

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PROPOSISI

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Pemerintah

Pemerintah adalah organisasi kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu. Menurut Ndraha (2011:6) pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan civil bagi setiap orang melalui hubungan pemerintahan pada saat yang diperlukan, sesuai dengan tuntutan (harapan) yang diperinta. Dalam hubungan itu bahkan warga Negara asing atau siapa saja yang pada suatu saat berada sah (legal) di wilayah Indonesia, berhak menerima layanan *civil* tertentu dan pemerintah wajib melayangkannya. Lebih lanjut menurut Muhadam (2006:22) pemerintah merupakan organisasi atau wadah orang yang mempunyai kekuasaan dan lembaga yang mengurus masalah kenegaraan dan kesejahteraan rakyat dan Negara.

Hal ini serupa dengan yang dikemukakan oleh Mac Iver yang dikutip Syafiie (2011:7) mengatakan:

"Government is the organization of men under authority. How man can be govern".

Pemerintah adalah sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan. Bagaimana manusia itu bisa diperintah. pemerintah adalah organisasi dari orang-orang yang memiliki kekuasaan, bagaimana manusia bisa diatur. Dalam hal ini pemerintah adalah suatu lembaga atau badan publik yang

memiliki tugas untuk mewujudkan tujuan negara dimana lembaga tersebut diberikan kewenangan untuk melaksanakan kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan serta pembangunan masyarakat dari berbagai lembaga dimana mereka ditempatkan.

2.1.2 Pemerintahan

Pemahaman konsep pemerintahan dalam arti luas meliputi seluruh lembaga dan seluruh kegiatan suatu negara. Sedangkan dalam arti sempit, pemerintahan berarti pemegang kekuasaan yakni eksekutif. Menurut Inu Kencana (2007:20) dalam buku *Pengantar Ilmu Pemerintahan* mendefinisikan Pemerintahan yaitu,

“Pemerintahan berasal dari kata pemerintah, yang paling sedikit kata “perintah” tersebut memiliki empat unsur dan ada dua pihak yang terkandung, kedua pihak tersebut saling memiliki hubungan, pihak yang memerintah memiliki wewenang, dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan”.

Maksud dari kalimat diatas ialah bahwa pemerintahan berasal dari kata “perintah”, dimana didalam arti kata “perintah” terdapat empat unsur Inu Kencana menjelaskan dalam buku *Etika Pemerintahan* (2011:61) yang dapat disimpulkan yaitu didalam kata perintah terdapat dua pihak yang terlibat. Diantaranya yang pertama yaitu pihak yang memerintah atau dapat dikatakan sebagai pihak yang memerintah dan yang kedua yaitu pihak yang diperintah jika diartikan pihak yang diperintah ini adalah masyarakat yang hidup di tempat tertentu dimana antara kedua hal tersebut terdapat hubungan saling terkait yang tidak dapat dipisahkan. Dalam hubungan ini, dapat dilihat dari suatu gejala pemerintahan yang terjadi dan atau peristiwa pemerintahan.

Inu Kencana (2011:61) dalam bukunya *Etika Pemerintahan* menganalogikan peristiwa pemerintahan dan gejala pemerintahan sebagai berikut :

“Peristiwa pemerintahan yaitu yang hanya berlaku sekali lalu habis seperti contoh proklamasi, sedangkan jika berulang kali dapat dicontohkan dengan pemilihan umum. Walaupun pemerintah berganti-ganti dalam bagai revolusi tetapi negara dapat tetap sama. Khusus untuk gejala pemerintahan dapat terjadi bentuk sentralistik yang tirani dan dapat pula berbentuk desentralistik yang mengandalkan demokrasi tetapi beresiko munculnya anarkis”.

Suatu hubungan pemerintahan terdapat dua unsur yang saling terkait dimana yang pertama yaitu pihak yang mempunyai kewenangan dan kekuasaan dan yang kedua yaitu pihak yang diperintah atau dalam kata lain masyarakat. Kedua hubungan ini dapat ditunjukkan melalui gejala pemerintahan dan juga peristiwa pemerintahan.

Pada definisi pemerintahan terdapat perbedaan antara pemerintahan dalam arti luas dengan pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti sempit dapat didefinisikan hanya meliputi lembaga yang mengurus pelaksanaan roda pemerintahan (eksekutif), sedangkan pemerintahan dalam arti luas tidak hanya lembaga-lembaga eksekutif saja, melainkan juga termasuk lembaga pembuat peraturan perundangundangan (legislatif) maupun juga lembaga yang melaksanakan urusan peradilan (yudikatif).

Pendapat di atas dikuatkan oleh Erliana Hasan (2005:61) dalam bukunya yang berjudul *Komunikasi Pemerintahan* yang menyebutkan pengertian pemerintahan dalam arti sempit dan luas yakni :

“Pemerintahan dalam arti sempit dapat dipandang sebagai aktivitas memerintah yang dilakukan oleh pemerintah (eksekutif saja) dan jajarannya guna mencapai tujuan negara. Sedangkan pemerintahan dalam arti luas dapat pula dipandang sebagai aktivitas pemerintah yang dilakukan oleh

organ-organ atau badan-badan legislatif, yudikaif, dan eksekutif dalam mencapai tujuan Negara”.

Pendapat di atas memandang bahwa pemerintahan dalam arti sempitnya hanya berisikan satu lembaga saja yakni eksekutif. Hal ini dapat dipahami karena fungsi dari lembaga eksekutif itu sendiri, dimana lembaga eksekutif negara yang menjalankan roda pemerintahan dalam upaya menjalankan kebijakan-kebijakan yang diputuskan. Sedangkan lembaga legislatif dimana seperti yang kita tahu hanya mempunyai tugas legislasi, pengawasan, dan penganggaran. Sesuai dengan tugasnya, lembaga yudikatif mengurus permasalahan hukum saja.

Suatu pemerintahan hadir karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintah dengan rakyatnya sebagai pihak yang diperintah dan yang memerintah dimana sifat dari pemerintah tersebut juga dapat bermakna untuk melindungi, memberdayakan dan mensejahterakan rakyat. Ndraha (2000 : 70-73) mengatakan bahwa pemerintah memegang pertanggungjawaban atas kepentingan rakyat. Lebih lanjut Ndraha juga mengatakan bahwa pemerintah adalah semua badan yang memproduksi, mendistribusi, atau menjual alat pemenuhan kebutuhan rakyat berbentuk jasa publik dan layanan sipil.

Sejalan dengan pendapat di atas, Bastian Indra (2006: 10), berpendapat bahwa Pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), pengaturan (legislatif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan (baik pusat dengan daerah, maupun rakyat dengan pemerintahnya) dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan, secara baik dan benar. Sedangkan menurut Abdul Halim dan Syam Kusufi (2012:33), mengemukakan bahwa Pemerintahan didefenisikan sebagai sistem menjalankan wewenang dan

kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya atau sekelompok orang yang secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan

Berdasarkan pengertian diatas, maka dapat dikatakan bahwa Pemerintah adalah organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan yang melaksanakan pengurusan (eksekutif), pengaturan (legislatif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintah secara baik dan benar sesuai dengan peraturan yang berlaku untuk mencapai tujuan negara.

Pemerintahan mempunyai tugas yaitu memberikan pelayanan umum dan juga mengatur proses pelaksanaan pelayanan umum tersebut. Secara umum fungsi pemerintahan mencakup tiga fungsi pokok yang seharusnya dijalankan oleh pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (Aini dalam Haryanto, 1997: 36-37).

1. ***Fungsi Pengaturan***. Fungsi ini dilaksanakan pemerintah dengan membuat peraturan perundang-undangan untuk mengatur hubungan manusia dalam masyarakat. Pemerintah adalah pihak yang mampu menerapkan peraturan agar kehidupan dapat berjalan secara baik dan dinamis. Seperti halnya fungsi pemerintah pusat, pemerintah daerah juga mempunyai fungsi pengaturan terhadap masyarakat yang ada di daerahnya. Perbedaannya, yang diatur oleh Pemerintah Daerah lebih khusus, yaitu urusan yang telah diserahkan kepada Daerah. Untuk mengatur urusan tersebut diperlukan Peraturan Daerah yang dibuat bersama antara DPRD dengan eksekutif.

2. ***Fungsi Pelayanan.*** Perbedaan pelaksanaan fungsi pelayanan yang dilakukan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terletak pada kewenangan masing-masing. Kewenangan pemerintah pusat mencakup urusan Pertahanan Keamanan, Agama, Hubungan luar negeri, Moneter dan Peradilan. Secara umum pelayanan pemerintah mencakup pelayanan publik (Public service) dan pelayanan sipil (Civil service) yang menghargai kesetaraan.
3. ***Fungsi Pemberdayaan.*** Fungsi ini untuk mendukung terselenggaranya otonomi daerah, fungsi ini menuntut pemberdayaan Pemerintah Daerah dengan kewenangan yang cukup dalam pengelolaan sumber daya daerah guna melaksanakan berbagai urusan yang didesentralisasikan. Untuk itu Pemerintah Daerah perlu meningkatkan peranserta masyarakat dan swasta dalam kegiatan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan. Kebijakan pemerintah, pusat dan daerah, diarahkan untuk meningkatkan aktifitas ekonomi masyarakat, yang pada jangka panjang dapat menunjang pendanaan Pemerintah Daerah. Dalam fungsi ini pemerintah harus memberikan ruang yang cukup bagi aktifitas mandiri masyarakat, sehingga dengan demikian partisipasi masyarakat di Daerah dapat ditingkatkan. Lebih-lebih apabila kepentingan masyarakat diperhatikan, baik dalam peraturan maupun dalam tindakan nyata pemerintah.

2.1.3 Efektivitas

Efektivitas umumnya di pandang sebagai tingkat pencapaian tujuan operatif dan operasional. Pada dasarnya efektivitas adalah tingkat pencapaian tugas sasaran organisasi yang di tetapkan. Seberapa baik pekerjaan yang di lakukan, sejauh mana seseorang menghasilkan keluaran sesuai dengan yang diharapkan.

Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program. Disebut efektif apabila tercapai tujuan ataupun sasaran seperti yang telah ditentukan. Seperti pendapat Mahmudi (2005:92). dalam bukunya *Manajemen Kinerja Sektor Publik* mendefinisikan efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan.

Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang telah dicapai. Efektivitas dapat dilihat dari berbagai sudut pandang (*point of view*) dan dapat dinilai dengan berbagai cara dan mempunyai kaitan yang erat dengan efisiensi. Seperti yang dikemukakan oleh Etzioni dkk, (1985:54-55). dalam bukunya *Organisasi-Organisasi Modern* yang mendefinisikan efektivitas sebagai tingkat keberhasilan organisasi dalam usaha untuk mencapai tujuan dan sasaran.

Berdasarkan definisi menurut Etzioni, dkk dan Mahmudi dapat ditarik kesimpulan bahwa efektivitas adalah menggambarkan seluruh siklus input, proses dan output yang mengacu pada hasil guna daripada suatu organisasi, program atau kegiatan yang menyatakan sejauhmana tujuan (kualitas, kuantitas, dan waktu) telah

dicapai, serta ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya dan mencapai target-targetnya.

Lebih lanjut menurut Kurniawan (2005:109) yang mendefinisikan efektivitas sebagai kemampuan melaksanakan tugas atau sejenisnya yang tidak ada tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya. Sedangkan menurut Handoko (1995:7) efektivitas adalah kemampuan untuk memilih tujuan yang tepat atau peralatan yang tepat untuk pencapaian yang telah ditetapkan.

Selanjutnya Sedarmayanti (2005:61) menyatakan bahwa efektivitas merupakan suatu ukuran yang memberikan gambaran seberapa jauh target dapat dicapai. Sejalan dengan Sedarmayanti, Makmur (2011:5) mendefinisikan efektivitas adalah ketepatan harapan, implementasi dan hasil yang dicapai. Menurut Adibowo (2013) Efektivitas adalah melaksanakan serangkaian tugas yang sudah ditetapkan pada suatu rencana, dilaksanakan sesuai dengan pedoman dan prosedur yang berlaku sehingga tujuan yang dikehendaki dapat dicapai.

Lebih lanjut menurut Supriyono (2000:29) yang menyebutkan bahwa :

“Efektivitas merupakan suatu ukuran yang memberikan gambaran seberapa jauh target yang dicapai. Pengertian efektivitas ini lebih berorientasi pada keluaran sedangkan masalah penggunaan masukan kurang menjadi perhatian utam. Apabila efisiensi dikaitkan dengan efektivitas maka walaupun terjadi peningkatan efektivitas belum tentu efisiensi meningkat.”

Berdasarkan beberapa definisi diatas, dapat disimpulkan bahwa efektivitas merupakan suatu kegiatan yang dapat mengukur seberapa jauh program atau kegiatan mencapai hasil dan manfaat yang diharapkan.

Kurniawan (2005:179) mendefinisikan efektivitas sebagai kemampuan melaksanakan tugas, fungsi operasi (operasi kegiatan program atau misi) daripada

suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya. Ukuran efektivitas dapat dilihat dari keberhasilan program, kepuasan terhadap program, tingkat *input* dan *output*, pencapaian tujuan menyeluruh, sehingga efektivitas program dapat dijalankan dengan kemampuan operasional dalam melaksanakan program-program kerja yang sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, secara komprehensif efektivitas dapat diartikan sebagai tingkat kemampuan suatu lembaga atau organisasi untuk dapat melaksanakan semua tugas tugas pokoknya untuk mencapai sasaran yang ditentukan sebelumnya.

2.1.4 Ukuran Efektivitas

Mengukur efektivitas suatu program bukanlah suatu hal yang sangat sederhana, karena efektivitas dapat dikaji dari berbagai sudut pandang dan tergantung pada siapa yang menilai serta menginterpretasikannya. Bila di pandang dari sudut sistem informasi, maka seorang yang menjalankannya dengan yang menggunakannya memberikan pemahaman bagaimana ketika *input-proses-output* mengenai program tersebut.

Ukuran mengenai pencapaian tujuan efektif atau tidak, sebagaimana dikemukakan oleh S.P. Siagian (2008:77), yaitu:

- a. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai, hal ini dimaksudkan supaya karyawan dalam pelaksanaan tugas mencapai sasaran yang terarah dan tujuan organisasi dapat tercapai.
- b. Kejelasan strategi pencapaian tujuan, telah diketahui bahwa strategi adalah “pada jalan” yang diikuti dalam melakukan berbagai upaya dalam mencapai sasaran-sasaran yang ditentukan agar para implementer tidak tersesat dalam pencapaian tujuan organisasi.

- c. Proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap, berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai dan strategi yang telah ditetapkan artinya kebijakan harus mampu menjembatani tujuantujuan dengan usaha-usaha pelaksanaan kegiatan operasional.
- d. Perencanaan yang matang, pada hakekatnya berarti memutuskan sekarang apa yang dikerjakan oleh organisasi dimasa depan.
- e. Penyusunan program yang tepat suatu rencana yang baik masih perlu dijabarkan dalam program-program pelaksanaan yang tepat sebab apabila tidak, para pelaksana akan kurang memiliki pedoman bertindak dan bekerja.
- f. Tersedianya sarana dan prasarana kerja, salah satu indikator efektivitas organisasi adalah kemampuan bekerja secara produktif. Dengan sarana dan prasarana yang tersedia dan mungkin disediakan oleh organisasi.
- g. Pelaksanaan yang efektif dan efisien, bagaimanapun baiknya suatu program apabila tidak dilaksanakan secara efektif dan efisien maka organisasi tersebut tidak akan mencapai sasarannya, karena dengan pelaksanaan organisasi semakin didekatkan pada tujuannya.
- h. Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik mengingatkan sifat manusia yang tidak sempurna maka efektivitas organisasi menuntut terdapatnya sistem pengawasan dan pengendalian.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwasannya untuk menentukan efektivitas dapat dilihat dari dari beberapa kriteria. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai dan kejelasan strategi pencapaian tujuan artinya dalam suatu kegiatan atau program yang dilakukan oleh organisasi harus memiliki tujuan akhir yang dimana bisa jadi pemicu untuk keberhasilan kegiatan atau program tersebut, proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap, perencanaan yang matang, penyusunan program yang tepat artinya berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai dan strategi yang telah ditetapkan dan juga merumuskan apa yang dikerjakan oleh organisasi di masa depan hingga terciptanya suatu rencana yang baik masih perlu dijabarkan dalam program-program pelaksanaan yang tepat.

Menurut Makmur (2011:7-9) efektivitas dapat dilihat dari berbagai indikator sebagai berikut:

1. Ketepatan waktu
Waktu adalah sesuatu yang dapat menentukan keberhasilan sesuatu kegiatan yang dilakukan dalam sebuah organisasi tapi juga dapat berakibat terhadap kegagalan suatu aktivitas organisasi. Penggunaan waktu yang tepat akan menciptakan efektivitas pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.
2. Ketepatan perhitungan biaya
Berkaitan dengan ketepatan dalam pemanfaatan biaya, dalam arti tidak mengalami kekurangan juga sebaliknya tidak mengalami kelebihan pembiayaan sampai suatu kegiatan dapat dilaksanakan dan diselesaikan dengan baik. Ketepatan dalam menetapkan satuan – satuan biaya merupakan bagian daripada efektivitas.
3. Ketepatan dalam pengukuran
Dengan ketepatan ukuran sebagaimana yang telah ditetapkan sebelumnya sebenarnya merupakan gambaran daripada efektivitas kegiatan yang menjadi tanggung jawab dalam sebuah organisasi.
4. Ketepatan dalam menentukan pilihan.
Menentukan pilihan bukanlah suatu persoalan yang gampang dan juga bukan hanya tebakan tetapi melalui suatu proses, sehingga dapat menemukan yang terbaik diantara yang baik atau yang terjujur diantara yang jujur atau kedua-duanya yang terbaik dan terjujur diantara yang baik dan jujur.
5. Ketepatan berpikir
Ketepatan berfikir akan melahirkan keefektifan sehingga kesuksesan yang senantiasa diharapkan itu dalam melakukan suatu bentuk kerjasama dapat memberikan hasil yang maksimal.
6. Ketepatan dalam melakukan perintah.
Keberhasilan aktivitas suatu organisasi sangat banyak dipengaruhi oleh kemampuan seorang pemimpin, salah satunya kemampuan memberikan perintah yang jelas dan mudah dipahami oleh bawahan. Jika perintah yang diberikan tidak dapat dimengerti dan dipahami maka akan mengalami kegagalan yang akan merugikan organisasi.
7. Ketepatan dalam menentukan tujuan
Ketepatan dalam menentukan tujuan merupakan aktivitas organisasi untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Tujuan yang ditetapkan secara tepat akan sangat menunjang efektivitas pelaksanaan kegiatan terutama yang berorientasi kepada jangka panjang.
8. Ketepatan sasaran
Penentuan sasaran yang tepat baik yang ditetapkan secara individu maupun secara organisasi sangat menentukan keberhasilan aktivitas organisasi. Demikian pula sebaliknya, jika sasaran yang ditetapkan itu kurang tepat, maka akan menghambat pelaksanaan berbagai kegiatan itu sendiri.

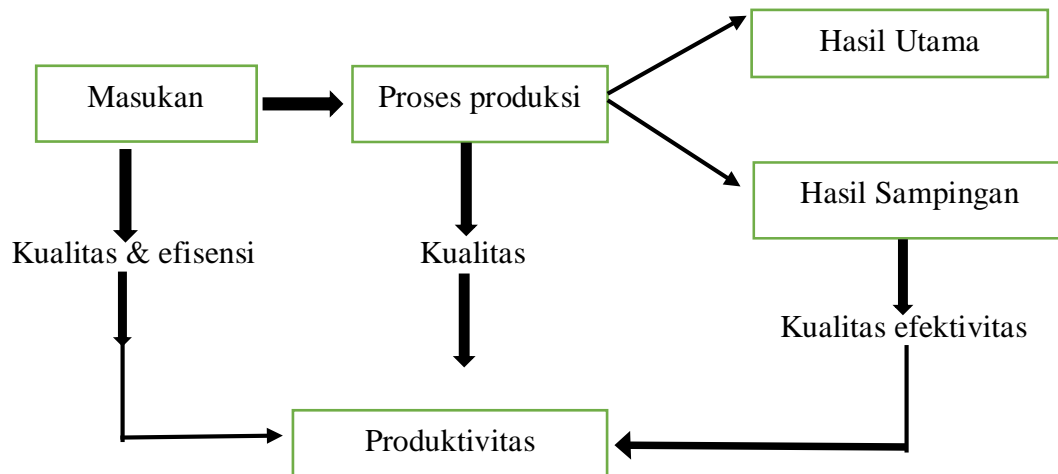
Sedangkan menurut (Sutrisno, 2007:125-126) dalam mengukur efektivitas suatu program atau kegiatan perlu diperhatikan beberapa indikator, yaitu:

1. Pemahaman program
2. Ketetapan sasaran
3. Tepat waktu
4. Tercapainya tujuan
5. Perubahan nyata

Berdasarkan uraian ukuran efektivitas oleh Makmur di atas intinya dapat dilihat bahwa efektivitas merupakan suatu pengukuran dalam tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dengan menggunakan ukuran-ukuran ketepatan efektivitas dimana suatu target atau sasaran dapat tercapai sesuai dengan apa yang telah direncanakan.

Efektivitas merupakan pengukuran dalam menentukan suatu tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Pengukuran tersebut dipahami sebagai suatu target telah tercapai sesuai dengan yang direncanakan. Keterkaitan antara efisiensi, efektivitas, kualitas dan produktivitas secara skematis yang ditulis oleh sedamaryanti (2009:60) dalam bukunya "Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja" yang digambarkan pada gambar 2.1 sebagai berikut:

Gambar 2.1
Keterkaitan Efisiensi, Efektivitas, Kualitas dan Produktivitas



Sumber: Sedarmayanti, 2009:60

Penjelasan gambar diatas, ada keterkaitan antara efisiensi, efektivitas, kualitas dan produksi dimana efisiensi dapat dipahami sebagai ukuran untuk membandingkan masukan Efektivitas merupakan tolak ukur seberapa tercapai tujuan yang telah direncanakan. Kualitas memiliki pengaruh kepada hasil yang akan dicapai. Produktivitas sebagai perbandingan antara output dan input terhadap efisiensi dan kualitas dalam mencapai hasil yang optimal.

Ukuran efektivitas dapat diukur dengan melihat beberapa kriteria menurut Sedarmayanti (2009:60) diantaranya:

1. Input
2. Proses produksi
3. Hasil (output)
4. Produktivitas

Ukuran efektivitas diatas sangat berpengaruh dalam pelaksanaan suatu program agar dapat berjalan sesuai dengan tujuan akhir dari kelompok atau organisasi tersebut. Berdasarkan ke empat kriteria ukuran efektivitas diatas dijelaskan bahwa:

Pertama, menurut Susanto (2007:23) input dalam hal ini dapat dijelaskan sebagai suatu dasar yang dijadikan pedoman untuk melaksanakan sesuatu yang telah direncanakan atau sebagai rencana dari awal dibentuknya suatu kegiatan yang kemudian masuk kedalam sistem atau program. Evan dan Lindsay (2007:17) menjelaskan bahwa yang termasuk kedalam input yang berupa fasilitas sarana dan prasarana sebagai pendukung untuk mempermudah proses pelayanan seperti komputer dan server sebagai alat penghubung ke internet, material merupakan data data kemudian diolah menjadi informasi, modal yang berupa sumber dana dan Sumber Daya Manusia sebagai penggerak dan pelaksana.

Kedua, menurut Sutanta (2003:5) proses dapat diartikan sebagai sistem yang mempunyai peran utama mengolah masukan agar menghasilkan keluaran yang berguna bagi para pemakainya atau bagaimana cara untuk mengolah input dengan sebaik mungkin agar tujuan yang telah direncanakan sesuai dengan hasil yang dicapai, Gibson, Ivancevich dan Donnelly (1996:19-21) menjelaskan bahwa Proses produksi terdiri dari adanya komunikasi yang artinya adanya interaksi yang berjalan dengan baik, pengambilan keputusan yang merupakan kejelasan waktu yang harus segera ditetapkan. Sedangkan sosialisasi kegiatan untuk memberikan pemahaman, dan pengembangan aparatur yang dimaksudkan dalam hal untuk meningkatkan kinerja aparatur.

Ketiga, menurut Evan dan Lindsay (2007:17) hasil (output) dalam faktor ini dapat dijelaskan sebagai hasil dari sebuah input dan proses, sehingga menghasilkan sesuatu hasil yang berupa fisik dan non fisik. Hasil tersebut bisa berupa dari kerja kelompok atau organisasi yang terdiri dari produk yang merupakan hasil dari

kegiatan produksi yang berwujud barang dan jasa yang merupakan bentuk pelayanan yang diberikan oleh instansi/organisasi.

Keempat, menurut Sedarmayanti (2009:60-65) produktivitas merupakan perbandingan dari efektivitas keluaran dengan efisiensi salah satu masukan yang mencakup kuantitas, kualitas atau sebagai suatu ukuran atas penggunaan sumber daya dalam suatu organisasi yang biasanya dinyatakan sebagai rasio dari keluaran yang dicapai dengan sumber daya yang digunakan, produktivitas dapat dilihat dari segi pendidikan yang merupakan untuk membentuk dan mengembangkan sumber daya manusia, motivasi merupakan pendorong aktivitas untuk mencapai kebutuhan masyarakat dan pendapatan yang meningkat dapat memperbesar kemampuan (daya) untuk memenuhi kesejahteraan yang lebih baik dengan pendapatan yang meningkat, maka meningkat pula motivasi kerja.

Berdasarkan penjelasan teori diatas menurut Sedarmayanti yang menyebutkan terdapat 4 indikator dalam mengukur efektifitas yang menjadi acuan peneliti dalam memecahkan masalah efektifitas Program Kendaraan Konseling Silih Asih.

2.1.5 Kesehatan

Undang-Undang No. 23 Tahun 1992 menjelaskan bahwa pengertian kesehatan adalah keadaan sejahtera dari badan, jiwa dan sosial yang memungkinkan setiap orang hidup produktif secara sosial dan ekonomis.

Sedangkan Menurut Mu'rifah (2007:14) kesehatan pribadi adalah segala usaha dan tindakan seseorang untuk menjaga, memelihara dan meningkatkan

derajat kesehatannya sendiri dalam batas-batas kemampuannya, agar mendapatkan kesenangan hidup dan mempunyai tenaga kerja yang sebaik-baiknya. Sejalan dengan itu menurut Santoso (2012:8) Kesehatan adalah keadaan seimbang yang dinamis, dipengaruhi faktor genetik, lingkungan dan pola hidup sehari-hari seperti makan, minum, seks, kerja, istirahat, hingga pengelolaan kehidupan emosional. Status kesehatan tersebut menjadi rusak bila keadaan keseimbangan terganggu, tetapi kebanyakan kerusakan pada periode-periode awal bukanlah kerusakan yang serius jika orang mau menyadarinya.

Sedangkan menurut Soekidjo Notoatmodjo (2007:3) Kesehatan seseorang tidak hanya diukur dari aspek fisik, mental dan sosial saja, tetapi juga diukur dari produktivitasnya dalam arti mempunyai pekerjaan atau menghasilkan secara ekonomi. Bagi yang belum memasuki usia kerja, anak, dan remaja, atau bagi yang sudah tidak bekerja (pensiun) atau usia lanjut, yakni mempunyai kegiatan, misal sekolah atau kuliah bagi anak dan remaja, dan kegiatan pelayanan sosial bagi yang lanjut usia.

Berdasarkan beberapa definisi kesehatan diatas dapat disimpulkan bahwa kesehatan merupakan keadaan yang sejahtera mencakup fisik, jiwa dan sosial yang diupayakan melalui tindakan menjaga, memelihara dan meningkatkan derajat kesehatannya sehingga dapat hidup dengan produktif dan mempunyai tenaga yang baik.

2.1.6 Kesehatan Mental

Semiun (2010:22) mendefinisikan kesehatan mental merupakan terjemahan dari istilah *mental hygien*. *Mental* (dari kata latin: *mens, mentis*) berarti jiwa, nyawa, roh, sukma, semangat, sedang *hygine* (dari kata yunani: *hugyene*) berarti ilmu tentang kesehatan.

Sejalan dengan itu Kartono (2000:158) menyatakan bahwa ilmu kesehatan mental adalah ilmu yang mempelajari masalah kesehatan mental atau jiwa, bertujuan mencegah timbulnya gangguan atau penyakit mental dan gangguan emosi dan berusaha mengurangi atau menyembuhkan penyakit mental, serta memajukan kesehatan jiwa rakyat.

Sedangkan menurut Daradjat (2001:6) mendefinisikan kesehatan mental dengan terwujudnya keharmonisan yang sungguh-sungguh antar fungsi-fungsi jiwa serta mempunyai kesanggupan untuk menghadapi problem-problem biasa yang terjadi dan merasakan positif kebahagiaan dan kemampuan dirinya.

Bastaman (1995:133) sejalan dengan Daradjat dalam mendefinisikan kesehatan mental sebagai terwujudnya keserasian yang sungguh-sungguh antara fungsi-fungsi kejiwaan dan terciptanya penyesuaian diri antara manusia dengan dirinya dan lingkungannya, berlandaskan keimanan dan ketakwaan, serta bertujuan untuk mencapai hidup yang bermakna dan bahagia di dunia dan bahagia di akhirat.

Sementara itu, Sururin (2004:142-143) menjelaskan kesehatan mental dengan beberapa pengertian:

1. Terhindarnya seseorang dari gangguan dan penyakit jiwa (neorosis dan psikosis).
2. Kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan dirinya sendiri, orang lain, dan masyarakat serta lingkungan dimana ia hidup.

3. Terwujudnya keharmonisan yang sungguh-sungguh antara fungsi-fungsi jiwa serta mempunyai kesanggupan untuk mengatasi problem yang bisa terjadi dari kegelisahan dan pertengkaran batin (konflik)
4. Pengetahuan dan perbuatan yang bertujuan untuk mengembangkan dan meningkatkan potensi, bakat dan pembawaan semaksimal mungkin. Sehingga membawa kebahagiaan diri dan orang lain, terhindar dari gangguan penyakit jiwa.

Berdasarkan beberapa definisi diatas dapat disimpulkan bahwa kesehatan mental adalah terhindarnya seseorang dari gejala gangguan atau penyakit mental, terwujudnya keharmonisan yang sungguh-sungguh antar fungsi-fungsi jiwa serta mempunyai kesanggupan untuk menghad api problem-problem biasa yang terjadi dan merasakan secara positif kebahagiaan dan kemampuan dirinya, adanya kemampuan yang dimiliki untuk menyesuaikan diri dengan diri sendiri dan lingkungannya.

2.1.7 Tolak Ukur dan Kriteria Kesehatan Mental

Daradjat (2001:9) menyatakan bahwa mengetahui apakah seseorang terganggu mentalnya atau tidak bukanlah hal yang mudah, sebab tidak mudah diukur, diperiksa ataupun dideteksi dengan alat-alat ukur seperti halnya kesehatan jasmani/badan. Bisa dikatakan bahwa kesehatan mental adalah relatif, dalam arti tidak terdapat batas-batas yang tegas antara wajar dan menyimpang, maka tidak ada pula batas yang tegas antara kesehatan mental dengan gangguan kejiwaan. Keharmonisan yang sempurna di dalam jiwa tidak ada, yang diketahui adalah seberapa jauh kondisi seseorang dari kesehatan mental yang normal. Bastaman (1995:134) memberikan tolak ukur kesehatan mental, dengan kriteria sebagai berikut:

- 1) Bebas dari gangguan dan penyakit-penyakit kejiwaan
- 2) Mampu secara luwes menyesuaikan diri dan menciptakan hubungan antar pribadi yang bermanfaat dan menyenangkan.
- 3) Mengembangkan potensi-potensi pribadi (bakat, kemampuan, sikap, sifat dan sebagainya) yang baik dan bermanfaat bagi diri sendiri dan lingkungan.
- 4) Beriman dan bertaqwa kepada Tuhan dan berupaya menerapkan tuntutan agama dalam kehidupan sehari-hari.

Sejalan dengan Bastaman, Jahoda dalam Yahya (1994:76) memberikan tolak ukur kesehatan mental dengan karakter utama sebagai berikut:

- 1) Sikap kepribadian yang baik terhadap diri sendiri dalam arti ia dapat mengenal dirinya dengan baik
- 2) Pertumbuhan, perkembangan dan perwujudan diri yang baik
- 3) Integrasi diri yang meliputi keseimbangan mental, kesatuan pandangan, dan tahap terhadap tekanan-tekanan yang terjadi.
- 4) Otonomi diri yang mencakup unsur-unsur pengatur kelakuan dari dalam atau kelakuan-kelakuan bebas.
- 5) Persepsi mengenai realitas, bebas dari penyimpangan kebutuhan serta memiliki empati dan kepekaan sosial.
- 6) Kemampuan untuk menguasai lingkungan dan berintegrasi secara baik.

2.1.8 Program

Definisi program termuat dalam Undang-Undang RI No. 25 Tahun 2004

Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, menyatakan bahwa:

Program adalah instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi masyarakat.

Hasibuan (2006:72) juga mengungkapkan bahwa program adalah suatu jenis rencana yang jelas dan konkret karena di dalamnya sudah tercantum sasaran, kebijakan, prosedur, anggaran dan waktu pelaksanaan yang telah ditetapkan.

Sejalan dengan Hasibuan, Muhaimin, dkk (2009:349) mendefinisikan program merupakan pernyataan yang berisi kesimpulan dari beberapa harapan atau tujuan yang saling bergantung dan saling terkait, untuk mencapai suatu sasaran yang sama. Biasanya suatu program mencakup seluruh kegiatan yang berada di bawah unit administrasi yang sama, atau sasaran-sasaran yang saling bergantung dan saling melengkapi, yang semuanya harus dilaksanakan secara bersamaan atau berurutan.

Berdasarkan beberapa definisi tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan program yaitu kegiatan yang dilakukan oleh individu atau kelompok yang didukung oleh kebijaksanaan, prosedur dan sumber daya dimaksudkan membawa suatu hasil untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

2.1.9 Program Kendaraan Konseling Silih Asih (KEKASIH JUARA)

Program Kendaraan Konseling Silih Asih telah diresmikan pada Kamis 28 September 2017 pagi di Taman Dago Cikapayang Bandung oleh Walikota Bandung, Ridwan Kamil beserta jajarannya. Program yang diinisiasi Pemerintah Kota Bandung melalui Dinas Kesehatan Kota Bandung dan merupakan hasil kolaborasi dengan institusi pemerintah beserta komunitas masyarakat, khususnya di bidang kesehatan fisik dan jiwa.

Program KEKASIH JUARA ini bertujuan untuk bertujuan memberi solusi terhadap permasalahan yang dihadapi masyarakat Kota Bandung. Dengan tujuan program ini diharapkan dapat meningkatkan indeks kebahagiaan masyarakat Kota Bandung dengan menekan pengaruh emosi negatif melalui beragam konseling. Program ini sejalan dengan harapan Pemerintah Kota Bandung, yakni melakukan pembangunan yang sinergis dari aspek fisik dan mental warganya.

Pada peresmian program yang bertepatan pada Kamis 28 September 2017 pagi di Taman Dago Cikapayang Bandung, Walikota Bandung, Ridwan Kamil menyatakan “Tujuan pembangunan kota tidak hanya fisik, tapi juga batinnya. Inilah yang memotivasi munculnya program KEKASIH JUARA.”

Kendaraan Konseling Silih Asih adalah kendaraan yang hadir memberikan pelayanan konsultasi kesehatan dan program inovasi jemput bola, dengan tujuan memberi solusi terhadap permasalahan masyarakat Kota Bandung. Program ini merupakan layanan gratis yang bisa diakses oleh seluruh lapisan masyarakat Kota Bandung, mulai dari anak-anak hingga dewasa. Layanan konseling yang disediakan melalui program ini seluruhnya gratis.

Gambar 2.2 Jadwal Operasional KEKASIH JUARA 2019



(Sumber: [instagram.com/kekasihjuara.bandung](https://www.instagram.com/kekasihjuara.bandung))

Jam operasional program ini yaitu pukul 07.00 sampai dengan 10.00 pagi WIB dengan intensitas 1 kali dalam 2 minggu. Meski demikian, tidak semua sesi konseling bisa membahas tuntas permasalahan warga. Oleh sebab itu, bagi warga yang membutuhkan konseling lebih lanjut, konselor KEKASIH JUARA dapat merujuk warga untuk melakukan konseling lanjutan di waktu dan tempat yang berbeda.

Adapun beberapa bidang yang dapat dikonsultasikan dalam Program Kendaraan Konseling Silih Asih ini yaitu:

Tabel 2.1
Bidang Konseling pada KEKASIH JUARA

Ibu dan Bayi	Permasalahan Psikologis	Anak dan Remaja
1.Persiapan Mental untuk Melahirkan 2.ASI (Meningkatkan produksi ASI)	1.Gangguan Kecemasan 2.Trauma 3.Stres 4.Depresi	1.Percintaan (Galau, Hubungan yang sehat) 2.Pertemanan (Pergaulan Sehat, Bullying) 3.Pendidikan (Minat & Bakat, Konsultasi Jurusan) 4.Perkembangan Diri (Kepribadian, Kontrol Diri)
Adiksi (Ketergantungan)	Konseling Religi	Kesehatan Reproduksi
1.Konseling berhenti Merokok 2.Konseling kecanduan Gadget (Game, Media Sosial)	1.Religi	1.Pubertas 2.PMS 3.Menopause 4.Resiko Pergaulan Bebas (IMS, HIV-AIDS, Penyalahgunaan NAPZA)

Sumber: [instagram.com/kekasihjuara.bandung](https://www.instagram.com/kekasihjuara.bandung)

2.2 Kerangka Pemikiran

Kasus bunuh diri yang diakibatkan oleh gangguan mental yang dialami oleh remaja/ masyarakat di Kota Bandung, pemerintah dan masyarakat harusnya sadar akan pentingnya menjaga kesehatan mental dan jiwa. Berangkat dari persoalan tersebut pemerintah Kota Bandung berupaya untuk mengurangi tingkat stres, depresi dan bunuh diri pada masyarakat Kota Bandung juga menjaga kesehatan mental dan jiwa masyarakat melalui Program Kendaraan Konseling Silih Asih Juara (KEKASIH JUARA).

Program KEKASIH JUARA ini merupakan layanan gratis yang bisa digunakan oleh seluruh lapisan masyarakat Kota Bandung, mulai dari anak-anak hingga dewasa. Layanan konseling yang disediakan melalui program KEKASIH JUARA ini seluruhnya gratis. Meski demikian, tidak semua sesi konseling bisa membahas tuntas permasalahan warga karena beberapa kendala seperti keterbatasan jumlah kendaraan konseling silih asih yang hanya berjumlah 3 unit dengan jam operasional sekitar 3 jam lamanya dan hanya beroperasi 1 kali dalam 2 minggu serta Program Kendaraan Konseling Silih Asih ini mengalami vakum dalam waktu beberapa bulan pada tahun 2018 dan tahun 2019.

Untuk melihat sejauh mana efektivitas Program Kendaraan Konseling Silih Asih dapat diukur dengan melihat beberapa indikator menurut Sedarmayanti (2009:60) diantaranya:

1. Input
2. Proses produksi
3. Hasil (output)
4. Produktivitas

Pertama, input dalam hal ini dapat dijelaskan sebagai suatu dasar yang dijadikan pedoman untuk melaksanakan sesuatu yang telah direncanakan atau sebagai rencana dari awal dibentuknya suatu kegiatan dalam hal ini yaitu Program Kendaraan Konseling Silih Asih berdasarkan aturan yang telah dibuat dan disepakati yang dapat mempengaruhi pada hasil dan berfungsi sebagai landasan atau titik awal dimulainya suatu kegiatan seperti Program Kendaraan Konseling Silih Asih di Dinas Kesehatan Kota Bandung. Terdapat empat dimensi yang termasuk kedalam input yaitu meliputi, fasilitas fisik atau sarana dan prasarana yang merupakan suatu alat yang digunakan sebagai pendukung untuk mempermudah

proses pelaksanaan Program Program Kendaraan Konseling Silih Asih di Dinas Kesehatan Kota Bandung seperti Unit kendaraan, tenda, meja, bantal dan alat tulis kantor. Material yaitu sebagai data-data masyarakat yang diperlukan aparatur dalam pemberian dan pelaksanaan Program Program Kendaraan Konseling Silih Asih. Modal yaitu sumber anggaran dana yang akan diberikan oleh aparatur Dinas Kesehatan Kota Bandung untuk pelaksanaan Program Kendaraan Konseling Silih Asih. Sumber daya Manusia merupakan aparatur Dinas Kesehatan Kota Bandung sebagai pelaksana pemberian Program Kendaraan Konseling Silih Asih.

Kedua, proses produksi dapat diartikan sebagai sistem yang memiliki peran untuk mengolah input dengan sebaik mungkin agar tujuan yang telah direncanakan sesuai dengan hasil dicapai karena efektivitas program dapat diwujudkan apabila memiliki kualitas yang baik yang akan mempengaruhi hasil yang akan dicapai oleh penyelenggara Program Kendaraan Konseling Silih Asih. Terdapat empat dimensi yang termasuk kedalam proses produksi yaitu, komunikasi merupakan interaksi antara aparatur Program Kendaraan Konseling Silih Asih dengan masyarakat yang menggunakan jasa pelayanan konseling. Pengambilan keputusan merupakan suatu pemberian kejelasan waktu penanganan masalah masyarakat oleh aparatur Dinas Kesehatan Kota Bandung (konselor) pada Program Kendaraan Konseling Silih Asih sesuai dengan kondisi masalah yang ditangani. Sosialisasi yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh aparatur Dinas Kesehatan Kota Bandung guna memberikan pemahaman kepada masyarakat terkait Program Kendaraan Konseling Silih Asih, dan pengembangan aparatur adalah upaya untuk meningkatkan kinerja dari aparatur.

Ketiga, bahwa hasil (*output*) adalah keluaran yang didapat melalui input dan proses sehingga menghasilkan sesuatu hasil yang berupa fisik dan non fisik yang diberikan oleh aparatur Program Kendaraan Konseling Silih Asih. Hasil (*output*) merupakan bentuk dari input kemudian diolah menjadi data sehingga memiliki berbagai macam bentuk output-nya. Terdapat dua dimensi yang termasuk kedalam hasil (*output*) yaitu meliputi, produk merupakan salah satu sumber yang dihasilkan oleh proses sebuah produksi, dalam Program Kendaraan Konseling Silih Asih produk tersebut berupa produk kesehatan yang diberikan sesuai masalah yang dikonsultasikan kepada Konselor. Jasa yaitu bentuk pelayanan non fisik yang diberikan oleh aparatur Program Kendaraan Konseling Silih Asih kepada masyarakat seperti penanganan masalah yang dapat dipercaya oleh masyarakat yang di berikan dalam program Bank Kendaraan Konseling Silih Asih.

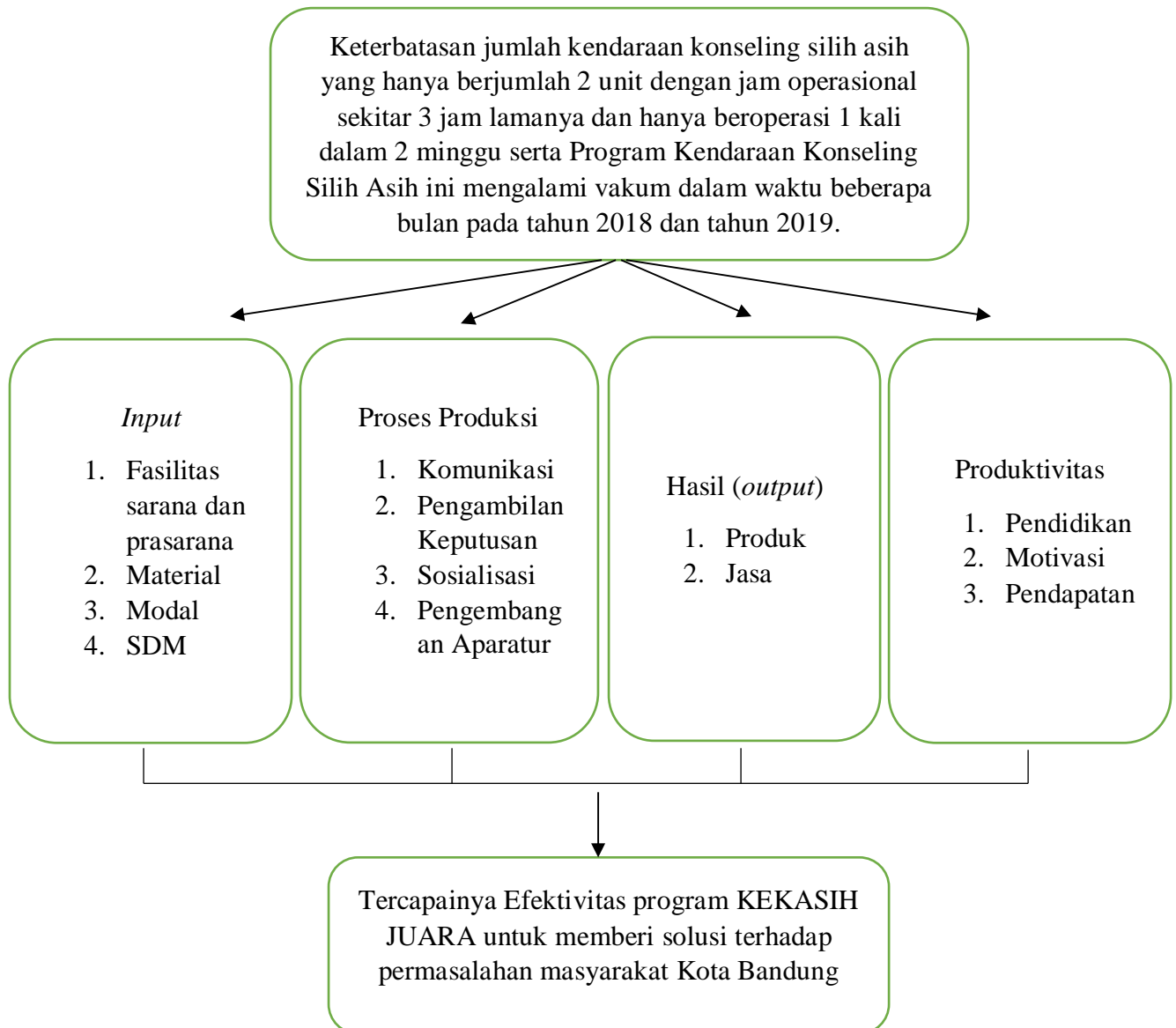
Keempat, produktivitas dalam hal ini dapat dipahami sebagai suatu ukuran, atas penggunaan sumber daya dalam suatu organisasi yang biasanya dinyatakan sebagai ratio dari keluaran yang dicapai dengan sumber daya yang digunakan. Atau sebagai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja aparatur Program Kendaraan Konseling Silih Asih, Terdapat tiga dimensi yang termasuk kedalam produktivitas yaitu, Pendidikan yang merupakan landasan dasar untuk mempersiapkan, membina dan mengembangkan kemampuan aparatur Program Kendaraan Konseling Silih Asih agar memiliki kemampuan dalam memberikan pelayanan pada masyarakat yang menggunakan jasa pelayanan konseling. Motivasi adalah suatu aktivitas dalam memberikan semangat bekerja kepada aparatur Program Kendaraan Konseling Silih Asih untuk terus meningkatkan pelayanan dalam memberikan

program yang unggul kepada masyarakat, dan juga memotivasi masyarakat agar dapat lebih meningkatkan kesadaran atas kesehatan mental. Dan pendapatan adalah suatu penerimaan yang diperoleh sebagai imbalan atas tenaga atau pikiran yang telah dikeluarkan untuk orang lain baik dalam bentuk uang maupun fasilitas. Melalui Program Kendaraan Konseling Silih Asih ini masyarakat mendapatkan pelayanan konseling gratis atas masalah yang dihadapinya.

Apabila ukuran efektivitas yang telah dipaparkan diatas dapat berjalan dengan baik maka keberhasilan efektivitas Program Kendaraan Konseling Silih Asih di Dinas Kesehatan Kota Bandung dan meningkatnya indeks kebahagiaan masyarakat Kota Bandung. Dapat dicapai melalui ukuran efektivitas yang dilihat dari indikator *input*, proses produksi, hasil (*ouput*), produktivitas.

Agar mempermudah peneliti dalam memahami pokok-pokok pikiran dari setiap teori yang digunakan, maka dari itu dibuatlah model kerangka pemikiran yang didasarkan atas pola pikir peneliti mengenai Program Kendaraan Konseling Silih Asih di Dinas Kesehatan Kota Bandung.

Gambar 2.3
Model Kerangka Pemikiran
Efektivitas Program Kendaraan Konseling Silih Asih (KEKASIH JUARA)
Di Dinas Kesehatan Kota Bandung



2.3 Proposisi

Berdasarkan kerangka pemikiran yang telah disampaikan di atas, maka proposisi yang diajukan dalam penelitian ini adalah *input*, proses produksi, hasil (*output*) dan produktivitas menentukan Efektivitas Program Kendaraan Konseling Silih Asih (KEKASIH JUARA) di Dinas Kesehatan Kota Bandung.