

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Puskesmas

1. Pengertian Puskesmas

Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 2014 Tentang Pusat Kesehatan Masyarakat menyebutkan bahwa Pusat Kesehatan Masyarakat yang selanjutnya disebut Puskesmas adalah fasilitas pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan upaya kesehatan masyarakat dan upaya kesehatan perseorangan tingkat pertama, dengan lebih mengutamakan upaya promotif dan preventif, untuk mencapai derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya di wilayah kerjanya. (Menkes RI, 2014)

Puskesmas adalah unit pelaksana teknis Dinas Kesehatan kabupaten atau kota yang bertanggung jawab menyelenggarakan pembangunan kesehatan di suatu wilayah kerja. Puskesmas merupakan unit pelaksana teknis Dinas Kesehatan kabupaten atau kota (UPTD). Puskesmas berperan menyelenggarakan sebagian dari tugas teknis operasional Dinas Kesehatan kabupaten atau kota dan merupakan unit pelaksana tingkat pertama serta ujung tombak pembangunan kesehatan di Indonesia (Menkes RI, 2014)

Puskesmas adalah salah satu sarana pelayanan kesehatan masyarakat yang amat penting di Indonesia. Adapun yang dimaksudkan dengan Puskesmas ialah suatu unit pelaksanaan fungsional yang berfungsi sebagai pusat pembangunan kesehatan, pusat pembinaan peran serta

masyarakat dalam bidang kesehatan serta pusat pelayanan kesehatan tingkat pertama yang menyelenggarakan kegiatannya secara menyeluruh, terpadu dan berkesinambungan pada suatu masyarakat yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu .

2. Tujuan dan Fungsi Puskesmas

Puskesmas mempunyai tujuan melaksanakan kebijakan kesehatan untuk mencapai tujuan pembangunan kesehatan di wilayah kerjanya dalam rangka mendukung terwujudnya kecamatan sehat. dalam melaksanakan tugasnya, Puskesmas menyelenggarakan fungsi:

a. Penyelenggaraan UKM (Upaya Kesehatan Masyarakat)

Penyelenggaraan UKM tingkat pertama di wilayah kerjanya dalam menyelenggarakan fungsi ini, Puskesmas berwenang untuk:

- 1) Melaksanakan perencanaan berdasarkan analisis masalah kesehatan masyarakat dan analisis kebutuhan pelayanan yang diperlukan
- 2) Melaksanakan advokasi dan sosialisasi kebijakan kesehatan
- 3) Melaksanakan komunikasi, informasi, edukasi, dan pemberdayaan masyarakat dalam bidang kesehatan.
- 4) Menggerakkan masyarakat untuk mengidentifikasi dan menyelesaikan masalah kesehatan pada setiap perkembangan masyarakat yang berkerjasama dengan sektor lain yang terkait.
- 5) Melaksanakan pembinaan teknis terhadap jaringan pelayanan dan upaya kesehatan berbasis masyarakat.
- 6) Melaksanakan peningkatan kompetensi sumber daya manusia Puskesmas.

- 7) Memantau pelaksanaan pembangunan agar berwawasan kesehatan.
- 8) Melaksanakan pencatatan, pelaporan, dan evaluasi terhadap akses mutu, dan cakupan pelayanan kesehatan.
- 9) Memberikan rekomendasi terkait masalah kesehatan masyarakat, termasuk dukungan terhadap sistem kewaspadaan dini dan respon penanggulangan penyakit.

b. Penyelenggaraan UKP (Upaya Kesehatan Perorangan)

Dalam menyelenggarakan fungsi ini, Puskesmas berwenang untuk:

- 1) Menyelenggarakan pelayanan kesehatan dasar secara komprehensif, berkesinambungan dan bermutu.
- 2) Menyelenggarakan pelayanan kesehatan yang mengutamakan upaya promotif dan preventif.
- 3) Menyelenggarakan pelayanan kesehatan yang berorientasi pada individu, keluarga, kelompok dan masyarakat.
- 4) Menyelenggarakan pelayanan kesehatan yang mengutamakan keamanan dan keselamatan pasien, petugas dan pengunjung.
- 5) Menyelenggarakan pelayanan kesehatan dengan prinsip koordinatif dan kerjasama inter dan antar profesi melaksanakan rekam medis.
- 6) Melaksanakan pencatatan, pelaporan, dan evaluasi terhadap mutu dan akses pelayanan kesehatan.
- 7) Melaksanakan peningkatan kompetensi tenaga kesehatan.
- 8) Mengordinasikan dan melaksanakan pembinaan fasilitas pelayanan kesehatan tingkat pertama di wilayah kerjanya.

- 9) Melaksanakan penapisan rujukan sesuai dengan indikasi medis dan sistem rujukan. (MENKES RI no 75 tahun 2014)

3. Azas Puskesmas

Sebagai sarana pelayanan kesehatan tingkat pertama, pengelolaan program kerja Puskesmas berpedoman pada empat asas pokok yaitu:

- a. Azas pertanggungjawaban wilayah, yaitu Puskesmas harus bertanggung jawab atas pembangunan kesehatan di wilayah kerjanya, artinya bila terjadi masalah kesehatan di wilayah kerjanya, Puskesmas yang harus bertanggung jawab untuk mengatasinya.
- b. Azas peran serta masyarakat, maksudnya Puskesmas dalam melakukan kegiatannya harus memandang masyarakat sebagai subjek pembangunan kesehatan dan berupaya melibatkan masyarakat dalam menyelenggarakan program kerja Puskesmas.
- c. Azas keterpaduan, yaitu Puskesmas dalam melaksanakan kegiatan pembangunan kesehatan di wilayah kerjanya harus melakukan kerjasama dengan berbagai pihak, bermitra dan berkoordinasi dengan lintas sektor, lintas program dan lintas unit agar terjadi perpaduan kegiatan di lapangan.
- d. Azas rujukan, yaitu Puskesmas merupakan fasilitas pelayanan kesehatan tingkat pertama yang bila tidak mampu mengatasi masalah karena berbagai keterbatasan, bisa melakukan rujukan baik secara vertikal maupun horizontal ke Puskesmas lainnya. (MENKES, 2014)

B. Tinjauan Umum tentang Fungsi Manajemen

1. Pengertian Manajemen

Manajemen adalah bekerja dengan orang-orang untuk mencapai tujuan organisasi dengan pelaksanaan fungsi perencanaan, pengorganisasian, penyusunan personalia atau kepegawaian, pengarahan dan kepemimpinan dan pengawasan. Manajemen adalah suatu proses khas yang terdiri dari tindakan perencanaan, pengorganisasian, pergerakan dan pengendalian yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran-sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber daya lainnya. (Affandi, 2018)

Manajemen merupakan proses yang khas yang terdiri dari tindakan perencanaan, pengorganisasian, menggerakkan dan pengawasan yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui pemanfaatan sumber daya manusia serta sumber-sumber lain. (Ibrahim, 2016)

Berdasarkan kedua definisi diatas maka dapat disimpulkan bahwa Manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan kegiatan-kegiatan dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh organisasi tersebut.

2. Fungsi Manajemen

Menurut (Arianie & Puspitasari, 2017), beberapa fungsi dari manajemen adalah:

- a. perencanaan (*Planning*): Fungsi ini bertujuan dalam pengambilan keputusan yang mengelola data dan informasi yang dipilih untuk

dilakukan dimasa mendatang, seperti menyusun rencana jangka panjang dan jangka pendek.

- b. Organisasi (*Organizing*): Fungsi organisasi bertujuan untuk mempersatukan kumpulan kegiatan manusia, yang memiliki aktivitas masing-masing dan saling berhubungan, dan berinteraksi dengan lingkungannya dalam rangka mencapai tujuan organisasi, seperti menyusun lingkup aktivitas.
- c. Pelaksanaan (*Actuating*): Fungsi pelaksanaan bertujuan untuk menyelaraskan seluruh pelaku organisasi terkait dalam melaksanakan kegiatan/proyek, seperti pengarahan tugas serta motivasi.
- d. Pengendalian (*Controlling*): Fungsi pengendalian bertujuan untuk mengukur kualitas penampilan dan penganalisisan serta pengevaluasian kegiatan, seperti memberikan saran-saran perbaikan.

Winardi (2000), dalam proses pelaksanaan, manajemen mempunyai tugas-tugas khusus yang harus dilaksanakan, tugas-tugas itulah yang biasanya disebut fungsi manajemen, George R. Terry (2009) berpendapat bahwa fungsi-fungsi manajemen meliputi:

1) Perencanaan (*Planning*)

Perencanaan adalah suatu fungsi pemilihan alternatif melalui suatu proses yang rasional untuk mengambil keputusan terhadap kebijakan program, maupun prosedur untuk memperbaikinya. Fungsi perencanaan dalam manajemen merupakan fungsi dasar dari fungsi lainnya, karena perencanaan merupakan tujuan, arah

strategi, aturan, maupun program yang akan selalu menjadi bagian penting dari pelaksanaan fungsi manajemen lainnya.

Fungsi perencanaan yaitu suatu proses merumuskan masalah kesehatan di wilayah kerja Puskesmas dan menetapkan prioritasnya, menetapkan tujuan, sasaran, dan target kinerja Puskesmas, merencanakan kebutuhan sumber daya serta menyusun rencana pelaksanaan kegiatan dan program Puskesmas dalam mencapai tujuan Puskesmas (Satrianegara, 2014)

Manfaat perencanaan pada tingkat Puskesmas, yaitu:

- a) Mengetahui tujuan yang ingin dicapai Puskesmas dan cara mencapainya
- b) Membuat tujuan dan program Puskesmas lebih spesifik, terinci, dan lebih mudah dipahami
- c) Mengetahui struktur organisasi Puskesmas dan jenis serta jumlah pegawai yang dibutuhkan
- d) Mengetahui sejauh mana efektivitas kepemimpinan dan pengarahan Puskesmas yang diperlukan
- e) Memungkinkan pimpinan Puskesmas memahami keseluruhan gambaran kegiatan dan program Puskesmas yang lebih jelas
- f) Membantu dalam pembentukan atau perwujudan masalah-masalah Puskesmas
- g) Memudahkan dalam melakukan suatu koordinasi di antara berbagai unit kerja dilingkup Puskesmas

h) Menghemat waktu, upaya, dan sumber daya Puskesmas. (M. Fais Satrianegara, 2014)

2) Pengorganisasian (*Organizing*)

Pengorganisasian adalah kegiatan dalam menentukan macam kegiatan beserta jumlah kegiatan yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan organisasi maupun pengelompokan kegiatan-kegiatan beserta orang-orangnya, yang sesuai dengan kegiatannya serta adanya pendelegasian wewenang.

Fungsi pengorganisasian di tingkat Puskesmas didefinisikan sebagai proses penetapan pekerjaan-pekerjaan pokok untuk dikerjakan, pengelompokan pekerjaan, pendistribusian otoritas atau wewenang, untuk mencapai tujuan Puskesmas secara efektif dan efisien. Ada empat bagian penting di dalam fungsi pengorganisasian, antara lain (Satrianegara, 2014):

- a) *Staffing*, adalah suatu kegiatan yang melakukan pembagian kelompok-kelompok kerja menurut jenisnya beserta pengisian orang-orang yang sesuai dengan keahliannya.
- b) *Delegation of Authority*, yaitu pendelegasian wewenang dari seorang atasan kepada bawahannya sesuai dengan struktur organisasi maupun kepada kedudukan atau kemampuan bawahan.
- c) *Departementasi*, yaitu pengelompokan kegiatan-kegiatan yang sejenis untuk kemudian dipisahkan dengan kegiatan yang lainnya dimana diantara pengelompokan kegiatan tersebut tetap terjalin koordinasi dalam bekerja sama.

d) *Personalia*, kepegawaian ini sangat penting dalam hubungannya dengan para bawahan, baik hubungan yang bersifat formal (sesuai dengan struktur organisasi) maupun informal (timbul karena kebutuhan sosialisasi diri anggota).

3) Pelaksanaan (*Actuating*)

Pelaksanaan adalah proses bimbingan kepada staff agar mereka mampu bekerja secara optimal menjalankan tugas-tugas pokoknya sesuai dengan ketrampilan yang telah dimiliki, dan dukungan sumber daya yang tersedia.

Pelaksanaan adalah kegiatan menggerakkan anggota-anggota kelompok untuk melaksanakan pekerjaan sesuai dengan tugasnya masing-masing yang meliputi (Ismail, 2009):

- a) Melakukan kegiatan berpartisipasi dengan senang hati terhadap semua keputusan, tindakan atau perbuatan
- b) Mengarahkan dan menantang orang lain agar bekerja sebaik mungkin
- c) Memotivasi anggota
- d) Berkomunikasi secara efektif
- e) Meningkatkan anggota agar memahami potensinya secara penuh
- f) Memberi imbalan atau penghargaan terhadap pekerjaan yang telah dilakukan dengan baik
- g) Mencukupi keperluan pegawai sesuai dengan pekerjaannya
- h) Berupaya memperbaiki pengarahannya sesuai dengan petunjuk hasil pengawasan.

4) Pengawasan (*Controlling*)

Pengawasan bertujuan untuk mengukur atau menilai hasil pekerjaan, menghindari penyimpangan dan jika perlu mengambil tindakan-tindakan kritik terhadap penyimpangan tersebut. Pengawasan perlu dilaksanakan agar para pengikut dapat bekerja sama dengan baik ke arah pencapaian dan tujuan umum organisasi.

Ada tiga kegiatan utama dalam pelaksanaan fungsi pengawasan ini antara lain (Masrurroh,2015):

- a) Menetapkan standar yang dipakai. Standar ditetapkan berdasarkan pada kemampuan seorang bekerja secara normal, baik normal secara kualitatif (normal menurut pendapat umum, langsung, pimpinan) maupun normal secara kuantitatif (bisa diukur melalui standar jam kerja, pendapatan dan investasi)
- b) Membandingkan pelaksanaan kegiatan dengan standar.
- c) Melakukan koreksi. Dalam koreksi ini ditelaah masalah-masalah yang dihadapi, menganalisis dan pemilihan alternatif yang memungkinkan untuk memperbaiki dan menyempurnakan pelaksanaan kegiatan

Pengawasan adalah kegiatan untuk menyesuaikan antara pelaksanaan dengan rencana-rencana yang telah ditentukan. Kegiatan-kegiatannya yaitu meliputi (Ismail, 2009):

- a) Membandingkan hasil-hasil pekerjaan dengan rencana secara keseluruhan

- b) Menilai hasil pekerjaan sesuai dengan standar hasil kerja
- c) Membuat media pelaksanaan secara tepat
- d) Memberitahukan media pengukur pekerjaan.
- e) Memindahkan data secara terperinci agar dapat terlihat perbandingan dan penyimpangan-penyimpangannya
- f) Membuat saran tindakan-tindakan perbaikan jika dirasa perlu oleh anggota
- g) Memberi tahu anggota yang bertanggung jawab terhadap pemberian penjelasan
- h) Menyesuaikan pengawasan sesuai dengan petunjuk hasil pengawasan.

C. Tinjauan tentang ASI eksklusif

ASI eksklusif adalah pemberian ASI saja tanpa tambahan cairan lain baik susu formula, air putih, air jeruk, ataupun makanan tambahan lain. Bayi sebelum mencapai usia 6 bulan mempunyai sistem pencernaan yang belum berfungsi dengan sempurna, sehingga ia belum mampu mencerna makanan selain ASI.(WHO dalam Marimbi (2010)

ASI mengandung antibodi yang berasal dari tubuh seorang ibu. Antibodi tersebut akan membantu bayi menjadi tahan terhadap penyakit dan juga meningkatkan kekebalan tubuh bayi tersebut, hal ini dikarenakan ASI mempunyai sistem pembentukan imun.

1. Kandungan yang Terdapat dalam ASI

Komposisi ASI antara lain sebagai berikut:

a) Laktosa

Laktosa merupakan jenis karbohidrat utama dalam ASI yang berperan penting sebagai sumber energi. Selain itu *laktosa* juga diolah menjadi *glukosa* dan *galaktosa* yang berperan dalam perkembangan sistem saraf.

b) Lemak

Lemak, merupakan zat gizi terbesar kedua pada ASI dan menjadi sumber energi utama bayi serta berperan dalam pengaturan suhu tubuh bayi. Lemak di ASI mengandung komponen asam lemak esensial yaitu asam linoleat dan asam alfa linoleat yang akan diolah oleh tubuh bayi menjadi *AA* dan *DHA*. *AA* dan *DHA* berfungsi untuk perkembangan otak bayi.

c) Vitamin

Kandungan vitamin dalam ASI antara lain vitamin E banyak terkandung dalam kolostrum, vitamin K berfungsi sebagai katalisator pada proses pembekuan darah, vitamin D berfungsi untuk pembentukan tulang dan gigi.

d) Garam dan mineral

Jumlah zat besi dalam ASI termasuk sedikit tetapi mudah diserap. Jumlah zat besi berasal dari persediaan zat besi sejak bayi lahir, dari pemecahan sel darah merah dan zat besi yang terkandung dalam ASI. Zat besi diperlukan untuk pertumbuhan perkembangan dan imunitas, juga diperlukan untuk mencegah penyakit *akrodermatitis enteropatika*.

e) Protein

Protein dalam susu yaitu *kasein* dan *whey* kadarnya 0,9%. Protein, merupakan komponen dasar dari protein adalah asam amino berfungsi sebagai pembentuk struktur otak. Beberapa asam amino tertentu yaitu *taurina*, *triptopan*, dan *fenilalanina* merupakan senyawa yang berperan dalam proses ingatan (Marlindiani Yefi, 2015).

Menurut Ade (2014), ASI mengandung zat penting yang dibutuhkan bayi seperti: *DHA*, *AA*, *omega 6*, *laktosa*, *taurin*, *laktobasilus*, vitamin A, kolostrum, lemak, zat besi, *laktoferin*, dan *latosim* yang semuanya dalam takaran dan komposisi yang pas bagi bayi.

2. Manfaat ASI eksklusif

a. Bagi Ibu

- 1) Isapan bayi merangsang terbentuknya oksitosin sehingga meningkatkan kontraksi rahim.
- 2) Mengurangi jumlah pendarahan nifas.
- 3) Mengurangi resiko kanker payudara.
- 4) Mempercepat pemulihan kondisi ibu nifas.
- 5) Berat badan lebih cepat kembali normal.
- 6) Metode KB paling aman, kadar prolaktin meningkatkan sehingga akan menekan hormon FSH (*Follicle Stimulating Hormone*) dan ovulasi.
- 7) Suatu kebanggaan bagi ibu jika dapat menyusui dan merasa menjadi sempurna. (Astuti, 2015)

b. Bagi bayi

- 1) ASI sebagai nutrisi
- 2) Makanan terlengkap untuk bayi, terdiri dari proporsi yang seimbang dan cukup mengandung zat gizi yang diperlukan untuk 6 bulan pertama
- 3) Mengandung antibodi (terutama kolostrum) yang melindungi terhadap penyakit terutama diare dan gangguan pernapasan
- 4) Menunjang perkembangan motorik sehingga bayi yang diberi ASI eksklusif akan lebih cepat bisa jalan
- 5) Meningkatkan jalinan kasih sayang
- 6) Selalu siap tersedia, dan dalam suhu yang sesuai
- 7) Mudah dicerna dan zat gizi mudah diserap
- 8) Melindungi terhadap alergi karena tidak mengandung zat yang dapat menimbulkan alergi
- 9) Mengandung cairan yang cukup untuk kebutuhan bayi dalam 6 bulan pertama (87% ASI adalah air)
- 10) Mengandung asam lemak yang diperlukan untuk pertumbuhan otak sehingga bayi ASI eksklusif potensial lebih pandai.
- 11) Menunjang perkembangan kepribadian, kecerdasan emosional, kematangan spiritual, dan hubungan sosial yang baik

3. Kebijakan Pemerintah tentang ASI Eksklusif

Sesuai dengan tujuan *Sustainable Development Goals* (SDGs) ke-3 target ke-2 yaitu pada tahun 2030, mengakhiri kematian bayi dan balita yang dapat dicegah, dengan seluruh negara berusaha menurunkan Angka Kematian *Neonatal* setidaknya hingga 12 per 1.000 Kelahiran Hidup. Peran berbagai sektor sangat penting untuk menunjang keberhasilan ibu menyusui. Tahun 2012, pemerintah telah mengesahkan Peraturan Pemerintah (PP) nomor 33 tahun 2012 tentang pemberian ASI eksklusif sebagai regulasi awal yang mengatur berbagai sektor untuk menunjang keberhasilan ASI eksklusif. Aturan tersebut memuat pengaturan bagi ibu, tenaga kesehatan, serta produsen susu formula untuk mendorong keberhasilan ibu untuk memberikan ASI eksklusif.

4. Peranan Tenaga Kesehatan

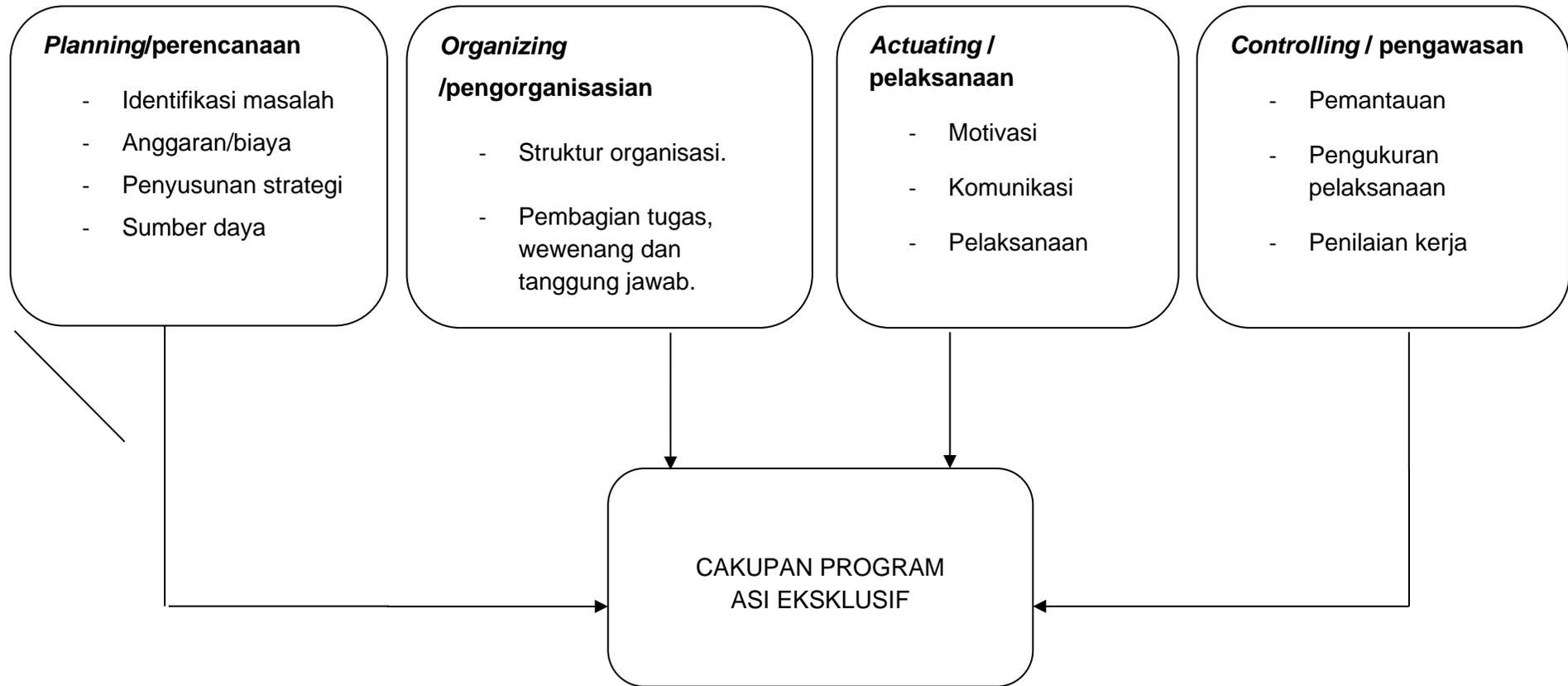
Berdasarkan PP nomor 33 tahun 2012 dijelaskan peran tenaga kesehatan antara lain adalah sebagai berikut:

- a. Tenaga kesehatan wajib memberikan atau memfasilitasi ibu dan bayi untuk melakukan proses Inisiasi Menyusu Dini.
- b. Wajib menempatkan ibu dan bayi dalam satu ruangan atau rawat gabung 24 jam kecuali tenaga kesehatan mendiagnosa secara nyata terdapat indikasi medis yang membuat rawat gabung tidak dapat dilaksanakan demi keselamatan ibu dan bayi.
- c. Wajib memberikan informasi dan edukasi mengenai ASI eksklusif kepada ibu dan anggota keluarga dari bayi sejak pemeriksaan kehamilan sampai dengan periode pemberian ASI Eksklusif selesai.

- d. Bentuk pemberian informasi dan edukasi dapat berupa penyuluhan, konseling atau pendampingan.
- e. Materi informasi dan edukasi yang harus disampaikan oleh tenaga kesehatan kepada ibu sekurang-kurangnya mengenai:
 - 1) keuntungan dan keunggulan pemberian ASI
 - 2) gizi ibu.
 - 3) persiapan menyusui
 - 4) mempertahankan menyusui
 - 5) akibat negatif dari pemberian makanan botol secara parsial terhadap pemberian ASI
 - 6) kesulitan untuk mengubah keputusan untuk tidak memberikan ASI.
- f. Pendampingan dilakukan melalui pemberian dukungan moril, bimbingan, bantuan dan pengawasan ibu dan bayi selama kegiatan IMD atau selama masa menyusui eksklusif.
- g. Tenaga kesehatan harus memberikan peragaan dan penjelasan atas penggunaan dan penyajian susu formula bayi kepada ibu atau keluarga yang memerlukan susu formula bayi sesuai rekomendasi WHO dan standar operasional prosedur.
- h. Dalam hal tenaga kesehatan mendiagnosa adanya indikasi medis yang membuat bayi membutuhkan makanan lain selain ASI selama jangka waktu terbatas, maka tenaga kesehatan harus mengupayakan, memberikan edukasi dan memastikan pemberian ASI tetap dapat dilanjutkan setelah jangka waktu dimaksud selesai.

- i. Tenaga kesehatan dapat mengajarkan ibu untuk memerah ASI dan/atau memompa ASI dan memberikan edukasi mengenai penyimpanan dan pemberian ASI.
- j. Pemberian pengganti ASI untuk alasan medis tersebut juga dilakukan dengan tatacara yang tidak menghambat pemberian ASI eksklusif

D. Kerangka Teori



Tabel 2.1 Kerangka Teori

Sumber: Modifikasi G R. Terry (2009), Satrianegara (2014) dan Ismail (2009)