BAB II

STUDI PUSTAKA

A. Kajian Perkembangan Ilmu Administrasi

Administrasi adalah usaha dan kegiatan yang berkenaan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan untuk mencapai tujuan. Administrasi dalam arti sempit adalah kegiatan yang meliputi catat-mencatat, surat menyurat, pembukuan ringan, ketik mengetik, agenda, dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan. Administrasi dalam arti luas adalah seluruh proses kerjasama antara dua orang atau lebih dalam mencapai tujuan tertentu secara berdaya guna dan berhasil guna.

Istilah administrasi, sebenarnya berhubungan dengan kegiatan kerja sama yang dilakukan manusia atau sekelompok orang untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Kerja sama dimaksud merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang secara bersama-sama, teratur, dan terarah berdasarkan pembagian tugas sesuai dengan kesepakatan bersama. Hal ini berarti, kegiatan kerja sama merupakan indikasi adanya proses administrasi (Silalahi,Ulbert, 2011:8).

Kegiatan kerja sama tersebut bisa disebut sebagai administrasi hanya apabila memenuhi syarat kegiatan kerja sama tersebut didasarkan atas keteraturan, adanya pembagian tugas, serta tujuan yang akan dicapai dan cara untuk mencapai tujuan tersusun secara sistematis dan kegiatan kerja sama tersebut merupakan kerja sama yang terorganisasi atau kerja sama keorganisasian (organizational cooperation) (Silalahi,Ulbert, 2011:13)

Berikut akan dikemukakan beberapa definisi administrasi dalam arti yang luas dikutip oleh Silalahi,Ulbert (2011:6) yaitu:

1. Menurut Leonard D. White (1958) dalam bukunya *Introduction to the Study of Public Administration*, administrasi merupakan *a process common to all group effort, public, or private, civil or military, large scale or small scale* ... etc (suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, negara atau swasta, sipil atau militer, usaha yang besar maupun kecil ... dan sebagainya).
2. H.A. Simon (1958) dan kawan-kawan, dalam bukunya *Public Administration memberikan definisi administrasi, yaitu administration as the activities of groups cooperating to accomplish common goals* (administrasi sebagai kegiatan dari kelompok yang mengadakan kerja sama untuk menyelesaikan tujuan bersama).
3. William H. Newman (1963) dalam bukunya *Administrative Action: The Technique of Organization and Management mengemukakan bahwa administration has been defined as the guidance, leadership and control of the effort of a group of individuals towards some common goal* (administrasi didefinisikan sebagai bimbingan, kepemimpinan dan pengawasan usaha-usaha kelompok individu-individu terhadap tercapainya tujuan bersama).
4. The Liang Gie (1980) dalam bukunya Pengertian, Kedudukan, dan Perincian Ilmu Administrasi mendefinisikan administrasi sebagai segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu.
5. Sondang P. Siagian (1980) dalam bukunya Filsafat Administrasi mendefinisikan administrasi sebagai keseluruhan proses pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang terlibat dalam suatu bentuk usaha kerja sama demi tercapainya tujuan yang ditentukan sebelumnya.
6. Stephen P. Robbins (1983) dalam bukunya *The Administrative Process memberikan pengertian administrasi sebagai the universal process of efficiently getting activities completed with and through other people* (keseluruhan proses dari aktivitas-aktivitas pencapaian tujuan secara efisien dengan dan melalui orang lain).
7. Dwight Waldo (1971) dalam Pengantar Studi *Public Administration* (Terjemahan) mengatakan bahwa administrasi merupakan suatu daya upaya manusia yang kooperatif, yang mempunyai tingkat rasionalitas tinggi.
8. John M. Pfiffner (1960) mengatakan bahwa *administration may be defined as the organization and direction of human and material resources to achieve desired ends* (administrasi dapat didefinisikan sebagai mengorganisasi dan menggerakkan sumber daya manusia dan materiil untuk mencapai tujuan yang diinginkan).
9. Ordway Tead (1954) mengatakan bahwa *administration is conceived as the necessary of these individuals (executive) in an organization who are*

charge with ordering, forwarding, and facilitating the associate efforts of group of individuals brought together to realize certain defined purpose (administrasi meliputi kegiatan-kegiatan individu (eksekutif) dalam suatu organisasi yang bertugas mengatur, memajukan, dan menyediakan fasilitas usaha kerja sama sekelompok individu-individu untuk merealisasikan tujuan).

10. J.E. Walters (1959) mengatakan bahwa *administration is the process of planning, organizing, managing, appraising and controlling an enterprise* (administrasi adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengelolaan, penaksiran, dan pengawasan suatu masalah).
11. Albert Lepawsky (1960) dalam *Administration The Art and Science of Organization and Management* memberi pengertian administrasi sebagai berikut :
    a. Praktik-praktik dan teknik-teknik tertentu dalam masyarakat yang terbentuk secara teratur diakui sebagai lapangan administrasi atau manajemen.
    b. Praktik-praktik administratif dan teknik-teknik manajerial ini memungkinkan berbagai organisasi pemerintahan dan perusahaan bisnis, klub sosial dan serikat pekerja untuk memenuhi tanggung jawab dan melaksanakan program programnya.
    c. Teknik-teknik administratif ini adalah menjadi bagian penting untuk mencapai hasil akhir program nyata yang harus dilaksanakan.

Pandangan yang sama mengenai administrasi dikemukakan oleh Menurut Prajudi Atmosudirdjo (1994:11) sebagai berikut. :

1. Administrasi sebagai proses Administrasi adalah keseluruhan proses yang terdiri atas kegiatan-kegiatan, pemikiran-pemikiran, pengaturan-pengaturan mulai dari penentuan tujuan, penyelenggaraan hingga tercapainya tujuan.
2. Administrasi sebagai fungsi Administrasi adalah kegiatan dan tindakan yang secara sadar dilakukan untuk mencapai tujuan, dan termasuk penentuan tujuan itu sendiri.
3. Administrasi sebagai institusi Administrasi adalah keseluruhan orang-orang dalam satu kesatuan menjalankan kegiatan-kegiatan ke arah tercapainya tujuan.

Berdasarkan uraian definisi-definisi tersebut di atas, dapat diperinci beberapa ciri pokok administrasi, yaitu berikut ini.

1. Adanya sekelompok orang, artinya administrasi hanya mungkin terjadi jika dilakukan oleh lebih dari satu orang.

2. Adanya kerja sama dari kelompok tersebut; artinya kegiatan administrasi terjadi jika dua orang atau lebih bekerja sama.

3. Adanya pembagian tugas.

4. Adanya kegiatan yang runut dalam satu proses; artinya kegiatan administrasi terjadi dalam tahapan-tahapan tertentu secara berkesinambungan.

5. Adanya bimbingan, kepemimpinan, dan pengawasan.

6. Adanya tujuan yang ingin dicapai; artinya sesuatu yang diinginkan untuk dicapai melalui kegiatan kerja sama.

Jika disederhanakan, Ulbert Silalahi (2011:22) mengatakan bahwa ciri pokok untuk dapat disebut administrasi adalah berikut ini:
1. Kerja sama dilakukan oleh sekelompok orang.
2. Kerja sama dilakukan berdasarkan pembagian kerja secara terstruktur.
3. Kerja sama dimaksudkan untuk mencapai tujuan
4. Untuk mencapai tujuan memanfaatkan sumber daya yang ada.

Luther Gullick dalam Sutarto, (2012:18) mengemukakan beberapa alasan mengapa pembagian kerja penting dalam suatu kerja sama organisasional, yaitu berikut ini:
1. Orang berbeda dalam pembawaan, kemampuan serta kecakapan dan mencapai ketangkasan yang besar dengan spesialisasi.
2. Orang yang sama tidak dapat berada di dua tempat pada saat yang sama.
3. Seseorang tidak dapat mengerjakan dua hal pada saat yang sama.
4. Bidang pengetahuan dan keahlian yang begitu luas menyebabkan seseorang dalam rentangan hidupnya tidak mungkin mengetahui lebih banyak, kecuali sebagian kecil saja.

Umumnya, kerja sama organisasional melalui pembagian kerja tersebut ditujukan untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Yang dimaksud tujuan adalah arah atau sesuatu yang ingin dicapai atau dipengaruhi yang menjadi sebab dilaksanakannya suatu kegiatan.

Administrasi yang pada dasarnya adalah manajemen dan organisasi, merupakan disiplin akademis baru yang menandai berakhirnya abad XIX dan dimulainya perjalanan sejarah peradaban umat manusia dalam abad XX. Sebagai salah satu ilmu sosial terapan yang perkembangannya di

bawah ilmu politik dan ilmu ekonomi, ilmu administrasi relatif mengalami kesulitan dalam kemandiriannya sebagai ilmu (*scientific entity*) khususnya di Indonesia. Seperti halnya ilmu-ilmu yang lain, pada mulanya ilmu administrasi hanya merupakan sebuah seni. Manusia melakukan administrasi terdorong oleh naluri hidup bersama karena manusia pada dasarnya adalah makhluk organisasi. Di sini terkandung prinsip bahwa kebutuhan manusia tidak hanya satu, melainkan sangat beragam dan manusia tidak akan dapat memenuhi kebutuhannya, kecuali dengan bekerja sama dengan orang lain. (Siagian,Sondang P,2008:13-14)

Administrasi sebagai ilmu juga memiliki sifat-sifat dan landasan pendekatan ilmiah sebagai berikut.

1. Landasan Ontologik, yaitu ada objek yang diamati terpisah dari subjek yang mengamati. Objek yang diamati oleh ilmu administrasi adalah kegiatan dan dinamika kerja sama sekelompok orang yang terorganisasi untuk mencapai tujuan yang diinginkan, sebagai fenomena sosial.
2. Landasan Epistemologik, yaitu metode pendekatan yang digunakan dan cara menerapkan metode ilmiah yang berkenaan dengan cara mengamati sesuatu Administrasi dalam mempelajari dan mengamati suatu objek mempergunakan pendekatan-pendekatan (*approach*), seperti berikut ini :
   a. *Constitutional - Legal - Historical Approach.*
   b. *Structural - descriptive – approach.*
   c. *Social - psychological approach.*
3. Landasan aksiologis, yaitu tujuan atau sasaran yang hendak dicapai. Dalam hal administrasi, yang mengamati dan menjelaskan proses kegiatan dan dinamika kerja sama untuk mencapai tujuan kelompok, tidak sekadar usaha bagaimana agar tujuan tercapai, akan tetapi lebih mengutamakan efisiensi dan efektivitas. Oleh sebab itu, ilmu administrasi mengajarkan konsep kerja sama yang efektif dan efisien dalam mencapai tujuan (Siagian,Sondang P, 2008:32).

Di samping itu, administrasi juga memiliki ciri-ciri agar dapat disebut sebagai ilmu menurut The Liang Gie,Djohermansyah Djohan – Milwan (2019:27-29) yaitu sebagai berikut.

1. Empiris.
2. Sistematis.
3. Objektif.
4. Analitis.
5. Dapat dibuktikan kebenarannya.

Administrasi bersifat empiris sebab perkembangan dan penerapan administrasi didasarkan pengamatan-pengamatan dan percobaan-percobaan empiris sehingga menimbulkan aneka pendekatan, seperti pendekatan proses, perilaku, sistem dan kontingensi.

Administrasi juga bersifat sistematis, sebab keseluruhan tindakan dan aktivitas serta proses administrasi merupakan rangkaian kegiatan dan tindakan yang dilaksanakan secara bertahap, berkesinambungan, berurutan serta tersusun dalam satu kesatuan fungsi yang saling berhubungan, saling mempengaruhi bagi tercapainya tujuan.

Administrasi bersifat objektif karena analisis dan telaahannya bebas dari prasangka dan keinginan pribadi penganalisis atau penelaah. Objektivitas ilmu dapat dilihat dari kesesuaian realita objek tanpa ada penyimpangan oleh subjektivitas dari yang meneliti.

Administrasi bersifat analisis, sebab memperlihatkan spesifikasi atau spesialisasi atas berbagai bidang atau objek telaahan dalam memahami berbagai sifat, fungsi, dan aktivitas kerja sama (organisasi) menurut bidangnya masing-masing. (Gie, Djohan, Milwan, 2014:32)

Administrasi juga dapat dibuktikan kebenarannya karena seluruh proses kegiatan dan dinamika kerja sama administrasi ditujukan ke arah

terciptanya efisiensi dan efektivitas yang dapat diuji berdasarkan output, seperti biaya, waktu, dan tenaga yang dipergunakan. Dengan demikian, administrasi memenuhi persyaratan untuk dapat disebut sebagai ilmu. (Siagian,Sondang P,2008:16).

Berbicara mengenai perkembangan ilmu administrasi, paling tidak dapat dilihat dari 3 (tiga) perspektif dikutip dalam Silalahi, Ulbert (2011:21-23) sebagai berikut :

1. Sejarah.

   perkembangan sejarah ilmu administrasi menunjukkan kepada eksistensi pusat-pusat perkembangannya di tiga kawasan yang masingmasing memiliki ciri-cirinya sendiri sebagai berikut :

   1. Kawasan Eropa Daratan, sering dinamakan Administrasi Kontinental yang dipelopori terutama oleh Belanda. Ciri-ciri aliran Kontinental adalah feodalisme, kekuasaan sentralistik, sistem pemerintahan monarki dengan pendekatan yang sangat legalistik.
   2. Administrasi di Inggris, beberapa cirinya, antara lain mendasarkan pada tatanan konvensi, berkembang sistem *commonwealth*.
   3. Administrasi di Amerika Serikat, sering disebut sebagai aliran Anglo Saxon. Aliran ini memiliki ciri-ciri sebagai berikut: bersistem *federal* dengan kekuasaan pemerintahan nasional yang terbatas, ada pemisahan kekuasaan eksekutif dan legislatif, baik di tingkat pusat, states maupun lokal.

2. Revolusi paradigmatik.

Perkembangan ilmu administrasi dapat dilihat dalam perkembangan paradigmatik. Paradigma merupakan kumpulan lepas dari asumsi, konsep atau proposisi yang disatukan secara logis yang mengarahkan pemikiran dan jalannya penelitian.

3. Aliran pemikiran administrasi.

Perkembangan ilmu administrasi dilihat dari sejarah pemikiran administrasi, antara lain meliputi berikut ini :

1. Periode Klasik, yang dimotori oleh F.W. Taylor (1911) dengan karya terkenalnya *The Principle of scientific management*.
2. Periode *Process School*, yang dirintis oleh Henry Fayol (1925) dengan buah karyanya *General and Industrial Administration*.
3. *Human Relations School*, yang dipelopori oleh Elton Mayo dan dibantu oleh Roesthlisburger dan Dickson memperkenalkan hasil percobaannya *Hawthorne Studies*.
4. *Behavioral/Decision Making School*, dengan motornya Herbert A. Simon (1930-1940) yang terkenal dengan teorinya *Relational Decision*. (Silalahi, Ulbert, 2011:23)

Dengan demikian, administrasi mempunyai peranan yang besar dalam proses kemajuan dan peradaban manusia. Ada tidaknya peradaban dan terpeliharanya peradaban manusia tergantung pada ada atau tidaknya administrasi.

B. Konsep Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan elemen yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pelayanan publik secara sederhana dipahami oleh berbagai pihak sebagai pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Semua barang dan jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah kemudian disebut sebagai pelayanan publik. Selain itu dijelaskan sekali lagi oleh Dwiyanto bahwa literatur terdahulu menyatakan "*what government does is public service*" . Pendapat tersebut menunjukkan

bahwa pada dasarnya pemerintah memang memiliki peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik (Dwiyanto,Agus, 2015:27)

Pelayanan publik menurut Sinambela adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Agung Kurniawan mengatakan bahwa

> *"Pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. "* (Dwiyanto,Agus, 2015:28)

Para ahli memiliki ragam pemaknaan atau definisi terkait pelayanan publik. Berikut ini beberapa pendapat pelayanaan publik oleh beberapa ahli tersebut:

> *"Pelayanan publik secara ringkas bisa diartikan sebagai layanan yang diberikan oleh pemerintah kepaa warga negaranya baik secara langsung maupun secara tidak langsung (yaitu lewat pembiayaan penyediaan layanan yang diselenggarakan oleh pihak swasta).*

Sedangkan menurut Mahmudi, pelayanan publik adalah:

> *" Segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan."*

Mengacu pada pendapat di atas, menjadikan bukti bahwa pelayanan publik merupakan bentuk layanan yang diberikan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakatnya. Pelayanan publik juga harus mengacu dan didukung oleh undang-undang atau regulasi yang berlaku sehingga dapat menjadi acuan dalam penyelenggarannya. Selain pihak dari pemerintah yang menjadi penyelenggara pelayanan publik,

dimungkinkan pula pelayanan publik diselenggaran oleh pihak non pemerintah, seperti swasta atau masyarakat. Namun hal tersebut tidak seakan- akan membantah bahwa peran pemerintah begitu penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik bagi masyarakatnya (Dwiyanto,Agus, 2015:32).

Pelayanan publik adalah pemberian jasa, baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah, ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat. Menurut Thoha (2014) pelayanan masyarakat adalah usaha yang dilakukan oleh seseorang dan atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberi bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam mencapai tujuan. (Thoha, 2014:73)

Jenis pelayanan administratif adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa pencatatan, penelitian, pengambilan keputusan, dokumentasi dan kegiatan tata usaha lainnya yang secara keseluruhan menghasilkan produk lahir berupa dokumen, misalnya sertifikat, ijin- ijin, rekomendasi, keterangan dan lain- lain. Misalnya jenis pelayanan sertifikat tanah, pelayaran, IMB, pelayanan administrasi kependudukan (KTP, NTCR, akte kelahiran, dan akte kematian).

Jenis pelayanan barang adalah pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan dan atau pengolahan bahan berwujud fisik termasuk distribusi dan penyampainnya dan konsumen langsung (sebagai unit atau individual) dalam suatu sistem. Secara keseluruhan kegiatan tersebut menhgasilkan produk akhir berwujud benda

(berwujud fisik) atau yang dianggap benda yang memberikan nilai tambah secara langsung bagi penggunanya. Misalnya jenis pelayanan listrik, pelayanan air bersih dan pelayanan telepon.

Jenis pelayanan jasa adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan yang berupa sarana dan parasarana serta penunjangnya. Pengoperasiannya berdasarkan suatu sistem pengoperasian tertentu dan pasti. Produk akhirnya berupa jasa yang mendatangkan manfaat bagi penerimanya secara langsung dan habis terpakai dalam jangka waktu tertentu. Misalnya pelayanan angkutan darat, laut dan udara, layanan kesehatan, layanan perbankkan, layanan pos dan pelayanan pemadam kebakaran.

Dengan demikian, terdapat 3 unsur penting dalam pelayanan publik, yaitu unsur pertama, adalah organisasi penyelenggara pelayanan publik, unsur kedua, adalah penerima layanan (pelanggan) yaitu Pelayanan Publik orang, masyarakat atau organisasi yang berkepentingan, dan unsur ketiga, adalah kepuasan yang diberikan dan atau diterima oleh penerima layanan (pelanggan).

Standar pelayanan publik menurut Keputusan Menteri PAN Nomor 63/ KEP/ M.PAN/7/ 2003 sekurang- kurangnya meliputi:

a. Prosedur pelayanan;
b. Waktu penyelesaian;
c. Biaya pelayanan;
d. Produk pelayanan;
e. Sarana dan prasarana;

f. Kompetensi petugas pelayanan

Prinsip pelayanan publik yang baik untuk mewujudkan pelayanan prima adalah:

1) Partisipatif. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dibutuhkan masyarakat pemerintah perlu melibatkan masyarakat dalam merencanakan, melaksanakan, dan mengevaluasi hasilnya;
2) Transparan. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik harus menyediakan akses bagi warga negara untuk mengetahui segala hal yang terkait dengan pelayanan publik yang diselenggarakan tersebut, seperti: persyaratan, prosedur, biaya, dan sejenisnya. Masyarakat juga harus diberi akses yang sebesarbesarnya untuk mempertanyakan dan menyampaikan pengaduan apabila mereka merasa tidak puas dengan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah;
3) Responsif. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik pemerintah wajib mendengar dan memenuhi tuntutan kebutuhan warga negaranya. Tidak hanya terkait dengan bentuk dan jenis pelayanan publik yang mereka butuhkan akan tetapi juga terkait dengan mekanisme penyelenggaraan layanan, jam pelayanan, prosedur, dan biaya penyelenggaraan pelayanan. Sebagai klien masyarakat, birokrasi wajib mendengarkan aspirasi dan keinginan masyarakat yang menduduki posisi sebagai agen;
4) Tidak diskriminatif. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah tidak boleh dibedakan antara satu warga negara dengan

warga negara yang lain atas dasar perbedaan identitas warga negara, seperti: status sosial, pandangan politik, enisitas, agama, profesi, jenis kelamin atau orientasi seksual, difabel, dan sejenisnya;

5) Mudah dan Murah. Penyelenggaraan pelayanan publik dimana masyarakat harus memenuhi berbagai persyaratan dan membayar fee untuk memperoleh layanan yang mereka butuhkan harus diterapkan prinsip mudah, artinya berbagai persyaratan yang dibutuhkan tersebut masuk akal dan mudah untuk dipenuhi. Murah dalam arti biaya yang dibutuhkan oleh masyarakat untuk mendapatkan layanan tersebut terjangkau oleh seluruh warga negara. Hal ini perlu ditekankan karena pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah tidak dimaksudkan untuk mencari keuntungan melainkan untuk memenuhi mandat konstitusi;
6) Efektif dan Efisien. Penyelenggaraan pelayan publik harus mampu mewujudkan tujuan-tujuan yang hendak dicapainya (untuk melaksanakan mandat konstitusi dan mencapai tujuan-tujuan strategis negara dalam jangka panjang) dan cara mewujudkan tujuan tersebut dilakukan dengan prosedur yang sederhana, tenaga kerja yang sedikit, dan biaya yang murah;
7) Aksesibel. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah harus dapat dijangkau oleh warga negara yang membutuhkan dalam arti fisik (dekat, terjangkau dengan kendaraan publik, mudah dilihat, gampang ditemukan, dan lain-lain.) dan dapat dijangkau dalam arti

non-fisik yang terkait dengan biaya dan persyaratan yang harus dipenuhi oleh masyarakat untuk mendapatkan layanan tersebut.

8) Akuntabel. Penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan dengan menggunakan fasilitas dan sumber daya manusia yang dibiayai oleh warga negara melalui pajak yang mereka bayar. Oleh karena itu semua bentuk penyelenggaraan pelayanan publik harus dapat dipertanggung-jawabkan secara terbuka kepada masyarakat. Pertanggungjawaban di sini tidak hanya secara formal kepada atasan (pejabat atau unit organisasi yang lebih tinggi secara vertikal) akan tetapi yang lebih penting harus dipertanggungjawabkan secara terbuka kepada masyarakat luas melalui media publik baik cetak maupun elektronik. Mekanisme pertanggungjawaban yang demikian sering disebut sebagai *social accountability*.
9) Berkeadilan. Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah memiliki berbagai tujuan. Salah satu tujuan yang penting adalah melindungi warga negara dari praktik buruk yang dilakukan oleh warga negara yang lain. Oleh karena itu penyelenggaraan pelayanan publik harus dapat dijadikan sebagai alat melindungi kelompok rentan dan mampu menghadirkan rasa keadilan bagi kelompok lemah ketika berhadapan dengan kelompok yang kuat.

1. Konsep Pemberdayaan Masyarakat

Perubahan paradigma kesehatan masyarakat juga akan mengubah peran dalam mewujudkan kesehatan masyarakat, tanpa mengabaikan

peran pemerintah dan tenaga kesehatan. Perubahan paradigma dapat membuat masyarakat menjadi pemain utama dalam menuntut status kesehatan. Dengan mengubah paradigma sakit menjadi paradigma sehat, masyarakat menjadi mandiri dalam mengupayakan upaya kesehatan. (Kohar, 2017:28)

Untuk mencapai kemandirian kesehatan, pemberdayaan masyarakat merupakan elemen penting yang tidak dapat diabaikan. Pemberdayaan kesehatan di bidang kesehatan menjadi sasaran utama promosi kesehatan. Masyarakat merupakan salah satu strategi global dalam pemberdayaan promosi kesehatan (pemberdayaan) sehingga pemberdayaan masyarakat sangat penting agar masyarakat sebagai sasaran utama memiliki kemauan dan kemampuan untuk memperbaiki dan meningkatkan kesehatan. (Kohar, 2017:32)

Beberapa definisi pemberdayaan masyarakat menurut beberapa ahli dikutip oleh (Husaini, 2016:7-9), antara lain sebagai berikut :

1. Kartasasmita (1997): Upaya peningkatan harkat dan martabat masyarakat yang saat ini tidak mampu lepas dari kemiskinan dan ketertinggalan. Dengan kata lain, pemberdayaan adalah masyarakat yang mampu dan mandiri.
2. WHO: Proses individu memperoleh kendali yang lebih besar atas keputusan dan tindakan yang mempengaruhi kesehatan mereka.
3. Prijono dan Pranarka (1996): Tindakan emansipasi dan liberalisasi manusia dan regulasi semua kekuatan dan penguasa.
4. Blanchard (2002): Membangkitkan dan memusatkan kekuatan komunitas, karena komunitas sebenarnya sudah memiliki kekuatan melalui pengetahuan dan motivasi yang dimilikinya.
5. Sutoro (2002): Pembangunan dilakukan secara demokratis, desentralisasi, dan partisipatif, dengan orang-orang pada posisi utama yang memprakarsai dan menikmati pembangunan.
6. Sadan (2004): Mengelola individu untuk mendapatkan kendali yang lebih baik atas hidup mereka, baik dengan kemampuan mereka sendiri atau dengan bantuan orang lain.

7. Sunartiningsih (2004): Upaya membantu orang mengembangkan kemampuannya sendiri sehingga bebas dan mampu memecahkan masalah serta mengambil keputusan secara mandiri.
8. Bartle (2007): Memperkuat dan membangun kapasitas untuk mencapai tujuan. Pemberdayaan masyarakat tidak membuat segala sesuatunya menjadi mudah bagi masyarakat, tetapi mengajak masyarakat untuk berjuang dan berusaha menjadi kuat.
9. London *Community Forum* (2008): Membantu individu dalam masyarakat untuk memperoleh kepercayaan diri, keterampilan dan kemampuan untuk mempengaruhi kondisi lingkungannya secara langsung atau melalui Kelembagaan masyarakat.

Menurut Sunartiningsih dalam Husaini (2016) tujuan pemberdayaan masyarakat adalah mendorong terciptanya kekuatan dan kemampuan masyarakat untuk mengelola diri sendiri secara mandiri berdasarkan kebutuhan masyarakat itu sendiri, serta mampu memecahkan masalah di masa yang akan datang. WHO menjelaskan bahwa pemberdayaan masyarakat bertujuan untuk memobilisasi individu dan kelompok yang lemah dengan penilaian kecakapan hidup dasar dan meningkatkan dampaknya terhadap kondisi sosial dan ekonomi. (Husaini, 2016:2-13)

Pengertian pemberdayaan masyarakat adalah upaya atau proses untuk meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan masyarakat untuk mengatasi, memperbaiki, melindungi dan meningkatkan kesejahteraannya sendiri. Pemberdayaan masyarakat di bidang kesehatan merupakan upaya atau proses untuk meningkatkan kesadaran akan kemauan dan kemampuan untuk memperbaiki dan meningkatkan kesehatan. Masyarakat pendukung, "dari, oleh, dan untuk" masyarakat itu sendiri. (Husaini, 2016:14)

2. **Konsep Pemberdayaan Masyarakat Bidang Kesehatan**

Pemberdayaan masyarakat adalah upaya atau proses untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan masyarakat untuk menghadapi, meningkatkan, melindungi, dan meningkatkan kesejahteraannya sendiri. Pemberdayaan masyarakat di bidang kesehatan merupakan upaya atau proses untuk meningkatkan kesadaran akan kemauan dan kemampuan untuk memperbaiki dan meningkatkan kesehatan. (Kohar, 2017:36)

Berdasarkan kajian konsep pemberdayaan masyarakat meliputi *community development* dan *community-based development* dan tahap selanjutnya muncul istilah community driven development. Pemberdayaan didefinisikan sebagai berkelanjutan, berpusat pada komunitas lokal, dan melibatkan prinsip-prinsip saling menghormati, refleksi kritis, proses kepedulian, dan partisipasi kelompok di mana orang-orang yang tidak memiliki bagian yang sama dari sumber daya berharga memiliki akses yang lebih besar. dan memiliki kendali atas sumber daya ini (Kohar, 2017:37).

Dalam Ketentuan Umum dalam Permenkes Nomor 8 Tahun 2019 tentang Pemberdayaan Masyarakat di Bidang Kesehatan yang selanjutnya disebut Pemberdayaan Masyarakat adalah proses peningkatan pengetahuan, kesadaran, dan kemampuan individu, keluarga, dan masyarakat untuk menempuh peran aktif dalam upaya kesehatan. dilakukan melalui proses pengelolaan masalah melalui pendekatan pendidikan dan partisipatif serta memperhatikan potensi lokal dan kebutuhan sosial budaya.

Pemberdayaan terkait kesehatan merupakan konsep dan wacana UKBM (upaya kesehatan sumber daya manusia) yang merupakan wujud nyata partisipasi masyarakat dalam pembangunan kesehatan. Pemberdayaan masyarakat telah diakui oleh seluruh puskesmas di Indonesia, namun berdasarkan fakta pemberdayaan masyarakat merupakan salah satu fungsi puskesmas dan sudah lama diperkenalkan, namun keadaan sebenarnya ada pada level pengambil kebijakan di daerah dan masyarakat, masih belum banyak yang diketahui. Kondisi ini menyebabkan kesulitan dalam menilai dan membuat program untuk meningkatkan kualitas upaya pemberdayaan masyarakat (Restuastuti, 2017:16).

Sumber daya kesehatan mental terlatih yang terbatas merupakan masalah yang memprihatinkan. Untuk itu, perlu dilakukan peningkatan jumlah tenaga kesehatan di pelayanan primer (puskesmas) selain pengawasan dari tenaga kesehatan jiwa. Peningkatan kapasitas tersebut berupa pelatihan bagi tenaga kesehatan tentang penanganan gangguan jiwa di Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama (FKTP).

Kader Pemberdayaan Masyarakat Bidang Kesehatan yang selanjutnya disingkat Kader adalah setiap orang yang dipilih oleh masyarakat dan meningkatkan mobilisasi masyarakat untuk meningkatkan pemberdayaan masyarakat di bidang kesehatan. (Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Pemberdayaan Masyarakat Bidang Kesehatan, 2019)

3. Konsep Puskesmas Sebagai Pelayanan Kesehatan Jiwa di Masyarakat

Layanan kesehatan mental di Indonesia tersedia di tingkat primer, sekunder, dan tersier. Di tingkat dasar melalui pelayanan kesehatan yang dilakukan oleh Puskesmas, di tingkat menengah oleh Rumah Sakit Umum (RSU) dan di tingkat tersier dilakukan di Rumah Sakit Jiwa (RSJ) atau RSU yang memiliki dokter spesialis psikiatri (Sp.KJ) atau dokter konsultan psikiater (Kambey dan Palandeng, 2019:294).

Puskesmas sebagai Gerbang sistem pelayanan kesehatan dimana penyelenggara pelayanan kesehatan tingkat pertama berfungsi secara optimal sesuai standar kompetensi dan memberikan pelayanan kesehatan sesuai standar pelayanan medik. Bentuk pelayanan yang diberikan kepada masyarakat berupa pelayanan promotif, preventif, kuratif dan rehabilitatif. Selain itu Puskesmas juga memiliki peran yang sangat penting dalam pembentukan sistem kesehatan nasional di Indonesia.

Penyelenggaraan pelayanan kesehatan jiwa di Puskesmas berdasarkan Peta Strategis adalah puskesmas yang memiliki tenaga kesehatan terlatih kesehatan jiwa, melaksanakan promosi kesehatan jiwa dan pencegahan terkait kesehatan jiwa, serta melakukan deteksi dini, penegakan diagnosa, penatalaksanaan dan penatalaksanaan awal. rujukan kasus di balik gangguan mental. Pelayanan tersebut dilakukan dengan memperhatikan penyakit penyerta fisik dan mental (Keliat, 2011:21)

Pelayanan kesehatan primer khususnya puskesmas sebagai ujung tombak pelayanan kesehatan di masyarakat memiliki peran yang sangat

penting. Puskesmas diharapkan berperan dalam memberikan pelayanan kesehatan jiwa yang terintegrasi dengan pelayanan kesehatan masyarakat. Pemberian pelayanan kesehatan jiwa dasar di puskesmas harus tetap memenuhi hak dan kebutuhan masyarakat.

Pelatihan Deteksi Dini dan Penanganan Gangguan Jiwa bagi tenaga kesehatan di Puskesmas bertujuan untuk:

1. Menjamin hak atas layanan ODGJ bagi seluruh rakyat Indonesia dan mencakup kegiatan promosi, preventif, kuratif, dan rehabilitatif.
2. Memperluas informasi tentang penyakit ODGJ, faktor risiko ODGJ dan upaya penanggulangannya.
3. Terwujudnya pencegahan ODGJ sesuai dengan standar mutu nasional dan keselamatan pasien (Direktorat Bina Pelayanan Kesehatan Jiwa, 2009).

Puskesmas melakukan deteksi dini gangguan kesehatan jiwa dengan kegiatan antara lain:

a. Penemuan kasus dini/Deteksi dini masalah pada anak dan remaja, antara lain gangguan depresi dan kecemasan, gangguan psikotik akut dan skizofrenia, gangguan kesehatan jiwa pada anak dan remaja, serta gangguan kesehatan jiwa lainnya.
b. Konseling/Mentoring bagi penderita gangguan jiwa lain: depresi dan gangguan lain, gangguan psikotik dan skizofrenia, penyakit narkoba, dan masalah pelajar lainnya.
c. Lakukan perawatan dasar dan berikan arahan bila diperlukan
d. Memiliki tenaga kesehatan (dokter dan perawat)
e. Melakukan pencatatan dan pelaporan
f. Mempromosikan kesehatan mental ke masyarakat (Direktorat Bina Pelayanan Kesehatan Jiwa, 2009).

4. **Tinjauan tentang Program Kesehatan Jiwa di Puskesmas**

Data Rifaskes tahun 2011 menyebutkan jumlah Puskesmas di Indonesia yang memiliki program mental adalah 64% (jumlah Puskesmas yang tercatat di seluruh Indonesia = 8981). Dengan kriteria yang berbeda yaitu proses asesmen (berjalan atau tidak program), data Direktorat Bina

Kesehatan Jiwa menyebutkan hanya 21,47% Puskesmas di Indonesia yang melaksanakan pelayanan jiwa (Idaiani, 2018:71).

Undang-Undang No. 18 Tahun 2014 menyebutkan bahwa upaya kesehatan jiwa tidak hanya menjadi tanggung jawab Kementerian Kesehatan, tetapi juga menjadi tanggung jawab pemerintah daerah dan peran serta masyarakat. Demikian pula fasilitas kesehatan jiwa dapat berupa fasilitas pelayanan non kesehatan, misalnya fasilitas pelayanan yang berada di bawah naungan Kementerian Sosial dan pelayanan berbasis masyarakat.

Program pelayanan kesehatan jiwa bertujuan agar setiap orang dapat mencapai kualitas hidup yang baik, menikmati kehidupan jiwa yang sehat, bebas dari rasa takut, tekanan dan gangguan lain yang dapat mengganggu kesehatan jiwa. Fasilitas pelayanan kesehatan diperlukan untuk menyelenggarakan program pelayanan kesehatan jiwa. Puskesmas perlu diperhatikan karena Puskesmas merupakan fasilitas pelayanan kesehatan primer yang bersentuhan langsung dengan masyarakat. Salah satu rekomendasi WHO yang paling mendasar mengenai layanan kesehatan adalah mengintegrasikan program layanan kesehatan mental ke dalam program layanan kesehatan Puskesmas (Direktorat Bina Pelayanan Kesehatan Jiwa, 2009).

Upaya kesehatan jiwa di Puskesmas dilakukan bersama dengan upaya kesehatan lainnya. Petugas pelaksana program bekerja secara bersamaan dengan tugas-tugas lainnya. Lebih dari 50% Puskesmas memiliki program kesehatan jiwa, meskipun kemungkinan berjalan hanya

sekitar 20%, berdasarkan informasi dari Direktorat Kesehatan Jiwa. (Kambey dan Palandeng, 2019:295)

Dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 406 / Menkes / SK / VI / 2009 tentang Pedoman Pelayanan Kesehatan Jiwa Masyarakat, terdapat 6 komponen pelayanan yang dapat diberikan di fasilitas kesehatan tingkat dasar, diantaranya penyuluhan, sedini mungkin. deteksi, layanan gawat darurat psikiatri, layanan rawat jalan, layanan rujukan, dan layanan kunjungan rumah.

Salah satu bentuk pemberdayaan masyarakat dalam pelayanan kesehatan jiwa masyarakat yang dilakukan secara nyata adalah dengan membentuk dan melatih kader kesehatan jiwa (Kader Keswa). Kader kesehatan jiwa berperan penting dalam masyarakat karena kader dapat membantu masyarakat mencapai kesehatan jiwa yang optimal melalui mobilisasi masyarakat dan peningkatan kesehatan jiwa serta pemantauan kondisi kesehatan jiwa masyarakat di wilayahnya. Sehingga berkontribusi pada peningkatan akses dan pemerataan pelayanan kesehatan jiwa bagi masyarakat di wilayah tersebut (Hidayat, 2019:2).

A. Program Kader Kesehatan Jiwa

World Health Organization (1998) dikutip oleh Kristiani (2013:4-5), mengartikan bahwa kader adalah laki-laki atau perempuan yang dipilih oleh masyarakat dan menangani masalah kesehatan individu atau yang sangat dekat dengan tempat pemberian pelayanan kesehatan. Menurut Kementerian Kesehatan RI (2003), kader adalah anggota masyarakat yang dipilih dari dan oleh masyarakat, aktif, mau dan mampu secara sukarela

mengikuti berbagai kegiatan kemasyarakatan. Kader kesehatan adalah tenaga kesehatan yang dipilih oleh masyarakat, dimana kader kesehatan sangat gencar dengan tenaga kesehatan dalam memberikan pelayanan kesehatan di masyarakat atau sebagai tenaga tambahan tenaga kesehatan

Kader adalah setiap anggota masyarakat yang mau dan ikhlas, mau dan mampu menggerakkan masyarakat dalam menangani berbagai penyakit. Kader berperan sebagai aktivis dalam hal mendampingi dan mendukung pemerintah di bidang kesehatan tanpa ketimpangan, melainkan bekerja secara sukarela. Kader merupakan ujung tombak dalam kegiatan yang mendukung masalah kesehatan melalui cara-cara pendidikan, inovatif dan motivasi (Astuti, 2014:13)

Kader kesehatan jiwa adalah warga negara yang mau berpartisipasi aktif dalam membantu penanganan penderita gangguan jiwa di masyarakat. Kader kesehatan jiwa (KKJ / Keswa) merupakan sumber daya masyarakat yang perlu dikembangkan di desa siaga kesehatan jiwa (Astuti, 2014:14).

Pemberdayaan kader kesehatan jiwa sebagai calon tenaga kerja di masyarakat diharapkan mampu mendukung program CMHN yang dilaksanakan di masyarakat. Kader kesehatan akan mampu menjalankan tugasnya dengan baik. Mempersiapkan diri untuk menerima bekal sejak awal membutuhkan cara yang tertib, sistematis dan rasional.

Kemampuan kader kesehatan jiwa dalam melaksanakan kegiatan perlu dipertahankan, dikembangkan dan ditingkatkan melalui pengelolaan pemberdayaan kader yang konsisten dan sesuai dengan perkembangan

ilmu pengetahuan dan teknologi saat ini. Pembinaan kader kesehatan jiwa digambarkan sebagai proses mengelola motivasi agar dapat melaksanakan kegiatan dengan baik. Kader adalah pekerja komunitas yang dekat dengan masyarakat dan diharapkan dapat melakukan pekerjaannya secara paksa tanpa mengatasi ketimpangan uang atau masalah lainnya. Kader yang mau menjalankan dan menjalankan aktivitas di masyarakat (Astuti, 2014:15)

Pengembangan kemampuan kader perawatan diri merupakan salah satu proses yang terkait dengan pengelolaan SDM. Tujuan pembinaan kader kesehatan jiwa adalah membantu setiap kader mencapai kinerja yang sesuai dengan posisinya dan sebagai penghargaan atas kinerja yang telah diraihnya. Kegiatan yang bisa dilakukan berupa penyegaran dan pelatihan lanjutan. Kader kesehatan jiwa yang berprestasi dapat dijadikan sebagai sumber kader baru.

Pengembangan kapasitas kader kesehatan jiwa merupakan proses yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya manusia. Tujuan pembinaan kader kesehatan jiwa adalah membantu setiap kader mencapai kinerja yang sesuai dengan posisinya dan sebagai apresiasi atas prestasi yang telah diraihnya. Kegiatan yang bisa dilakukan berupa penyegaran dan pelatihan lanjutan. Kader kesehatan mental yang berprestasi dapat dijadikan sebagai sumber kader baru (Direktorat Bina Pelayanan Kesehatan Jiwa, 2009).

C. Tinjauan Umum Film Dokumenter

Istilah "dokumenter" pertama kali digunakan dalam review film Moana (1926) karya Robert Flaherty, yang ditulis oleh The Moviegoer, nama

samaran John Grierson, di New York Sun pada 8 Februari 1926. Di Prancis, istilah dokumenter digunakan untuk semua film non-fiksi, termasuk film perjalanan dan film pendidikan. Berdasarkan definisi ini, film pertama semuanya dokumenter. Mereka merekam hal-hal sehari-hari, misalnya kereta memasuki stasiun.

Salah satu bapak film dokumenter, John Grierson menyatakan bahwa

> *" film dokumenter merupakan penggunaan sarana kreatif dalam upaya menyajikan peristiwa atau kenyataan."* (Ayawaila, 2008:7)

Tujuan utama film dokumenter bukan untuk menyampaikan informasi. Seorang pembuat film dokumenter ingin agar penontonnya tidak hanya melihat topik yang diangkat, tetapi juga memahami dan bisa merasakan permasalahan yang ada pada subjek tersebut. Pembuat film ingin penonton tersentuh dan simpatik dengan subjek film. Untuk itu diperlukan penataan cerita dengan subjek yang menarik, plot yang mampu dibangun, dan sudut pandang yang terintegrasi. Film dokumenter adalah penceritaan kembali suatu peristiwa atau kenyataan menggunakan fakta atau data (Ayawaila, 2008:7)

Film dokumenter tidak bisa berdiri sendiri karena film dokumenter tidak menggunakan bumbu untuk menutupi keterasingan agar dipercaya sebagai kebenaran. Ada dokumenter dan reportase tentang keberadaannya, karena film ini memiliki tujuan tertentu dalam setiap kemunculannya. Tujuan tersebut adalah penyebaran informasi, edukasi dan tidak menutup kemungkinan dakwah untuk orang atau kelompok tertentu (Effendy, 2005:12)

a. Gaya Bertutur Film Dokumenter

Format film dokumenter dapat dibagi menjadi tiga bagian utama. Pembagian ini merupakan rangkuman dari berbagai bentuk film dokumenter yang berkembang sepanjang sejarahnya (Ayawaila, 2008:12)

1. Ekspositori Bentuk dokumenter ini menyajikan pesan kepada penonton secara langsung, melalui presenter atau narasi dalam bentuk teks atau suara. Kedua media berbicara sebagai orang-orang saat menjadi penonton. Penjelasan presenter atau narasi terpisah cenderung dari alur cerita film, pesan atau *pointov view* (POV) dari ekspositori tersebut dielaborasi melalui suara atau teks daripada melalui gambar.

2. Pendekatan *Live Cinema*/*Observational* terutama untuk merekam peristiwa secara spontan dan alami. Jelas bahwa aliran ini menekankan pada kegiatan pengambilan gambar informal. Kekuatan *Direct Cinema* terletak pada kesabaran pembuat film untuk menunggu peristiwa penting terungkap di depan kamera. Pembuat film mencoba membuat kehadiran mereka berpengaruh sebanyak mungkin dalam kehidupan sehari-hari subjeknya.

3. *Cinema Verite* sebenarnya sedang melakukan inverence dan menggunakan kamera sebagai alat pemicu untuk membatalkan krisis. Sineas genre ini cenderung sengaja melakukan provokasi untuk menampilkan kejadian yang tidak terduga. Subjek memiliki agenda tersendiri dalam pembuatan film dokumenter. Dengan mencoba

membuat subjek mengabaikan pembuat film dan kamera, mereka mengira tidak mungkin kamera digunakan sebagai alat provokasi.

D. Kerangka Konsep

Berdasarkan latar belakang masalah pada bab satu serta kajian Pustaka dan landasan teori di atas, tujuan dari penelitian ini adalah mengidentifikasikan menemukan menafsirkan serta melakukan analisis dari setiap entri permasalahan yang selanjutnya dilakukan dan diolah menjadi sebuah hal yang ingin dicapai oleh penelitian ini.

Penanganan kesehatan ODGJ di Topoyo Kabupaten Mamuju Tengah, sudah dilaksanakan dimana pada pelaksaannya pengelola program sendiri menjadi kadernya. Adapun oservasi awal yang dilakukan peneliti yang mana perekrutan kader yang masih belum terlaksana di setiap wilayah kerja Puskesmas serta masih kurangnya kesadaran pada masyarakat, linkungan maupun keluarga para ODGJ pada penangannannya.

Adapun penjelasan di atas dengan *"SUTERA MENATA JIWA" (PEMBERDAYAAN PENGELOLA PROGRAM KESEHATAN JIWA DI PUSKESMAS TOPOYO KABUPATEN MAMUJU TENGAH)"*. Selain itu terdapat Pemberdayaan Pengelola Program Kesehatan Jiwa sebagai Kader Kesehatan Jiwa dan mengetahui langkah-langkah penanganan kesehatan ODGJ di Wilayah Kerja Puskesmas Topoyo Kabupaten Mamuju Tengah.

Berdasarkan uraian di atas, maka bagan kerangka konsep selengkapnya di gambarkan sebagai berikut:

Gambar 1. Kerangka Konsep Penelitian tentang Pemberdayaan Pengelola program Kesehatan Jiwa di Puskesmas Topoyo Kabupaten mamuju Tengah

