

POLICY BRIEF

“Menekan Risiko Stunting dari Dalam: Kontribusi Birokrasi untuk Mewujudkan Lingkungan Kerja Ramah Ibu Hamil dan Menyusui”

disusun oleh

Avrina Dwijayanti, S.IP., M.Phil
Lutfina Thalita Erica Zainsa, S.H.

ditujukan kepada:

- **Kemenpan RB**
- **Kemenkes**
- **BKN**
- **Unit Pengelola SDM pada instansi pemerintah**

Executive Summary

Mayoritas pegawai baik ASN maupun tenaga non ASN di Indonesia saat ini adalah perempuan, dengan lebih dari separuhnya berada pada usia produktif. Fakta ini menegaskan bahwa keberpihakan terhadap kebutuhan biologis dan psikososial perempuan, khususnya yang berada pada masa kehamilan dan menyusui, merupakan keniscayaan dalam reformasi birokrasi. Namun, sistem kerja birokrasi dewasa ini masih belum sepenuhnya inklusif dan adaptif.

Ketiadaan kebijakan teknis yang spesifik untuk ibu hamil dan ibu menyusui dalam pengaturan kerja instansi pemerintah, termasuk dalam kebijakan jam kerja dan penerapan FWA berpengaruh pada stres kerja, rendahnya durasi pemberian ASI eksklusif, dan terbatasnya kenyamanan fisik di lingkungan kerja. Padahal, kondisi ini secara langsung berdampak pada kualitas tumbuh kembang anak, bahkan meningkatkan risiko stunting yang menjadi isu strategis nasional.

Penerapan FWA berdampak positif untuk meningkatkan kepuasan kerja ibu, memperpanjang masa pemberian ASI eksklusif hingga 6 bulan, serta menurunkan tingkat stres. Nyatanya, birokrasi memiliki potensi besar sebagai aktor kunci dalam pencegahan stunting — bukan hanya melalui program pelayanan publik, melainkan juga melalui manajemen SDM internal yang mendukung kesehatan ibu dan anak.

Policy brief ini mendorong penguatan kebijakan FWA kontekstual yang secara permanen dan inklusif memperhatikan tiga indikator utama: penyesuaian durasi kerja, beban kerja, dan target kerja. Selain itu, perlu adanya optimalisasi fasilitas fisik yang mendukung kenyamanan ibu hamil dan menyusui di tempat kerja, serta peningkatan sensitivitas gender dalam birokrasi agar mekanisme FWA sebagaimana yang diatur dalam Perpres Nomor 21 Tahun 2023 mengatur tentang Hari Kerja dan Jam Kerja Instansi Pemerintah dan Pegawai ASN dan kebijakan internal instansi pemerintah yang mengimplementasikannya lebih akomodatif bagi kondisi ibu hamil dan menyusui yang sedang bekerja, mendorong penyediaan fasilitas di tempat kerja agar lebih mendukung kesehatan ibu hamil dan menyusui sehingga dapat menanggulangi isu strategis risiko anak lahir prematur dan stunting di Indonesia. Bagi birokrasi, penyesuaian kebijakan yang dimaksud dapat mewujudkan lingkungan kerja inklusif yang ramah bagi perempuan dan anak sekaligus mengambil peran sebagai kontributor untuk menanggulangi isu strategis penanganan stunting di Indonesia.

PENDAHULUAN

Sebanyak 2.714.014 Aparatur Sipil Negara (ASN) Indonesia adalah perempuan. Data per 31 Desember 2024 dari total 4.734.041 jumlah ASN di Indonesia, jumlah ASN perempuan mencapai hingga 57%. Dari data ini, jumlah ASN Perempuan usia produktif sebanyak 32% atau sekitar 1.968.363 orang. Sementara itu, jumlah tenaga non-ASN (Pegawai Pemerintah Non PNS seperti mitra pelayanan kebersihan, keamanan, dsb) yang tercatat dalam database BKN hingga akhir tahun 2024 adalah sekitar 1,7 juta orang. Dari jumlah tersebut, sebanyak 962.280 orang atau sebesar 56,6% merupakan tenaga kerja perempuan usia produktif. Besarnya proporsi perempuan yang bekerja di sektor publik ini menunjukkan diperlukan kebijakan adaptif dan akomodatif terlebih jika perempuan produktif yang jumlahnya signifikan di instansi pemerintah ini tengah dalam kondisi hamil dan menyusui.

Bagi perempuan, tantangan bekerja saat hamil atau menyusui menjadi semakin besar apabila lingkungan kerja tidak memberikan fleksibilitas dan afirmasi terhadap kondisi yang dihadapi perempuan. *Pertama*, kewajiban bekerja di kantor dengan durasi kerja yang kaku berpengaruh pada ketahanan fisik, tingkat stres dan durasi pemberian ASI eksklusif. Meski peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2023 mengatur tentang Hari Kerja dan Jam Kerja Instansi Pemerintah dan Pegawai ASN telah diberlakukan, nyatanya implementasi kebijakan ini belum cukup akomodatif bagi kondisi ibu hamil dan ibu menyusui. Dalam kebijakan tersebut, tidak ada klausul khusus bagi ibu hamil dan ibu yang sedang menyusui. Terdapat kecenderungan bagi pimpinan instansi pemerintah menindaklanjuti kebijakan ini dengan memberikan kesempatan bekerja dengan sistem fleksika kepada ibu hamil dan ibu menyusui sama dengan pegawai lainnya.

Mekanisme Flexible Working Arrangement (FWA) sistem kerja yang memberikan fleksibilitas dalam hal waktu, tempat, dan cara bekerja bagi pegawai, dengan tetap mengedepankan pencapaian target dan kinerja dan mengoptimalkan penggunaan teknologi- pertama kali diimplementasikan oleh instansi pemerintah di masa COVID19 melalui Surat Edaran Menteri PAN-RB No. 19 Tahun 2020 tentang Penyesuaian Sistem Kerja ASN dalam Upaya Pencegahan COVID-19 di Lingkungan Instansi Pemerintah, Surat Edaran Kepala BKN No. 10/SE/IV/2020 tentang Pelaksanaan Tugas Kedinasan di Rumah/Tempat tinggal bagi PNS, dan berbagai kebijakan terkait yang dikeluarkan oleh Kementerian/Lembaga Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Gelombang kedua implementasi FWA terjadi pada awal tahun 2025 seiring implementasi Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 1 Tahun 2025 "Efisiensi Belanja dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2025. Kebijakan ini menjadi dasar pemerintah menerapkan FWA bagi ASN dan tenaga kerja non ASN di instansi pemerintah secara signifikan.

PENDAHULUAN

(lanjutan..)

Dalam dua gelombang implementasi FWA tersebut, berikut gambaran kondisi yang dialami ibu hamil dan menyusui yang bekerja di instansi pemerintah.

Tabel 1. Perbedaan Kondisi ASN Perempuan Hamil dan Menyusui saat Implementasi FWA
 (Sumber: Hasil Pengumpulan Data)

Indikator	Tanpa FWA	Dengan FWA	Sumber
Kepuasan Kerja Ibu	65%	85%	KemenPAN RB, 2024
Durasi Pemberian ASI Eksklusif	3 Bulan	6 bulan	Kemkes, 2023
Tingkat Stress	Tinggi	Rendah	BKN, 2024

Kedua, fasilitas khusus ibu hamil dan menyusui di ruang kerja yang tidak mencukupi membuat kenyamanan ibu hamil dan menyusui di tempat kerja rendah. Terhadap hal ini, terdapat beberapa kebijakan yang concern dari lintas Kementerian dan Lembaga Pemerintah diantaranya; Pasal 30 Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 2012 tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif yang mengamanatkan tempat kerja wajib mendukung program ASI eksklusif dengan menyediakan fasilitas khusus menyusui dan/atau memerah ASI yang dapat berupa ruang laktasi, waktu menyusui, dan sarana pendukung lainnya. Hal ini senada dengan yang termaktub dalam Permenkes No. 15 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penyediaan Fasilitas Khusus Menyusui dan/atau Memerah ASI. Ruang menyusui wajib bersih dan tenang, dilengkapi kursi dan meja yang nyaman, wastafel, sabun, kulkas penyimpanan ASI, dan privasi yang terjaga (tidak transparan atau terbuka).

Dalam Permenpan RB Nomor 11 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik Ramah Kelompok Rentan, terdapat lima aspek yang dirancang untuk memastikan pelayanan publik dapat diakses dan dimanfaatkan secara adil oleh seluruh lapisan masyarakat termasuk kelompok rentan seperti penyandang disabilitas, lansia, perempuan, anak anak dan masyarakat adat. Kelima aspek tersebut adalah kebijakan, aksesibilitas fisik, aspek informasi dan komunikasi yang terbuka, aspek akomodasi yang menyediakan kewajaran pelayanan dan juga bantuan khusus bagi stakeholdernya, serta aspek kualitas SDM. Namun kebijakan ini mengambil perspektif pelayanan publik, bukan dalam perspektif inklusivitas manajemen kepegawaian sehingga masih terhadap ruang kosong keberpihakan bagi ibu hamil dan ibu menyusui yang bekerja di instansi pemerintah dengan target kinerja yang tidak disesuaikan.

Situasi kerja yang mendukung dan fasilitas yang memadai bagi kenyamanan ibu hamil dan menyusui ini sangat krusial bagi janin dan bayi, sebagai contoh penyediaan kursi ergonomis di ruang kerja yang menunjang kenyamanan ibu hamil dan menyusui perlu ditetapkan sebagai kebutuhan pokok bagi ibu hamil dan menyusui sebab detail detail demikian nyatanya berdampak pada janin bagi ibu hamil, dan juga pada bayi. Dalam 1.000 hari pertama kehidupan anak, peran ibu sangat signifikan dalam penyediaan gizi, perkembangan fisik dan kognitif. Rangkuman data dari berbagai hasil riset berikut menunjukkan korelasi antara kenyamanan dan kesehatan ibu hamil dan ibu menyusui terhadap kualitas generasi mendatang terutama untuk penurunan risiko stunting. Berbagai temuan riset menunjukkan implikasi jangka panjang bagi kesehatan dan tumbuh kembang anak apabila perempuan tidak mendapatkan kenyamanan pada fase kehamilan dan menyusui.

PENDAHULUAN

(lanjutan..)

Tabel 2. Tingkat Kesehatan Fisik dan Psikis Perempuan Fase Hamil dan Menyusui kepada Kesehatan dan Tumbuh Kembang Bayi

(Sumber: Rangkuman Data dari Hasil Riset Terkait)

Temuan	Implikasi
Kurangnya waktu dan fasilitas untuk memerah ASI di tempat kerja meningkatkan stres ibu dan mengurangi durasi menyusui	bayi rentan terhadap infeksi, alergi; pertumbuhan suboptimal.
Kembali bekerja setelah cuti melahirkan menjadi hambatan utama dalam pemberian ASI eksklusif. Durasi cuti yang pendek, beban kerja tinggi, dan kurangnya kebijakan pendukung menyusui di tempat kerja menghambat keberlanjutan menyusui.	bayi stunting
Transisi kembali bekerja setelah cuti melahirkan merupakan sumber stres signifikan bagi ibu, yang berdampak negatif pada kesehatan mental dan fisik, serta mengganggu proses menyusui	Gangguan emosional ibu-bayi; perkembangan psikologis anak terganggu
Kembali bekerja terlalu cepat setelah melahirkan merupakan alasan utama penghentian dini menyusui	risiko infeksi saluran cerna; gangguan pertumbuhan pada bayi.
Kembali bekerja tanpa dukungan yang memadai menghambat keberlanjutan menyusui.	bayi kehilangan akses gizi utama selama periode emas perkembangan.
Fleksibilitas kerja, dukungan sosial di tempat kerja, dan lingkungan kerja yang ramah menyusui meningkatkan keberlanjutan menyusui setelah ibu kembali bekerja.	menekan risiko pertumbuhan fisik bayi terhambat; mencegah gangguan terhadap kognitif jangka panjang
Stres kerja yang tinggi menyebabkan penghentian menyusui sebelum 6 bulan. Ibu dengan stres kerja memiliki kemungkinan 3,7 kali lebih tinggi untuk menghentikan menyusui lebih awal.	Pertumbuhan bayi tidak optimal; Imunitas rendah
Kebijakan tempat kerja seperti cuti melahirkan yang dibayar, dukungan laktasi, fleksibilitas kerja, dan fasilitas penitipan anak mendukung kesehatan ibu dan anak.	menekan risiko anak mengalami defisit nutrisi penting selama 6 bulan pertama kehidupan

DESKRIPSI MASALAH

Terhambatnya tumbuh kembang bayi hingga berpotensi stunting merupakan implikasi nyata apabila birokrasi tidak berkontribusi untuk mengakomodasi kebutuhan biologis dan psikososial pegawai perempuan pada fase kehamilan dan menyusui. Kebijakan yang belum akomodatif, terbatasnya fasilitas ramah ibu hamil dan menyusui serta sistem kerja yang tidak adaptif merupakan permasalahan yang perlu segera diperbaiki melalui kebijakan dan intervensi program. Tanpa kebijakan yang berpihak, ibu hamil dipaksa bertahan dalam sistem kerja yang tidak memberinya ruang untuk menjaga kesehatannya sendiri, apalagi memprioritaskan kesehatan anak yang dikandung atau disusui, padahal, pada fase inilah asupan gizi, istirahat cukup, dan dukungan emosional sangat menentukan kualitas pertumbuhan janin dan penurunan risiko stunting. Berikut uraian permasalahan yang terperinci yang perlu ditindaklanjuti.

- **Hambatan Struktural dalam Sistem Kerja Birokrasi di Instansi Pemerintah**

1. Perpres Nomor 21 Tahun 2023 tentang Hari Kerja dan Jam Kerja Instansi Pemerintah dan Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) tidak spesifik memberikan aturan mengenai ibu hamil dan menyusui.
2. Implementasi kebijakan FWA masih dipandang sebagai inovasi teknis administratif untuk mengatasi masalah dan kendala yang bersifat momentum (COVID19 dan Efisiensi), bukan sebagai jalan keluar dari pemenuhan hak-hak dasar pegawai perempuan sebagai kondisi ajeg/keniscayaan.
3. Belum adanya pedoman/kebijakan teknis pelaksanaan FWA secara inklusif untuk ibu hamil dan ibu menyusui di lingkungan instansi pemerintah yang berdampak pada tidak detailnya fleksibilitas struktural dan prosedural dalam pengaturan kerja yang mempertimbangkan kondisi ibu hamil dan ibu menyusui sehingga berpotensi menciptakan tekanan kerja yang membahayakan kesehatan ibu dan anak.
4. Keterbatasan fasilitas pendukung yang ramah ibu hamil dan menyusui.

- **Hambatan Informasional**

Akses informasi mengenai kebutuhan dasar dan hak-hak biologis dan psikologis ibu hamil dan ibu menyusui belum optimal di kalangan pimpinan dan pegawai sehingga perlakuan dan pemberian beban kerja diberikan berdasarkan pengamatan tanpa perhitungan bukan berdasarkan kondisi fisik, psikis, dan usia (trimester) kehamilan juga hak-hak reproduktif dan pendekatan pengasuhan dini.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Policy Brief ini merekomendasikan pengembangan konsepsi Birokrasi Inklusif Ramah Ibu Hamil dan Menyusui melalui penerapan Flexible Working Arrangement kontekstual berdasarkan pemenuhan hak reproduktif dan pengasuhan dini. Membangun model kerja FWA yang memungkinkan ibu hamil menghindari stres kerja berlebih dan menjaga stabilitas fisik dan emosional. Membuka ruang FWA yang mengakomodasi kebutuhan Ibu Menyusui agar dapat memberikan ASI eksklusif untuk menekan risiko stunting pada anak. Untuk memenuhi hal tersebut, mekanisme FWA bagi ibu Hamil dan Ibu Menyusui perlu disempurnakan dengan menambahkan 3 indikator utama yakni Penyesuaian Durasi Kerja, Penyesuaian Beban Kerja, dan Penyesuaian Target Pekerjaan yang dapat ditindaklanjuti dengan penyusunan panduan teknis pelaksanaan tugas. Demikian perlu dilakukan tanpa mereduksi produktivitas dan menurunkan kualitas serta capaian kinerja organisasi.

Tabel 3. Rekomendasi 1 : Melakukan penyempurnaan payung kebijakan Flexible Working Arrangement (FWA) dalam aspek struktural

No	Rekomendasi Kebijakan	Stakeholder	Kisi-kisi Rencana Aksi	Peluang	Tantangan Jangka Pendek
1	Perumusan Kebijakan FWA untuk kondisi khusus	Kementerian PAN-RB, Kemenkes, BKN, Instansi Pemerintah	Masukan lintas sektor, harmonisasi aturan FWA untuk kondisi khusus	Telah tersedia kebijakan sektoral oleh lintas K/L yang mendukung lingkungan ramah ibu hamil dan ibu menyusui	
2	Panduan Teknis Pelaksanaan FWA oleh Setiap Instansi Pemerintah	Pimpinan Instansi/PPK, Unit SDM, Tim Transformasional Internal			Belum ada kebijakan payung untuk FWA Kontekstual
3	Perumusan Simulasi Penyesuaian Target, Beban dan Durasi Kerja, Skenario Kerja Fleksika bagi Ibu Hamil dan Ibu Menyusui	Unit SDM dan Kepegawaian, Analis Kebijakan, Analis SDMA Internal Instansi Pemerintah	Analisis beban kerja, revisi target kinerja, pembuatan format evaluasi khusus, monitoring berkala		
4	Optimalisasi Fasilitas Ramah Ibu Hamil dan Menyusui	Sekretariat Instansi Pemerintah, Biro Umum, Pengelola Gedung, Pengembang Fasilitas Digital	Audit fasilitas, alokasi anggaran, renovasi/ pembangunan, sosialisasi penggunaan fasilitas	Kebijakan Penyediaan Sarpras/Fasilitas yang Mendukung Ibu Hamil dan Menyusui di tempat kerja sudah tersedia	Ruang spasial terbatas

REKOMENDASI KEBIJAKAN

(lanjutan..)

Tabel 3. Rekomendasi 2 : Melakukan pengembangan dalam aspek implementasi kebijakan untuk Birokrasi, dalam rangka mendukung lingkungan ramah ibu hamil dan ibu menyusui

No	Rekomendasi Strategi Lanjutan	Stakeholder dan Perannya	Target	Peluang Pelaksanaan Rekomendasi	Tantangan Jangka Pendek
1	Peningkatan Retensi ASN Perempuan	K/L/Pemda: Penyesuaian SOP pelayanan; internalisasi nilai nilai inklusif	Review SOP; Integrasi prinsip inklusif dalam manajemen kepegawaian	Kuantitas ASN dan tenaga non ASN perempuan di Indonesia lebih dari 50%	
2	Mendorong Sensitivitas Gender di Birokrasi	K/L/Pemda: Integrasi materi gender dalam pelatihan; Pemenuhan indikator inklusivitas Lembaga Diklat: Modul dan pelatihan teknis	Pelatihan bagi ASN;	Mengintegrasikan dalam Kurikulum Pelatihan bagi ASN (Dasar, Kepemimpinan, Sosial Kultural)	
		KemenPPPA dan KemenPANRB: Desain kriteria penghargaan untuk Birokrasi Inklusif	Insentif dan Penghargaan untuk Unit Kerja yang Inklusif Gender dan Ramah Anak		Risiko program menjadi formalitas;
3	Kemitraan Lintas Sektor untuk Penanganan Stunting Berbasis Kebijakan Internal Instansi	Kementerian Kesehatan, BKKBN, Lembaga Pemerintah, Pemda: Kolaborasi kebijakan dan data	Identifikasi titik intervensi pada instansi; Perjanjian kerja sama lintas sektor; Evaluasi program internal terkait dukungan upaya menekan stunting	Dukungan untuk program prioritas nasional dan RPJMN;	<i>Refocusing</i>

Menghadirkan instrumen FWA kontekstual untuk ASN dan NonASN Hamil dan Menyusui di Birokrasi. Hal ini sebagai upaya mendukung manajemen pemerintahan dan sistem administrasi negara yang adaptif dan berpandangan humanisme. Simulasi dilakukan dengan mereduksi beban kerja dan durasi kerja ibu hamil dan ibu menyusui yang menyesuaikan profil jabatan, sifat pekerjaan dan kondisi klinis yang bersangkutan. Kondisi klinis yang dimaksud antara lain usia kehamilan, usia ibu, tingkat kesehatan fisik dan psikis ibu dan bayi, jenis dan metode persalinan, serta hal hal lainnya yang berdampak langsung ada kinerja.

DAFTAR PUSTAKA

- University of Reading. (2024). Maternal wellbeing, infant feeding and return to paid work. University of Reading. [<https://research.reading.ac.uk/research-blog/2024/03/08/maternal-wellbeing-infant-feeding-and-return-to-paid-work-project-updates/>]
(<https://research.reading.ac.uk/research-blog/2024/03/08/maternal-wellbeing-infant-feeding-and-return-to-paid-work-project-updates/>)
- Academy of Breastfeeding Medicine. (2024). ABM position statement: Paid maternity leave. Academy of Breastfeeding Medicine. <https://abm.memberclicks.net/assets/DOCUMENTS/PROTOCOLS/bettinelli-et-al-2024-abm-position-statement-paid-maternity-leave-importance-to-society-breastfeeding-and-sustainable.pdf>
- World Nutrition Journal. (2024). Child rearing workplace policy for working mothers: A scoping review. World Nutrition Journal. [https://www.researchgate.net/publication/383581578_Child_rearing_workplace_policy_for_working_mothers_A_scoping_review]
(https://www.researchgate.net/publication/383581578_Child_rearing_workplace_policy_for_working_mothers_A_scoping_review)
- Journal of Occupational and Environmental Medicine. (2023). Effect of work-related stress on breast milk feeding. Journal of Occupational and Environmental Medicine. [https://journals.lww.com/jome/fulltext/9900/effect_of_work_related_stress_on_breast_milk.39.aspx]
(https://journals.lww.com/jome/fulltext/9900/effect_of_work_related_stress_on_breast_milk.39.aspx)
- International Breastfeeding Journal. (2024). Maternal employment characteristics in the European region. International Breastfeeding Journal. [<https://internationalbreastfeedingjournal.biomedcentral.com/articles/10.1186/s13006-024-00643-y>]
(<https://internationalbreastfeedingjournal.biomedcentral.com/articles/10.1186/s13006-024-00643-y>)
- Academy of Breastfeeding Medicine. (2024). ABM position statement: Paid maternity leave. Academy of Breastfeeding Medicine. <https://abm.memberclicks.net/assets/DOCUMENTS/PROTOCOLS/bettinelli-et-al-2024-abm-position-statement-paid-maternity-leave-importance-to-society-breastfeeding-and-sustainable.pdf>
- Journal of Women's Health. (2024). Maternal postpartum work resumption stress. Journal of Women's Health. [<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC11915766/>]
(<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC11915766/>)
- Archives of Women's Mental Health. (2024). Returning to work after maternity leave: A systematic literature review. Archives of Women's Mental Health. [<https://link.springer.com/article/10.1007/s00737-024-01464-y>]
(<https://link.springer.com/article/10.1007/s00737-024-01464-y>)
- Work: A Journal of Prevention, Assessment & Rehabilitation. (2022). Breastfeeding in US working mothers: A systematic review. Work: A Journal of Prevention, Assessment & Rehabilitation. [<https://journals.sagepub.com/doi/10.3233/WOR-220645>]
(<https://journals.sagepub.com/doi/10.3233/WOR-220645>)