

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Salah satu kewajiban negara adalah memberikan pelayanan kesehatan, dimana hal tersebut sudah tertuang dalam Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang menyatakan bahwa negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Dan diatur lebih lanjut dalam Pasal 3 Undang-Undang Kesehatan Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan menyebutkan bahwa pembangunan kesehatan bertujuan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya, sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomis. Peningkatan status gizi masyarakat serta penurunan angka kematian ibu dan bayi dalam suatu negara merupakan salah satu indikator dari keberhasilan pembangunan kesehatan di negara tersebut.

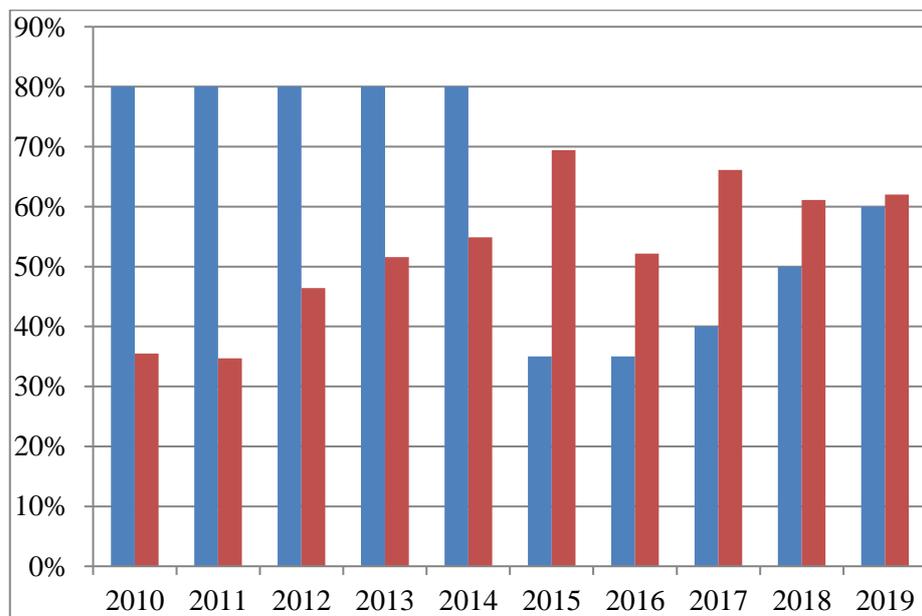
Pembangunan kesehatan dapat diwujudkan dengan salah satu upaya yang dapat dilakukan antara lain dengan adanya program pemberian Air Susu Ibu (ASI) Eksklusif dimana selama 6 bulan makanan utama bayi hanya diberi Air Susu Ibu (ASI) saja dan dilanjutkan sampai anak berusia 2 tahun dengan makanan tambahan. Air Susu Ibu (ASI)

merupakan jenis makanan awal terbaik bagi bayi, Air Susu Ibu (ASI) tidak dapat digantikan oleh makanan ataupun minuman manapun, karena Air Susu Ibu (ASI) mengandung zat gizi yang paling sempurna dan selalu menyesuaikan dengan kebutuhan bayi setiap saat, sedangkan ASI Eksklusif atau lebih tepat pemberian ASI secara Eksklusif adalah bayi hanya diberi ASI saja, tanpa tambahan cairan lain seperti susu formula, jeruk, madu, air teh, air putih, dan tanpa tambahan makanan padat seperti pisang, pepaya, bubur susu, biskuit, bubur nasi, dan tim. Isu mengenai pemberian Air Susu Ibu (ASI) menjadi perhatian dari banyak negara, pemberian ASI Eksklusif kepada bayi merupakan salah satu indikator dalam pencapaian *Millenium Development Goals* (MDG) di sektor kesehatan dimana dengan pemberiaan ASI Eksklusif dapat menurunkan kematian bayi dan meningkatkan kesehatan ibu. Namun kecenderungan akan penurunan dalam pemberian ASI masih banyak dijumpai di negara maju maupun negara berkembang. Persoalan mengenai rendahnya cakupan pemberian ASI juga terjadi di Kota Yogyakarta. Seperti dapat dilihat dari gambar berikut ini:

**Gambar 1.1**

**Grafik Capaian ASI Eksklusif di Kota Yogyakarta**

**Tahun 2010-2019 (dalam persen)**



**Sumber: Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta**

Sajian gambar tersebut menunjukkan bahwa capaian cakupan ASI Eksklusif Kota Yogyakarta dari tahun 2010 hingga tahun 2014 belum memenuhi target Standar Pelayanan Minimal (SPM) Nasional, yaitu 80%. Sedangkan pada tahun 2015-2019 capaian ASI Kota Yogyakarta sudah memenuhi target Standar Pelayanan Minimal (SPM) Nasional walaupun terjadi penurunan target Standar Pelayanan Minimal (SPM) pada tahun tersebut. Target Standar Pelayanan Minimal (SPM) diturunkan oleh Kementerian Kesehatan karena dirasa cakupan ASI di Indonesia tidak pernah memenuhi target.

Melalui data tersebut telah menunjukkan bahwa sebelum dan

sesudah adanya Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif, sudah dapat memperlihatkan beberapa perubahan terlihat dari cakupan ASI Eksklusif yang memenuhi target nasional. Walaupun dari tahun 2015-2019 capaian ASI sudah memenuhi target yang telah ditentukan, tetapi penyediaan fasilitas khusus menyusui menjadi hal yang perlu diperhatikan agar pemberian ASI Eksklusif bagi bayi dapat terpenuhi dan ditingkatkan secara optimal.

Program pemberian ASI Eksklusif selama 6 bulan belum dapat berhasil dengan baik masih banyak wanita yang tidak mau menyusui bayinya begitu satu jam dari kelahiran dengan berbagai alasan, adapun faktor-faktor lain yang mempengaruhi pemberian ASI adalah faktor sosial budaya, ekonomi (pendidikan formal, pendapatan keluarga dan status kerja ibu), faktor psikologis (takut kehilangan daya tarik ibu sebagai wanita, tekanan batin), faktor fisik ibu (ibu yang sakit), faktor kurangnya petugas kesehatan sehingga masyarakat kurang mendapat penerangan atau dorongan tentang pemberian ASI Eksklusif. Sehingga apabila pelaksanaan upaya pemberian ASI secara Eksklusif tidak berjalan secara optimal maka akan berdampak pada kesehatan bayi karena bayi yang berusia 0 bulan sampai dengan 6 bulan rentan dengan berbagai penyakit seperti pemberian cairan dan makanan selain ASI dapat menjadi sarana masuknya bakteri.

Bayi usia dini sangat rentan terhadap bakteri penyebab diare, terutama pada lingkungan yang kurang higienis dan sanitasi buruk dari hal

tersebut kemungkinan akan adanya balita dengan gizi buruk akan semakin meningkat, kombinasi dari gizi buruk dan penyakit tersebut akan mengakibatkan meningkatnya angka kematian anak balita. Pemerintah, khususnya Pemerintah Kota Yogyakarta dalam melaksanakan tanggung jawabnya mendukung ASI Eksklusif pada bayi, mengeluarkan produk hukum berupa Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif sehingga menjamin pemenuhan hak bayi mendapatkan ASI Eksklusif sejak dilahirkan sampai dengan berusia 6 (enam) bulan untuk meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan bayi, memberikan perlindungan kepada ibu dalam memberikan ASI Eksklusif kepada bayinya, dan meningkatkan peran serta dukungan keluarga, masyarakat, pemerintah daerah terhadap pemberian ASI Eksklusif. Pemerintah pusat sampai daerah pada lingkungan Kementerian Kesehatan mempunyai tugas dan tanggung jawab dalam pencapaian pemberian ASI Eksklusif pada bayi.

Tugas itu dilaksanakan baik melalui kebijakan, tenaga, fasilitas penunjang maupun sarana prasarananya. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) huruf b Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif bahwa Pemerintah Daerah membina, mengawasi dan mengevaluasi pencapaian pelaksanaan program pemberian ASI Eksklusif di fasilitas pelayanan kesehatan, satuan pendidikan kesehatan, tempat kerja, tempat sarana umum dan kegiatan di masyarakat. Ruang menyusui atau yang berikutnya akan disebut sebagai

fasilitas khusus menyusui merupakan salah satu bagian dari Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif. Penyelenggara tempat kerja dan tempat sarana umum wajib mendukung program pemberian ASI Eksklusif dengan menyediakan fasilitas khusus menyusui, perintah tersebut secara tegas diatur dalam Pasal 16 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif. Sedangkan untuk tata cara atau kriteria dalam penyediaan fasilitas khusus menyusui dapat mengacu pada Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penyediaan Fasilitas Khusus Menyusui dan atau Memerah Air Susu Ibu.<sup>1</sup>

Penyelenggara tempat kerja dan tempat sarana umum wajib mendukung Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif, salah satu caranya yaitu dengan menyediakan fasilitas khusus menyusui. Fasilitas khusus menyusui digunakan untuk menyusui, memerah dan menyimpan Air Susu Ibu yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana, seperti meja, kursi, tempat cuci tangan dan tempat menyimpan Air Susu Ibu perah.

Di kota Yogyakarta hanya beberapa tempat kerja dan tempat sarana umum saja yang sudah menyediakan fasilitas khusus menyusui, seperti di Mall Malioboro, Galeria Mall, Pasar Bringharjo, Stasiun Yogyakarta, Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta, dan lain lain.

---

<sup>1</sup> Ria Renata. *Tesis "Aksesibilitas Masyarakat terhadap Ruang Laktasi di Puskesmas-Puskesmas Kota Yogyakarta (Studi tentang Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif)"*. Yogyakarta. Universitas Gajah Mada. 2017.

Berdasarkan penjelasan uraian-uraian dari latar belakang masalah diatas, maka penulis tertarik untuk penelitian ini diberi judul: **“IMPLEMENTASI PENYEDIAAN FASILITAS KHUSUS MENYUSUI DI KOTA YOGYAKARTA BERDASARKAN PERATURAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA NOMOR 1 TAHUN 2014 TENTANG PEMBERIAN AIR SUSU IBU EKSKLUSIF”**.

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan tersebut, maka permasalahan penelitian yang peneliti rumuskan adalah sebagai berikut:

Bagaimana implementasi penyediaan fasilitas khusus menyusui di Kota Yogyakarta berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pokok permasalahan yang telah dirumuskan di atas, tujuan penelitian yang ingin dicapai yaitu:

Untuk mengetahui dan mengkaji implementasi penyediaan fasilitas khusus menyusui di Kota Yogyakarta berdasarkan Peraturan Daerah Kota

Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Bagi Ilmu Pengetahuan: Diharapkan dengan adanya penelitian hukum ini mampu untuk pengembangan Ilmu Hukum Tata Negara yang khususnya Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif agar kedepannya dapat memperbaiki kekurangan dan meningkatkan implementasi penyediaan fasilitas khusus menyusui di Kota Yogyakarta.
2. Manfaat Bagi Pembangunan: Diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat menambah pengetahuan masyarakat mengenai implementasi penyediaan fasilitas khusus menyusui di Kota Yogyakarta, khususnya bagi ibu menyusui agar memberikan ASI Eksklusif kepada bayi dan bayi mendapatkan haknya untuk mendapatkan ASI Eksklusif.