

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Air Susu Ibu (ASI) eksklusif merupakan pemberian air susu ibu yang murni kepada bayi selama enam bulan pertama kehidupan si bayi dengan diiringi pemberian mineral, vitamin, dan obat yang telah diizinkan (Direktorat Jenderal Pelayanan Kesehatan Republik Indonesia, 2022). ASI yang diberikan secara eksklusif selama enam bulan pertama kehidupan bayi dapat memenuhi kebutuhan nutrisi bayi untuk tumbuh dan berkembang. Contohnya antara lain adalah kolostrum yang kaya akan protein, laktosa ASI sebagai sumber karbohidrat dapat diserap lebih baik daripada laktosa yang terdapat pada susu formula (Direktorat Jenderal Pelayanan Kesehatan, 2023).

Gambar 1.1 A Key to Sustainable Development



Sumber: (World Alliance for Breastfeeding Action, 2016)

Sejak tahun 1980, menyusui menjadi isu penting di tingkat global karena dianggap sebagai ketahanan pangan pertama manusia yang memiliki pengaruh jangka panjang. Isu tersebut juga mendukung perwujudan 17 Tujuan Pembangunan Berkelanjutan secara langsung maupun tidak langsung. Pada Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB) pertama, pemberian ASI sebagai makanan pertama bayi yang baru lahir menjadi pemenuhan makanan terbaik untuk mendorong *zero hunger* dan anak berhak untuk terbebas dari kelaparan dan mendapatkan makanan, yang kemudian mendukung pertumbuhan anak secara optimal sehingga anak tumbuh dengan tingkat kecerdasan yang lebih baik (United Nations, 2023).

Pemberian ASI juga mendukung pola konsumsi yang berkelanjutan pada poin Tujuan Pembangunan Berkelanjutan Nomor 12 karena ASI merupakan makanan yang ramah lingkungan dan tidak menghasilkan limbah (European Lactation Consultants Alliance, 2020). Oleh karena itu, kolaborasi multisektor dan pendekatan yang integratif penting untuk mewujudkan lingkungan yang mendukung pemberian ASI. Integrasi multisektoral ini meliputi aktor di tingkat global sampai ke sub-nasional. Aktor di tingkat global meliputi organisasi internasional seperti WHO, serta aktor nasional dan sub-nasional meliputi pemerintah, organisasi non-pemerintah, tenaga kesehatan, hingga masyarakat, yang memperkuat kemitraan global untuk pembangunan berkelanjutan. Hal ini menunjukkan bahwa menyusui bukan hanya sebagai landasan perkembangan anak,

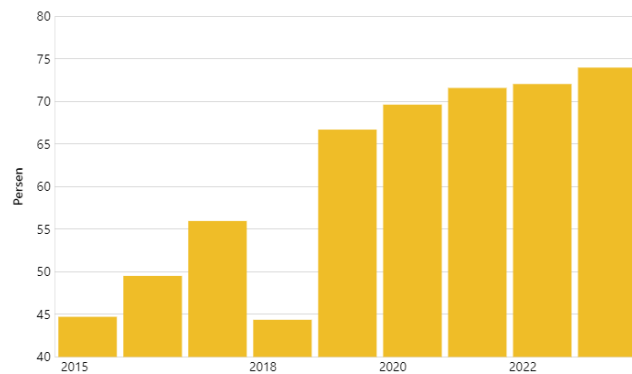
namun juga merupakan pondasi pembangunan sebuah negara (World Health Organization & UNICEF, 2017).

World Health Organization (WHO) sebagai salah satu organisasi yang berfokus pada kesehatan ibu dan anak membuat mekanisme tata kelola global yang mempromosikan ASI di level global melalui beberapa rekomendasi. Salah satu rekomendasi kebijakan WHO tersebut adalah *International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes* (ICMBS) yang ditetapkan pada tahun 1981 untuk mendorong pemberian ASI eksklusif dengan melarang iklan susu formula (World Health Organization, 1981). Kemudian ada *Ten Steps to Successful Breastfeeding* yang ditetapkan pada tahun 1989 untuk mendorong fasilitas kesehatan dalam mendukung pemberian ASI eksklusif (World Health Organization, 2018).

Kemudian, pada tahun 1991 ditetapkan kebijakan *The Baby-friendly Hospital Initiative* (BFHI) yang memiliki tujuan untuk membantu rumah sakit dalam mendukung pemberian ASI eksklusif (World Health Organization, 2018). Setelahnya, pada tahun 2002, untuk meningkatkan pemberian ASI eksklusif dan praktik pemberian makan yang optimal untuk bayi dan anak, ditetapkan *Global Strategy for Infant and Young Child Feeding* (World Health Organization & UNICEF, 2003). Selain kebijakan, WHO juga merekomendasikan kampanye *World Breastfeeding Week* (WBW) yang diperingati setiap bulan Agustus yang bertujuan untuk meningkatkan kesadaran akan pentingnya manfaat ASI bagi bayi serta

mempromosikan pemberian ASI eksklusif (World Alliance for Breastfeeding Action, 2016).

Grafik 1.1 Persentase Bayi yang Mendapat ASI Eksklusif di Indonesia



Sumber: (Badan Pusat Statistik, 2023)

Secara global, tingkat pemberian ASI eksklusif telah meningkat selama satu dekade terakhir dan mencapai 48%, angka ini mendekati target yang ditetapkan oleh WHO sebesar 50% di tahun 2025 (United Nations Children's Fund, 2023). Dalam konteks pemberian ASI eksklusif, Indonesia berada di peringkat ke-66 dari 100 negara (World Breastfeeding Trends Initiative, 2023). Walau terdapat banyak negara yang cakupan ASI eksklusifnya lebih rendah dari Indonesia, namun negara-negara tersebut tidak mendokumentasikan cakupan pemberian ASI-nya secara detail dan signifikan. Menurut grafik di atas, cakupan pemberian ASI eksklusif di Indonesia meningkat dengan cukup baik. Meski angka ini meningkat, namun implementasi rekomendasi WHO terkait menyusui masih belum optimal, didukung dengan banyaknya masalah sosiokultural yang terjadi, seperti pemasaran susu formula yang masih tidak terbatas di Indonesia, nilai budaya dan keyakinan masyarakat yang mempengaruhi pemberian

ASI, kurangnya pengetahuan dan informasi terkait menyusui, hingga mitos dan berita hoaks yang seringkali ditelan mentah-mentah (Pratiwi, Adi, Udijono, & Martini, 2021). Karena promosi dan pemberian ASI di Indonesia belum maksimal, maka kemudian perlu adanya upaya peningkatan tata kelola promosi dan pemberian ASI di Indonesia.

Terdapat beberapa penelitian terdahulu mengenai pemberian ASI eksklusif, penelitian oleh Demir dkk. tahun 2020 tentang kepatuhan praktik menyusui dan pemberian makanan pendamping ASI menurut rekomendasi WHO di Turki, dimana para ibu kebanyakan memberikan makanan pendamping sebelum periode ASI eksklusif berakhir (Demir, Yardımcı, Özçelik, & Çakıroğlu, 2020). Penelitian selanjutnya oleh Lenja dkk. pada tahun 2016 tentang faktor penentu pemberian ASI eksklusif pada bayi berusia kurang dari enam bulan di Ethiopia, ditemukan bahwa intervensi yang mengikuti rekomendasi WHO dapat meningkatkan cakupan pemberian ASI eksklusif (Lenja, Demissie, Yohannes, & Yohannis, 2016). Selain itu, terdapat penelitian terkait kebijakan pemberian ASI eksklusif di Indonesia pada tahun 2017, oleh Cici Yuliza Putri tentang kajian analisis kebijakan pemerintah terhadap pemberian ASI eksklusif di Indonesia, namun penelitian tersebut hanya berfokus pada analisis kebijakan dalam negeri (Putri, 2017). Juga penelitian oleh Safitri dan Puspitasari pada tahun 2018 tentang upaya peningkatan pemberian ASI eksklusif di Indonesia beserta kebijakannya, namun hanya berfokus pada kebijakan nasional serta tidak berdasarkan analisa rekomendasi dari

WHO (Safitri & Puspitasari, 2018). Berdasarkan penelitian terdahulu yang telah ditemukan, penulis menemukan jeda penelitian pada upaya peningkatan tata kelola terkait promosi dan pemberian ASI di Indonesia pada tahun 2012 hingga 2023 menurut rekomendasi WHO.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan fenomena tersebut, maka ditemukan rumusan masalah sebagai berikut: bagaimana upaya peningkatan tata kelola promosi dan pemberian ASI eksklusif di Indonesia pada tahun 2012-2023 menurut rekomendasi WHO?

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Tujuan Umum

Penelitian ini dilakukan untuk memenuhi syarat skripsi untuk kelulusan Strata 1 Program Studi Hubungan Internasional Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jawa Timur.

1.3.2 Tujuan Khusus

Adapun tujuan khusus dari penelitian ini adalah untuk menganalisis upaya peningkatan tata kelola promosi dan pemberian ASI eksklusif di Indonesia tahun 2012 hingga 2023 menurut rekomendasi WHO.

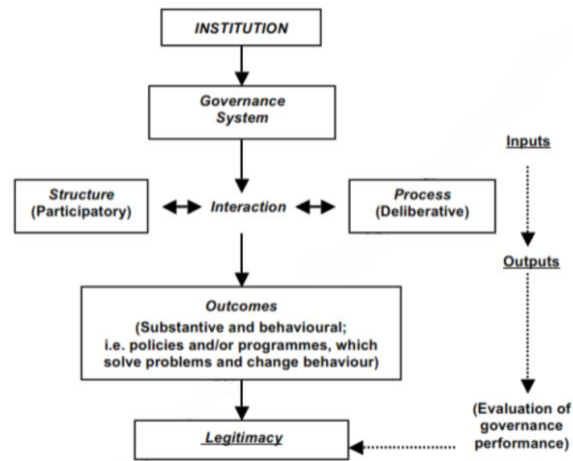
1.4 Kerangka Pemikiran

1.4.1 Konsep Global Governance

Cadman (2011) mendefinisikan *Global Governance* atau tata kelola global sebagai interaksi yang dinamis antara aktor negara dan aktor non-negara, yang mencakup masyarakat sipil, sektor publik, dan dunia usaha. Pemahaman tata kelola pemerintahan sekarang ini tidak hanya terfokus pada tingkat nasional dan internasional, namun juga pada semua skala spasial dimana terjadi interaksi antar jaringan desentralisasi yang mencakup berbagai aktor yang berada di semua tingkatan, mulai dari global ke lokal, dan juga sebaliknya, baik aktor pemerintah maupun aktor non-pemerintah.

Konsep *Global Governance* ini untuk mewujudkan *Good Governance*, yaitu tata cara yang digunakan sebuah negara untuk mengelola sumber daya sosial dan ekonomi yang berfokus pada pembangunan masyarakat demi mewujudkan sistem pemerintahan yang baik (Mardiasmo, 2009). Pada dasarnya, legitimasi sebuah pemerintahan dapat dilihat melalui prinsip-prinsip yang mencakup masalah akuntabilitas, kesetaraan, perubahan perilaku (*behavioral*), deliberasi (musyawarah), resolusi konflik, inklusivitas, implementasi, keterwakilan dan partisipasi, sumber daya, dan transparansi (Cadman, *Quality and Legitimacy of Global Governance*, 2011).

Gambar 1.2 Model Teoretis untuk Evaluasi Tata Kelola Global Kontemporer



Sumber: (Cadman, Quality and Legitimacy of Global Governance, 2011)

Cadman mendefinisikan institusi global sebagai lembaga yang berkontribusi secara signifikan dalam memecahkan masalah terutama dengan membentuk perilaku pada kelompok sasaran yang relevan (Cadman, Quality and Legitimacy of Global Governance, 2011). Institusi global ini kemudian melaksanakan sistem tata kelola yang melibatkan struktur (keterlibatan) dan proses (deliberasi). Menurut gambar di atas, terjadi integrasi antara struktur (keterlibatan) dengan proses (deliberasi). Pada bagian struktur, terdapat keterlibatan banyak pihak dan lembaga baik aktor negara maupun non-negara yang kemudian bekerja sama. Pada bagian proses (deliberasi) dilakukan komunikasi dan koordinasi antar aktor untuk mencapai tujuan bersama. Integrasi ini kemudian diwujudkan melalui hasil yang bersifat substantif dan behavioral. Komponen substantif yang meliputi kebijakan, kewenangan, dan dasar hukum. Sedangkan komponen

behavioral didefinisikan sebagai perubahan perilaku terkait dengan implementasi sistem tata kelola. Model normatif Cadman menekankan bahwa keberhasilan sebuah lembaga pemerintah sangat ditentukan oleh integrasi komponen struktural dan komponen prosedural yang berpengaruh untuk mencapai hasil yang optimal untuk kemudian akan diperiksa efektivitas dan legitimasinya melalui evaluasi tata kelola tersebut (Cadman, *Quality and Legitimacy of Global Governance*, 2011).

1.4.2 Konsep Menyusui dalam Perspektif Hak Asasi Manusia

Secara medis, menyusui didefinisikan sebagai proses dikeluarkannya ASI dari payudara ibu untuk diberikan kepada bayi sebagai bentuk dukungan untuk pertumbuhan bayi dan merupakan hubungan timbal balik antara ibu dengan anaknya (Rahmawati & Prayogi, 2017). Kent (2001) mendefinisikan proses menyusui sebagai hak dasar yang dimiliki oleh ibu dan bayi. Berdasarkan Konsensus Mengenai Hak-Hak Gizi Bayi, dimana Konsensus tersebut masuk ke dalam *Judicial Decision in the Past Case*, bayi memiliki hak untuk bebas dari kelaparan dan mendapat makanan, dimana ASI menjadi makanan pertama bayi dan sebagai pondasi untuk pertumbuhan dan perkembangan bayi. Kedua, bayi berhak menerima pelayanan dan perawatan kesehatan terbaik yang bisa dijangkau. Ketiga, perempuan dan bayi memiliki hak untuk dilindungi dari faktor yang dapat membatasi pemberian ASI, sesuai dengan Konvensi Hak Anak, Kode

Internasional Pemasaran Produk Pengganti ASI dan resolusi *World Health Assembly*, Konvensi Perlindungan Maternitas Organisasi Buruh Internasional, dan Deklarasi Innocenti tentang perlindungan, promosi, dan dukungan menyusui (Kent, 2001).

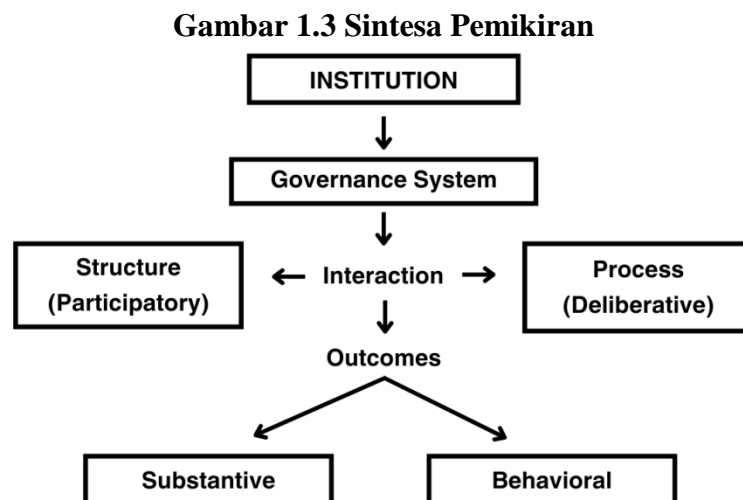
Selain hak dasar bayi, Kent juga menyebutkan mengenai hak menyusui bagi perempuan/ibu, dimana perempuan berhak atas kondisi sosial, ekonomi, kesehatan, dan kondisi lain yang menguntungkan mereka untuk memberikan ASI kepada bayi. Kedua, perempuan juga berhak mendapatkan perawatan persalinan yang baik dan dukungan keluarga serta masyarakat sekitar, undang-undang perlindungan ibu hamil, serta fasilitas kesehatan yang ramah bayi dengan akses yang mudah. Ketiga, mendapat kemudahan akses informasi dasar terkait kesehatan dan gizi anak, mengetahui manfaat dan prinsip menyusui yang baik, cara alternatif untuk memberikan ASI, perlindungan dari informasi yang salah (Kent, 2001).

Poin selanjutnya, negara memiliki kewajiban untuk melindungi, memberikan fasilitas, mendorong pemberian ASI melalui pendidikan publik, dan memastikan bahwa bayi memiliki akses yang aman terhadap ASI, serta tidak ada seorangpun yang boleh menghalangi perempuan untuk menyusui (Kent, 2001). Oleh karena itu, institusi global dan negara memiliki peranan yang penting dalam mengatur tata kelola tentang menyusui sebagai hak dasar manusia karena ibu dan bayi memiliki kepentingan yang sama terhadap

kesejahteraan bayi, dan fokus utama adalah untuk melindungi ibu dan bayi dari intervensi pihak luar (Kent, 2001).

Secara nasional dan lokal, badan hukum bebas merumuskan aturan hukum yang sesuai dengan kondisi lokal, asalkan tidak bertentangan dengan hukum dan prinsip-prinsip hak asasi manusia secara umum (Kent, 2001). Sebagai contoh, dalam konteks menyusui tugas utama negara bukanlah untuk menentukan apa yang harus dilakukan oleh para ibu, tetapi untuk menghilangkan semua hambatan dalam memberi makan bayi mereka sesuai dengan pilihan mereka yang telah terinformasi dengan baik (Kent, 2001).

1.5 Sintesa Pemikiran



Sumber: diolah oleh penulis berdasarkan Model Teoretis untuk Evaluasi Tata Kelola Global Kontemporer (2011)

Sintesa berpikir di atas menunjukkan bahwa dalam melaksanakan konsep menyusui sebagai Hak Asasi Manusia, diatur melalui tata kelola global yang dijalankan oleh institusi global kemudian diadopsi ke sistem tata kelola nasional. Sistem tata kelola ini meliputi

integrasi antara struktur (keterlibatan) dan proses (deliberasi) yang melekat pada proses perumusan *outcomes*. Dimana pada proses keterlibatan, meliputi aktor-aktor baik aktor negara maupun non-negara yang kemudian berkoordinasi untuk mencapai *outcomes* yang kemudian direfleksikan melalui komponen substantif berupa kebijakan yang ditetapkan, serta komponen behavioral berupa perubahan perilaku yang dilakukan.

1.6 Argumen Utama

Dalam mengupayakan peningkatan cakupan promosi dan pemberian ASI eksklusif di Indonesia sesuai rekomendasi kebijakan dari WHO, melibatkan berbagai pemangku kepentingan dalam proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan tersebut, termasuk di dalamnya adalah Kementerian Kesehatan dan aktor non-pemerintah seperti Asosiasi Ibu Menyusui Indonesia. Luaran dalam komponen substantif dari peningkatan tata kelola pemberian ASI eksklusif di Indonesia berdasarkan rekomendasi WHO adalah kebijakan-kebijakan baik di level nasional maupun daerah tentang pemberian ASI eksklusif di Indonesia berupa undang-undang yang mengatur pemberian ASI eksklusif kepada bayi. Serta *outcomes* dalam komponen behavioral terdapat perubahan perilaku yang dilakukan pemerintah untuk mempromosikan dan mendorong pemberian ASI eksklusif di Indonesia berupa penyuluhan kepada ibu hamil dan ibu menyusui terkait pentingnya memberikan ASI eksklusif kepada bayi.

1.7 Metodologi Penelitian

1.7.1 Tipe Penelitian

Metode deskriptif merupakan sebuah metode dalam melaksanakan penelitian terhadap status sekelompok manusia, sebuah objek, sebuah keadaan, sebuah sistem pemikiran, maupun sebuah kelas peristiwa yang terjadi pada masa sekarang. Tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran, atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat, serta hubungan antar fenomena yang sedang diteliti (Nazir, 1998). Dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan tipe penelitian deskriptif dengan menjelaskan upaya peningkatan tata kelola promosi dan pemberian ASI eksklusif di Indonesia menurut rekomendasi WHO tahun 2012 hingga 2023.

1.7.2 Jangkauan Penelitian

Dalam sebuah penelitian, sangat diperlukan adanya sebuah batasan agar pembahasan dari penelitian tersebut tidak menyimpang dan objek penelitian menjadi lebih jelas dan spesifik, sehingga kajian dan permasalahan topik tidak keluar dari wacana yang telah ditetapkan (Ramdhan, 2021). Peneliti memberikan batasan kurun waktu dalam penelitian ini, yaitu pada tahun 2012-2023. Pada tahun 2012, mulai ditetapkan kebijakan terkait ASI eksklusif sebagai bentuk adopsi rekomendasi WHO. Kemudian pada tahun 2023 merupakan

data terakhir terkait *outcomes* substantif dan behavioral yang bisa penulis temukan.

1.7.3 Teknik Pengumpulan Data

Wawancara merupakan percakapan dengan maksud tertentu yang dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) sebagai pihak yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (*interviewee*) sebagai pihak yang memberikan jawaban atas pertanyaan yang telah diajukan (Lexy J. Moloeng, 2010). Wawancara dalam riset dengan metode kualitatif dapat juga disebut dengan wawancara intensif (*intensive interview*) atau wawancara mendalam (*depth interview*) yang kebanyakan tidak berstruktur, yang bertujuan untuk mendapatkan data kualitatif yang mendalam (Rachmat Kriyantono, 2020).

Studi kepustakaan merupakan serangkaian kegiatan yang berkaitan dengan metode perolehan data pustaka, dengan cara membaca, mencatat, dan mengolahnya menjadi bahan penelitian (Mestika Zed, 2003). Studi kepustakaan juga dapat dilakukan dengan mengeksplorasi dan mendalami berbagai macam buku referensi serta hasil penelitian yang sudah ada sebelumnya dengan topik berkaitan sehingga berguna untuk mendapatkan landasan teori terkait masalah yang akan diteliti (Sarwono, 2006).

Pada penelitian ini, penulis akan mengumpulkan data primer berupa wawancara (*interview*) yang didukung dengan data sekunder

berupa studi kepustakaan (*library research*) yang bertujuan untuk memperoleh data. Data ini diperoleh melalui sejumlah literatur dan sumber yang ada, seperti artikel, situs, jurnal, dan beragam sumber lain yang memuat informasi mengenai upaya peningkatan tata kelola promosi dan pemberian ASI di Indonesia pada tahun 2018 hingga 2023 menurut rekomendasi WHO. Kemudian dilakukan wawancara dengan salah satu aktor non-pemerintah yang berperan sebagai stakeholder, yakni Asosiasi Ibu Menyusui Indonesia. Setelah didapatkan data terkait, penulis akan melakukan analisis pada data tersebut untuk merumuskan pembahasan terkait topik dalam penelitian ini.

1.7.4 Teknik Analisis Data

Penelitian kualitatif merupakan penelitian yang berfokus pada elemen manusia, objek, institusi, dan hubungan elemen-elemen tersebut untuk memahami sebuah fenomena, peristiwa, atau perilaku (Mohamed Ahmad & M. Abdul Majid, 2010). Metode kualitatif memiliki sifat yang dinamis, dimana metode ini selalu menerima penggantian, perubahan, dan penambahan selama proses analisisnya (Srivastava & Thomson, 2009). Peneliti menggunakan teknik deskriptif kualitatif untuk mengetahui bagaimana upaya peningkatan tata kelola promosi dan pemberian ASI eksklusif di Indonesia pada tahun 2012 hingga 2023 menurut rekomendasi WHO.

1.7.5 Sistematika Penulisan

BAB I, berisi penjelasan mengenai penelitian ini, mencakup: latar belakang masalah; pemaparan rumusan masalah; tujuan penelitian; kerangka teori yang mencakup konsep *Global Governance* dan konsep menyusui dalam perspektif Hak Asasi Manusia; sintesa pemikiran; argumen utama, dan; metodologi penelitian.

BAB II, berisi tentang integrasi antara struktur (keterlibatan) dan proses (deliberasi) dalam berkoordinasi untuk mempromosikan pemberian ASI eksklusif di Indonesia menurut rekomendasi WHO.

BAB III, berisi tentang *outcomes* berupa komponen substantif dari tata kelola menyusui berupa kebijakan yang diterapkan dari level nasional sampai ke level daerah, serta komponen behavioral dari tata kelola menyusui berupa perubahan perilaku yang dilakukan pemerintah untuk mempromosikan dan mendorong pemberian ASI eksklusif di Indonesia menurut rekomendasi WHO.

BAB IV, berisi kesimpulan tentang penelitian ini serta saran dan kritik oleh penulis.