendala seperti kurangnya pengawasan dan penerapan regulasi yang belum merata. Keterlibatan pejabat daerah sering kali dianggap bersifat seremonial dan cenderung aktif hanya pada momen tertentu, misalnya menjelang pemilihan kepala daerah, sehingga keberlanjutan dukungan masih perlu ditingkatkan.

Dari sisi kredibilitas, kepercayaan ibu menyusui terhadap pihak yang mempromosikan ASI eksklusif sangat berpengaruh terhadap keberhasilan program. Tenaga kesehatan seperti bidan dan dokter mendapat kepercayaan lebih karena interaksi langsung dengan ibu menyusui, sementara pimpinan daerah dinilai kurang terasa dampaknya secara langsung oleh sebagian ibu. Meski demikian, ada juga ibu yang menilai bahwa kampanye dan penyuluhan yang dilakukan pimpinan daerah sudah memberikan dampak positif, terutama dalam hal edukasi dan layanan kesehatan pendukung, meskipun fasilitas pendukung masih perlu diperbaiki.

Secara keseluruhan, implementasi kebijakan ASI eksklusif di Kota Bengkulu masih menghadapi tantangan signifikan dari aspek sumber daya yang terbatas, legitimasi pimpinan yang belum sepenuhnya diterjemahkan ke dalam tindakan nyata di lapangan, dan variasi tingkat kredibilitas yang dirasakan oleh masyarakat. Oleh karena itu, peningkatan

pengawasan, keterlibatan pimpinan secara konsisten, serta peningkatan kualitas dan kuantitas sumber daya sangat penting untuk memastikan keberhasilan kebijakan ini.

### 3.4 Diskusi Temuan Utama Penelitian

Temuan utama penelitian ini mengungkapkan perbandingan antara temuan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya menunjukkan sejumlah kesamaan dan perbedaan yang memperkaya pemahaman tentang implementasi kebijakan ASI eksklusif. Penelitian ini menemukan bahwa meskipun kebijakan ASI eksklusif di Puskesmas Sawah Lebar telah disusun secara jelas dan disosialisasikan secara rutin, implementasinya belum optimal karena dipengaruhi oleh faktor eksternal seperti budaya, keluarga, serta promosi susu formula. Temuan ini sejalan dengan Ramli (2023) dan Mochtar (2022), yang juga mencatat bahwa kendala utama berasal dari kurangnya komunikasi efektif, keterbatasan sarana prasarana, serta minimnya dukungan struktural. Namun, penelitian ini menambahkan dimensi baru dengan menggunakan teori Goggin et al. (1990), yang memberikan penekanan pada persepsi terhadap pimpinan sebagai faktor penting dalam pelaksanaan kebijakan, sementara penelitian terdahulu lebih banyak menggunakan teori Edwards III atau Ripley dan Franklin.

Berbeda dari Lestari (2021) yang menyoroti lemahnya pengetahuan aparatur sipil negara sebagai faktor utama penghambat, penelitian ini justru menekankan rendahnya penerimaan masyarakat akibat pengaruh budaya dan promosi komersial sebagai hambatan paling signifikan. Selain itu, bila dibandingkan dengan Junaedah (2020) yang fokus pada hubungan pengetahuan ibu dan perilaku menyusui secara kuantitatif, penelitian ini menekankan pentingnya pendekatan persuasif dan komunikasi interpersonal dalam bentuk pesan kebijakan agar efektif menjangkau ibu dengan latar belakang sosial dan pendidikan yang berbeda-beda. Sementara itu, hasil penelitian ini juga memperkuat temuan Sugianti (2019) tentang pentingnya pengawasan dan penguatan kapasitas institusional, tetapi lebih spesifik menyoroti peran dan persepsi masyarakat terhadap pimpinan lokal sebagai faktor pembeda keberhasilan implementasi.

Jika dibandingkan dengan studi internasional seperti Kantorová (2023) dan Gray (2022), penelitian ini menggarisbawahi tantangan lokal yang bersifat sosial-budaya dan struktural, yang mungkin tidak terlalu dominan di negara-negara dengan sistem kesehatan yang lebih kuat dan kebijakan menyusui yang lebih terstruktur. Penelitian ini juga melengkapi studi Ashby (2024) yang menemukan ketidakonsistenan implementasi kebijakan di institusi formal dengan menyatakan bahwa di tingkat pelayanan dasar seperti puskesmas, kesenjangan antara kebijakan dan praktik juga terjadi, tetapi dipengaruhi oleh faktor-faktor sosial lokal dan keterbatasan sumber daya. Oleh karena itu, temuan penelitian ini menguatkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ASI eksklusif tidak hanya bergantung pada kejelasan regulasi, tetapi juga pada strategi komunikasi, keterlibatan pimpinan, serta penyesuaian kebijakan dengan kondisi sosial masyarakat.

## IV. KESIMPULAN

Berdasarkan analisis dengan teori Goggin et al. (1990), meskipun kebijakan ASI eksklusif sudah jelas dan kredibel, penerimaannya masih terbatas karena pengaruh budaya, informasi salah dari media sosial, dan rendahnya kepercayaan diri ibu. Bentuk pesan yang efisien sebagai layanan rutin terhambat oleh minimnya fasilitas menyusui, kekurangan tenaga kader, dan tantangan menjangkau ibu muda secara tepat. Persepsi terhadap pimpinan juga berperan penting, di mana regulasi ada namun keterlibatan pimpinan masih seremonial dan sumber daya kurang memadai. Faktor pendukung meliputi komitmen tenaga kesehatan, peran kader Posyandu, dan kesadaran ibu, sementara penghambat utama adalah kurangnya dukungan keluarga, dominasi budaya lokal, dan keterbatasan fasilitas di tempat kerja.

**Keterbatasan Penelitian.** fokus wilayah yang sempit (hanya satu Puskesmas), pendekatan kualitatif yang tidak memungkinkan generalisasi luas, serta belum adanya eksplorasi

mendalam terhadap strategi komunikasi berbasis teknologi atau media digital.

**Arah Masa Depan Penelitian (*future work*).** Penulis menyadari bahwa penelitian ini belum sempurna diharapkan dimasa mendatang untuk adanya kajian komparatif lintas wilayah atau puskesmas untuk melihat pola implementasi yang lebih luas, serta pengembangan pendekatan edukasi inovatif berbasis digital guna meningkatkan efektivitas penyampaian kebijakan kepada ibu muda dan kelompok rentan lainnya. Pendekatan multisektor juga penting untuk diintegrasikan guna mendorong dukungan lintas lembaga dan lingkungan kerja yang ramah ibu menyusui.

## V. UCAPAN TERIMA KASIH

Dengan memanjatkan puji syukur ke hadirat Allah SWT atas rahmat dan karunia-Nya, penulis dapat menyelesaikan penelitian ini. Ucapan terima kasih yang tulus penulis haturkan kepada kedua orang tua atas kasih sayang dan didikan yang tak terbatas, jajaran pimpinan IPDN dan para dosen atas ilmu berharga yang telah dibagikan, serta secara khusus kepada Ibu Jatnika Dwi Asri yang telah membimbing dengan penuh dedikasi dan kebijaksanaan. Tak lupa, penulis juga berterima kasih kepada semua sahabat yang telah berperan dalam pembentukan karakter penulis. Semoga penelitian ini dapat bermanfaat bagi masyarakat luas dan menjadi sumbangsih kecil dalam kemajuan ilmu pengetahuan, serta semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan rahmat-Nya kepada kita semua.

## VI. DAFTAR PUSTAKA

- Ashby, E. L., Donepudi, S., & Padilla, H. M. (2024). Understanding lactation policies and resources across a university system: Survey and document review. *BMC Pregnancy and Childbirth*, 24(1), Article 367. <https://doi.org/10.1186/s12884-024-06541-9>
- Creswell, J. W. (2023). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches (6th ed.)*. SAGE Publications.
- Farida, F., Fitriani, R. K., Nafiisah, M., & Indawati, R. (2022). Hubungan pendidikan dan pekerjaan ibu terhadap pemberian ASI eksklusif di Desa Pelem, Kecamatan Purwosari, Kabupaten Bojonegoro. *Media Gizi Kesmas*, 11(1), 166–173. <https://doi.org/10.20473/mgk.v11i1.2022.166-173>
- Goggin, M. L., Bowman, A. O., Lester, J. P., & O'Toole, L. J. (1990). *Implementation theory and practice: Toward a third generation*. Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education.
- Gray, H., Zakarija-Grković, I., Cattaneo, A., Vassallo, C., Buontempo, M. B., Harutyunyan, S., Bettinelli, M. E., & Rosin, S. (2022). Infant feeding policies and monitoring systems: A qualitative study of European countries. *Maternal & Child Nutrition*, 18(4), e13425. <https://doi.org/10.1111/mcn.13425>
- Kantorová, L., Poloková, A., Sýkora, M., Vrbová, T., Klugar, M., & Klugarová, J. (2023). Breastfeeding support and avoiding inappropriate breast milk substitute marketing in a neonatal ward in the Czech Republic: A best practice implementation project. *JBIC Evidence Implementation*, 21(S47–S561). <https://doi.org/10.1097/XEB.0000000000000388>
- Khotimah, K., As Satillah, S., Fitriani, V., Miranti, M., Maulida, M., Hasmalena, H., Pagarwati, L. D. A., & Zulaiha, D. (2024). Analisis manfaat pemberian ASI eksklusif

- bagi ibu menyusui dan perkembangan anak. *PAUDIA: Jurnal Penelitian Dalam Bidang Pendidikan Anak Usia Dini*, 13(2), 254–266. <https://doi.org/10.26877/paudia.v13i2.505>
- Lestari, D. (2021). Implementasi kebijakan pemberian Air Susu Ibu (ASI) eksklusif di Dinas Kesehatan Kota Banda Aceh. <https://repository.ar-raniry.ac.id/id/eprint/16044/>
- Mochtar, R. A. (2022). Implementasi Kebijakan Program Pemberian ASI Eksklusif Di Wilayah Kerja Puskesmas Bulili Kota Palu. <https://repository.untad.ac.id/id/eprint/113941>
- Nurdin, I., & Hartati. (2019). *Metodologi penelitian sosial*. Media Sahabat Cendekia.
- Perry, E. J. (2019). Making communism work: Sinicizing a Soviet governance practice. *Comparative Studies in Society and History*, 61(3), 535–562. <https://doi.org/10.1017/S0010417519000227>
- Purnia, D., & Alawiyah, T. (2020). *Metodologi penelitian: Teori dan praktik lapangan*. Penerbit Andi.
- Ramli, Y. (2023). Implementasi Kebijakan Pemerintah Tentang Pemberian ASI Eksklusif di Puskesmas Kota Parepare. *Journal of Health Education and Literacy*, 5(2), 84–90. <https://doi.org/10.31605/j-healt.v5i2.1841>
- Ridwan, R., & Tungka, N. F. (2024). *Metode penelitian* (L. O. A. Dani, Ed.). Yayasan Sahabat Alam Rafflesia.
- Sembiring, A. P., & Irmawati, E. (2024). *Teknik pengumpulan dan analisis data dalam penelitian sosial*. Pustaka Ilmu.
- Simangunsong, F. (2017). *Metode penelitian pemerintahan*. Alfabeta.
- Sugianti, E. (2019). Kajian Implementasi Peraturan Pemerintah Nomer 33 Tahun 2012 tentang Pemberian ASI Eksklusif di Puskesmas. *Cakrawala*, 13(1), 119-132. <https://cakrawalajournal.org/index.php/cakrawala/article/view/295/279>
- World Health Organization. (2024). *World health statistics 2024*. <https://www.who.int/publications/i/item/9789240094703>