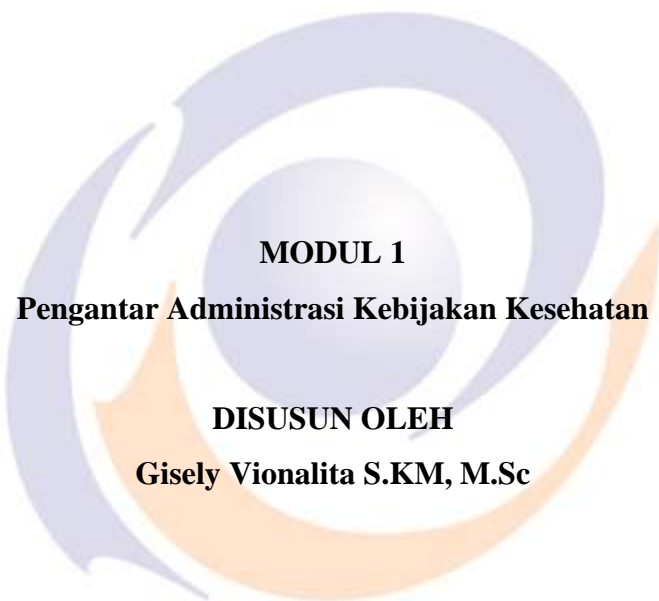




MODUL ADMINISTRASI KEBIJAKAN KESEHATAN
KSM234



MODUL 1
Pengantar Administrasi Kebijakan Kesehatan
DISUSUN OLEH
Gisely Vionalita S.KM, M.Sc

Universitas
Esa Unggul

UNIVERSITAS ESA UNGGUL

2020

SUBTOPIK 1 TOPIK SESI INI

A. Kemampuan Akhir Yang Diharapkan

Setelah mempelajari modul ini, diharapkan mahasiswa mampu :

1. Mahasiswa dapat menguraikan konsep dasar AKK, pengertian, tujuan dan manfaat AKK dan Organisasi dan Administrasi Kesehatan
2. Mahasiswa dapat menguraikan Manajemen Pelayanan Kesehatan, prinsip-prinsip, fungsi manajemen dan aplikasi manajemen
3. Mahasiswa dapat menguraikan Manajemen dan Lingkungannya, Lingkungan eksternal langsung, Lingkungan Umum, Lingkungan internal dan Hubungan lingkungan
4. Mahasiswa dapat menguraikan Pertimbangan implikasi kebijakan terhadap kondisi sosial politik, dan contoh pelaksanaanya
5. Mahasiswa mampu menguraikan Implementasi kebijakan dalam perencanaan pengorganisasian struktur dan program
6. Mahasiswa mampu menguraikan Pertimbangan implikasi kebijakan terhadap kesehatan dan penjelasan mengenai SKN
7. Mahasiswa mampu menguraikan Pengembangan rencana implementasi serta penetapan tindakan dan evaluasi
8. Mahasiswa mampu menguraikan Pengembangan metode monitoring dan evaluasi
9. Mahasiswa mampu menguraikan Strategi komunikasi membangun dinamika kelompok
10. Mahasiswa mampu menguraikan Peran pemerintah dalam menyediakan pelayanan kesehatan masyarakat

11. Mahasiswa mampu menguraikan Fungsi-fungsi dasar untuk kewajiban individu dan organisasi dalam pelayanan kesehatan masyarakat esensial
12. Mahasiswa mampu menguraikan Menciptakan kultur standar etika di dalam organisasi dan komunitas
13. Mahasiswa mampu menguraikan Pengembangan isu internal eksternal yang berdampak pada penerapan pelayanan kesmas esensial.
14. Mahasiswa mampu menguraikan Pengembangan, implementasi, dan monitoring standar kinerja organisasi

B. Uraian dan Contoh

1. Penjelasan Definisi Administrasi

Administrasi berasal dari kata *administrare* (latin; ad= pada, *ministrare*= melayani) dengan demikian jika ditinjau dari asal kata administrasi berarti memberikan pelayanan kepada masyarakat (Azwar Azrul, 1993).

2. Administrasi sebagai Seni

Secara etimologi administrasi berasal dari kata bahasa Inggris *administration*. Dalam Webster's New World Dictionary (1951) *administration* merupakan bentuk adjective dari kata *administer*.

Sementara seni, G. R. Terry (1977) mengatakan, "*Art is personal creative power plus skill in performance*". Seni merupakan kemampuan atau kemahiran seseorang untuk menerapkan *knowledge* yang dimiliki dalam menjalankan tugas dan fungsi tertentu.

Selain itu, istilah “seni” atau arti ini berasal dari bahasa Latin yang berarti *skill* atau keahlian, kemahiran yang timbul dari dalam untuk mewujudkan sesuatu.

Kaitannya dengan administrasi berarti bagaimana menerapkan knowledge (*science*) dengan menggunakan kemahiran, ketrampilan, pengalaman yang dilakukan oleh para administrator/manajer (top, middle, lower level) dalam suatu kegiatan kerjasama dalam mencapai tujuan yang diinginkan. Dengan kata lain administrasi dan manajemen ditinjau dari segi praktisnya.

Administrasi sebagai seni pada hakekatnya timbul bersama-sama dengan timbulnya peradaban manusia. Jelasnya semenjak manusia telah berbudaya, yaitu dengan mengembangkan ciptanya/ akal pikirannya, rasanya/ seninya, karsanya/kehendaknya, dan adanya kerja sama antara 2 orang atau lebih telah merupakan unsur-unsur administrasi dalam kehidupan bersama atau bermasyarakat. Oleh karena itu, administrasi sebagai suatu seni sesungguhnya bukan merupakan hal yang baru, karena dengan adanya 2 manusia yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu, di sana sudah terdapat administrasi, yaitu administrasi dalam praktek. Herbert A. Simon, misalnya, pernah mengatakan bahwa apabila ada 2 orang yang bekerja-sama untuk menggulingkan sebuah batu yang tidak dapat digulingkan hanya oleh satu orang di antara mereka, di sana telah terdapat administrasi.

Sejarah telah menunjukkan kepada kita bahwa sejak periode prasejarah dan periode sejarah, manusia telah menjalankan sebagian prinsip-prinsip administrasi yang sekarang kita kenal, dan telah menerapkan dalam bidang pemerintahan, perdagangan, perhubungan, pengangkutan dan sebagainya, misalnya seperti yang dikemukakan oleh Max Webber bahwa Mesir adalah negara tertua yang menjalankan sistem administrasi, khususnya adminitrasi birokratik. Demikian juga di Tiongkok kuno, dapat diketahui tentang konstitusi Chow yang dipengaruhi oleh ajaran Confucius dalam “Administrasi Pemerintahan”. Dari Yunani (430 SM) dengan susunan kepengurusan Negara yang demokratis, Romawi dengan “De Officiis” dan “De Legibus”nya Marcus Tullius Cicero. Dan di Indonesia terlihat pada zaman Pemerintahan Kerajaan Mataram I, Majapahit

dan Sriwijaya, dan salah satu buktinya adalah candi Borobudur, yang terus di kagumi oleh setiap orang.

3. Definisi Administrasi Kesehatan

Definisi Administrasi Kebijakan Kesehatan Menurut Para Ahli :

1. Prof. Dr. Soekidjo Notoatmodjo,

Administrasi kesehatan masyarakat adalah suatu proses pengaturan kegiatan dan atau pelayanan kesehatan di dalam masyarakat.

2. Azrul Azwar,

Dalam bukunya "Pengantar Ilmu Administrasi Kesehatan" tahun 1979, mengatakan banyak orang yang jika membicarakan tentang administrasi kesehatan, asosiasi hanya pada kegiatan tata usaha saja, yaitu mencatat dan atau melaporkan jumlah kasus, jumlah pengeluaran obat atau pekerjaan rutin diloket karcis sebuah balai pengobatan.

3. Maidin Alimin, 2004

Administrasi kebijakan kesehatan adalah administrasi yang diterapkan pada upaya kesehatan demi terciptanya suatu keadaan yang sehat.

4. Stephen J. Knezeic

Public health administration is a collection of functions that the organization has the main objective to ensure efficiency and effectiveness and to determine changes assential facilities to meet the future needs of the community.

“administrasi kesehatan masyarakat adalah kumpulan fungsi-fungsi organisasi yang memiliki tujuan utama untuk menjamin efisiensi dan efektivitas serta menentukan perubahan esensial fasilitas untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dimasa depan”.

5. Henri Fayol

Administrasi dapat dirumuskan sebagai berikut: planning, organizing, commanding, coordinating and controlling (Perencanaan, Pengorganisasian, Memberi Komando, Koordinasi dan mengadakan Pengawasan).

6. Smith, Stanley dan Shores,

Public health administration is as a the group of individuals who are organized and think of themselves as a distinct group.

“mendefinisikan administrasi kesehatan masyarakat sebagai suatu kelompok individu-individu yang terorganisasi serta berfikir tentang diri mereka sendiri sebagai suatu kelompok yang berbeda”.

7. Dwight Waldo dalam bukunya "The Study of Public Administrasi" (1995)

Public health administration is rational cooperation activities are reflected in the grouping of activities under the function performed.

“Disebutkan bahwa administrasi kesehatan masyarakat ialah kegiatan kerja sama secara rasional yang tercermin pada pengelompokan kegiatan menurut fungsi yang dilakukan”.

Administrasi sering dikaitkan dengan manajemen. Sehingga, adanya suatu kerancuan karena proses kegiatan sama, namun istilah berbeda “manajemen” dan “administrasi”. Melihat dari proses atau kegiatannya sama maka kedua hal tersebut sama. Sedangkan pemakainya, apakah menggunakan “manajemen” atau “administrasi” terserah kepada kita masing-masing yang memakainya (Soekidjo Notoatmodjo, 2003). Manajemen berasal dari kata managie (latin; manus = tangan, agree = melakukan, melaksanakan) yang berarti melakukan dengan tangan.

Beberapa ahli mengemukakan pendapatnya tentang manajemen :

1. Menurut Robert D.Terry,

The accomplishing of a predetermined objectives through the effort other people atau manajemen adalah pencapaian tujuan-tujuan yang telah ditentukan dengan menggunakan orang lain.

2. Encyclopedia of social sciences

Management is the process, by which the execution of given purposes is put in to operation and supervised atau : manajemen adalah proses dimana pelaksanaan dari suatu tujuan diselenggarakan dan diawasi.

3. Evancevich

Management is the process under taken by one or more persons to coordinate the activities of other persons to achieve result not attainable by any one person acting alone.“ manajemen adalah suatu proses yang dilakukan oleh satu orang atau lebih untuk mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan orang lain guna mencapai hasil tujuan yang tidak dapat dicapai oleh hanya satu orang saja”.

Manajemen akan selalu berhubungan dengan administrasi. (Suarli,Yayan,2009). Pendapat yang dianut dalam buku AKK adalah pendapat yang kedua yaitu tidak membedakan antara kedua istilah yang dimaksud. (Azwar Azrul,1993).

Sama halnya dengan administrasi, maka pengertian kesehatan banyak pula macamnya diantaranya adalah :

1. Sehat adalah suatu keadaan sejahtera sempurna dari fisik, mental,dan sosial yang tidak hanya terbatas pada bebas dari penyakit atau kelemahan saja (WHO1947 dan UU Pokok Kesehatan No. 9 Tahun 1960).

2. Sehat adalah suatu keadaan dan kualitas dari organ tubuh yang berfungsi secara wajar dengan segala faktor keturunan dan lingkungan yang dipunyainya (WHO 1957).
3. Sehat adalah suatu keadaan sejahtera dari badan, jiwa, dan social yang memungkinkan setiap orang hidup produktif secara sosial dan ekonomis (UU Kesehatan No. 23 Tahun 1992). (Azwar Azrul,1993)

Sehingga dapat disimpulkan Administrasi kebijakan kesehatan adalah administrasi yang diterapkan pada upaya kesehatan demi terciptanya suatu keadaan yang sehat. (Maidin Alimin,2004)

4. Sistem Pelayanan Kesehatan

Sistem adalah gabungan dari elemen-elemen (sub-sistem) di dalam suatu proses atau struktur dan berfungsi sebagai satu kesatuan organisasi. Sistem terbentuk dari elemen atau bagian yang saling berhubungan dan saling mempengaruhi. Secara garis besar elemen-elemen dalam sistem sebagai berikut :

- Masukan (Input), Adalah sub-elemen yang diperlukan sebagai masukan berfungsinya sistem.
- Proses, Suatu kegiatan yang berfungsi untuk mengubah masukan sehingga menghasilkan suatu (keluaran) yang direncanakan.
- Keluaran (Out Put), Hal yang dihasilkan oleh proses
- Dampak (Impact), Akibat yang dihasilkan oleh keluaran setelah beberapa waktu lamanya.
- Umpan Balik (Feed Back), merupakan hasil dari proses sekaligus sebagai masukan untuk sistem tersebut.
- Lingkungan (Environment), ialah dunia diluar sistem yang mempengaruhi sistem tersebut.

5. Batasan Administrasi Kesehatan

Jika menyebutkan perkataan Administrasi Kesehatan ada dua pengertian yang terkandung di dalamnya, yakni pengertian administrasi di satu pihak serta pengertian kesehatan dipihak lain. Administrasi berasal dari kata administrare (latin; ad = pada, ministrare = melayani) dengan demikian jika ditinjau dari asal kata administrasi berarti memberikan pelayanan kepada masyarakat.(Azwar Azrul,1993).

Pada saat ini administrasi telah berkembang menjadi suatu cabang ilmu tersendiri, untuk itu banyak pengertian administrasi yang telah dikenal salah satu diantaranya ialah :

1. “Administrasi adalah upaya mencapai tujuan yang diinginkan dengan menciptakan lingkungan kerja yang menguntungkan (Koontz O’Donnel).” (Azwar Azrul,1993)
2. Administrasi merupakan wadah dan proses yang menentukan kebijakan dimana organisasi dan manajemen dipakai sebagai sarana untuk menentukan kebijakan umum, dengan memanfaatkan organisasi dan proses manajemen dalam usahanya untuk mencapai tujuan.
3. Dalam membahas tentang administrasi sering dikaitkan dengan manajemen yang berasal dari kata managie (latin; manus = tangan, agree = melakukan, melaksanakan) yang berarti melakukan dengan tangan.
4. Manajemen dan administrasi sering dipersamakan , namun yang jelas memang tidak dapat dipisahkan. Perlu dibedakan pengertian Administrasi dalam arti sempit (Tata usaha, pekerjaan Perkantoran - office work) dan Administrasi dalam arti luas (manajemen keseluruhan: Asas manajemen, proses manajemen, fungsi manajemen dan kelembagaan.(Suarli,Yayan ,2009)
5. Manajemen adalah proses untuk mendefenisikan tujuan dan membuatnya efektif melalui organisasi untuk mencapai satu tujuan.(Tulchinsky,Varavikova, 2000) Berdasarkan pengertian, peranan

dan fungsinya administrasi sering di samakan dengan manajemen, karena manajemen memiliki peranan dan fungsi yang tidak jauh berbeda dari administrasi.

6. Administrasi atau manajemen dalam dunia kesehatan sangat diperlukan agar dalam pelaksanaan program kesehatan dapat berjalan dengan efisien dan efektif. Administrasi pada dasarnya merupakan usaha tertentu untuk mencapai suatu tujuan(Maidin Alimin,2004). Para penyedia ataupun tenaga kesehatan dalam mempergunakan administrasi kesehatan memerlukan persiapan baik dalam teori maupun praktek.(Tulchinsky,Varavikova, 2000
7. Mengenai manajemen hendaknya disadari bahwa ilmu ini adalah alat dan bukan tujuan organisasi; sekaligus dalam alam pikiran kita tertera antara lain fungsi manajemen, unsur manajemen, asas/prinsip organisasi (manajemen), teknik manajemen, dan berkaitan dengan kepemimpinan (managerial atau leadership). Dengan memahami perkembangan konsep manajemen, pengertian manajemen, organisasi dan kepemimpinan seorang manajer dengan kepemimpinannya diharapkan dapat mencapai hasil kegiatan secara optimal untuk mencapai tujuan organisasi yang diharapkan. (Azwar Azrul,1993).

Beberapa pengertian manajemen menurut beberapa ahli sebagai berikut:

1. Lawrence A.Appley, dan Mary Parker Folett membatasi pengertian manajemen sebagai berikut: “The art getting thing done through people” (seni memperoleh sesuatu/hasil melalui orang lain).
2. Menurut G.R Terry, dalam bukunya principles of management, Manajemen merupakan suatu proses yang khas, yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, penggerakan pelaksanaan, dan pengendalian yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditentukan dengan memanfaatkan sumberdaya manusia dan sumber daya lainnya.

Dari pengertian tentang manajemen tersebut, ada 4 hal penting yang perlu diketahui :

1. Manajemen adalah ilmu terapan.
2. Manajemen selalu berkaitan dengan kehidupan organisasi.
3. Keberhasilan organisasi akan tercermin dari kemahiran manajerial dan keterampilan teknis operasional seorang manajer.
4. Dalam organisasi yang mempunyai jumlah SDM yang besar, ada sekelompok staf yang mempunyai ruang lingkup kegiatan yang berbeda dengan kelompok staf yang lain. (Muninjaya Gde,2004)

Untuk itu ada dua pendapat yang ditemukan, yakni :

1. Administrasi berbeda dengan manajemen

Pendapat pertama membedakan administrasi dengan manajemen. Untuk itu ada dua pendapat pula yang ditemukan, yakni

- a. Administrasi lebih rendah dari manajemen
- b. Administrasi lebih tinggi dari manajemen

2. Administrasi dengan manajemen

Pendapat kedua tidak membedakan administrasi dengan manajemen , menurut pendapat terakhir ini, kedua istilah tersebut sering dipakai secara bergantian untuk macam kegiatan yang sama (Azwar Azrul,1993). Manajemen akan selalu berhubungan dengan administrasi (Suarli,Yayan,2009).

6. Fungsi Administrasi/Manajemen

Menurut Azrul Azwar dalam bukunya "Pengantar Ilmu Administrasi Kesehatan" mengatakan karena keadaan sehat yang ingin dicapai adalah untuk seluruh masyarakat, dan untuk itu setiap program seyogyanya menerapkan prinsip ilmu kesehatan masyarakat, maka dalam membicarakan administrasi kesehatan tidak boleh pula melepaskan diri dari konsep ilmu kesehatan masyarakat.

Disebutkan oleh Winslow pada tahun 1920 bahwa yang dimaksudkan dengan ilmu kesehatan masyarakat tersebut adalah suatu ilmu dan keterampilan untuk mencegah terjangkitnya penyakit, memperpanjang usia hidup dan memelihara kesehatan fisik, mental serta ketepatan gunaan melalui usaha-usaha masyarakat yang diorganisir dalam bidang kesehatan lingkungan, pemberantasan

penyakit menular, pendidikan dalam kebersihan perorangan, pengaturan usaha perawatan dan kedokteran untuk diagnosa dini dan pengobatan pencegahan penyakit, serta mengembangkan mekanisme sosial yang akan menjamin setiap orang dalam masyarakat akan capai suatu tingkatan kehidupan yang cukup, demi tercapainya pemeliharaan kesehatannya.

Jadi dalam administrasi kesehatan tidak hanya melayani pengobatan masyarakat, tetapi banyak hal yang mesti dilakukan sebagaimana pengertian ilmu kesehatan masyarakat yang tersebut di atas.

Fungsi administrasi kesehatan yang berkaitan dengan tujuan subsistem manajemen kesehatan tersebut adalah :

1. Perencanaan (Planning) Suatu kegiatan atau proses penganalisisan, pemahaman sistem, penyusunan konsep dan kegiatan yang akan dilaksanakan untuk mencapai tujuan demi masa depan yang lebih baik.
2. Pengorganisasian (Organizing) Langkah untuk menetapkan, menggolong-golongkan, dan mengatur berbagai macam kegiatan, menetapkan tugas-tugas pokok dan wewenang serta pendelegasian wewenang oleh pimpinan kepada staf dalam rangka mencapai tujuan organisasi.
3. Penggerakan dan Pelaksanaan (Actuating). Usaha untuk menciptakan iklim kerjasama diantara staf pelaksana program sehingga tujuan organisasi dapat dicapai secara efektif dan efisien.
4. Pengawasan dan Pengendalian (Controlling) Proses untuk mengamati secara terus-menerus pelaksanaan kegiatan sesuai dengan rencana kerja yang sudah disusun dan mengadakan koreksi jika terjadi penyimpangan.

Atau dapat dijelaskan juga Fungsi Dinamis Administrasi sebagai berikut:

- *Planning/perencanaan,*

Merupakan inti dari kegiatan manajemen, karena semua kegiatan manajemen diatur dan diarahkan oleh perencanaan tersebut . dengan perencanaan

memungkinkan bagi para pengambil keputusan atau manager untuk menggunakan sumberdaya mereka secara berhasil guna dan berdaya guna

7. Unsur – Unsur Perencanaan

Menurut Manullang (2009:41), rencana yang baik pada umumnya memuat enam unsur yaitu *what, why, where, when, who, how*. Selanjutnya menurut Hasibuan (2008 : 112), pertanyaan-pertanyaan ini harus dijawab secara ilmiah, artinya atas hasil analisis data, informasi, dan fakta, supaya rencana yang dibuat itu relatif baik, pelaksanaannya mudah dan tujuan yang diinginkan akan tercapai. Pertanyaan itu secara rinci berupa:

1. *What* (apa)

Apa yang akan dicapai, tindakan apa yang harus dikerjakan untuk mencapai sasaran, sarana dan prasarana apa yang diperlukan, harus ada penjelasan dan rinciannya

2. *Why* (mengapa)

Mengapa itu menjadi sasaran, mengapa ia harus dilakukan dengan memberikan penjelasan, mengapa ia harus dikerjakan dan mengapa tujuan itu harus dicapai.

3. *Where* (di mana)

Di mana tempat setiap kegiatan harus dikerjakan. Perlu dijelaskan dan diberikan alasan-alasannya berdasarkan pertimbangan ekonomis.

4. *When* (kapan)

Kapan rencana akan dilakukan. Penjelasan waktu dimulainya pekerjaan baik untuk tiap-tiap bagian maupun untuk seluruh pekerjaan harus ditetapkan standar waktu untuk memilih pekerjaan-pekerjaan itu. Alasan-alasan memilih waktu itu harus diberikan se jelas- jelasnya.

5. *Who* (siapa)

Siapa yang akan melakukannya, jadi pemilihan dan penempatan karyawan, menetapkan persyaratan dan jumlah karyawan yang akan melakukan pekerjaan, luasnya wewenang dari masing-masing pekerja.

6. *How* (bagaimana)

Bagaimana mengerjakannya, perlu diberi penjelasan mengenai teknik-teknik pengerjaannya.

- *Organizing*/**pengorganisasian**,

Setelah dilakukannya perencanaan maka selanjutnya harus dilakukan pengorganisasian, yang dimaksudkan adalah mengatur personel atau staf yang ada dalam institusi tersebut agar semua kegiatan yang telah ditetapkan dalam rencana tersebut dapat berjalan dengan baik, yang akhirnya semua tujuan dapat tercapai.

- *Actuating*/**penggerakan**,

suatu tindakan yang mengusahakan agar semua perencanaan dan tujuan perusahaan bisa terwujud dengan baik dan seperti yang diharapkan. Jadi, pelaksanaan merupakan suatu upaya yang menggerakkan orang-orang untuk mau bekerja dengan sendirinya dan dengan kesadaran yang besar demi mengabdikan seluruh cita-cita perusahaan dengan dan secara efektif.

- *Controlling*/**pengawasan dan pengendalian**,

Pengawasan dan pengendalian proses untuk mengukur penampilan kegiatan atau pelaksanaan kegiatan suatu program yang selanjutnya memberikan pengarahan-pengarahan sehingga tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai.

- *Evaluation*/**penilaian**.

Evaluasi merupakan bagian terpenting dari proses manajemen. Karena, tanpa adanya evaluasi sulit rasanya untuk mengetahui sejauh mana tujuan

yang direncanakan itu telah tercapai atau belum. Evaluasi adalah kegiatan untuk menilai suatu program atau kegiatan. Evaluasi digunakan untuk membandingkan antara hasil yang telah dicapai oleh suatu program dengan tujuan yang direncanakan.

C. Latihan

- a. Apakah perbedaan antara administrasi dan Manajemen?
- b. Apakah yang dimaksud dengan administrasi kebijakan kesehatan?

D. Kunci Jawaban

- a. Ada dua pendapat mengenai dua terminologi tersebut. Ada pendapat yang mengatakan bahwa administrasi lebih tinggi dibandingkan dengan manajemen dan ada juga menganggap sebaiknya. Namun ada juga yang meyakini bahwa administrasi dan kebijakan memiliki fungsi dan definisi yang sama. Sehingga dapat disimpulkan kedua terminologi tersebut memiliki makna yang hampir sama
- b. Administrasi kebijakan kesehatan dapat disimpulkan menjadi upaya yang memanfaatkan sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan di upaya kesehatan

e. Daftar Pustaka

- 1) Stoner, James A F, Feeman R Edward, Management, 4th edition, Prentice hall International Inc, 2017
- 2) Sindoro A, Suyaka B (pengalih bahasa), Administrasi Kebijakan kesehatan Edisi ketiga, Prof. DR. Dr. Azrul Azwar M.P.H.

Penerbit: Jakarta Binarupa Aksara
Tahun : 2010

- 3) Azwar, A.2010. Pengantar Administrasi Kesehatan Edisi Ketiga. Bina Rupa Aksara. Jakarta.
- 4) Hasibuan, Malayu, S.P., 2011. Manajemen Dasar, Pengertian, dan Masalah. Jakarta: Bumi Aksara.

