

***MENTAL DISORDER DALAM PERSPEKTIF  
COLLABORATIVE GOVERNANCE DI KOTA SURAKARTA  
(Studi Kasus Penanganan *Mental Disorder* di Kota Surakarta)***



**SKRIPSI**

Diajukan Guna Memenuhi Sebagian Persyaratan  
untuk Mencapai Gelar Sarjana Ilmu Sosial dan Politik

**Oleh :**

**VITA SUSANTI**

**D0117101**

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN POLITIK  
UNIVERSITAS SEBELAS MARET  
SURAKARTA  
2021**

*commit to user*

## LEMBAR PERSETUJUAN

### ***MENTAL DISORDER DALAM PERSPEKTIF COLLABORATIF GOVERNANCE DI KOTA SURAKARTA***

Disusun Oleh :

VITA SUSANTI

D0117101

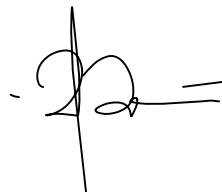
Disetujui untuk dipertahankan di depan Tim Penguji Skripsi

Fakultas Ilmu Sosial dan Politik

Universitas Sebelas Maret

Surakarta, 13 Juli 2021

Pembimbing



**Dr. Rina Herlina Haryanti, S.Sos, M.Si**

**NIP. 197911202006042001**

*commit to user*

**LEMBAR PENGESAHAN**

***MENTAL DISORDER DALAM PERSPEKTIF***

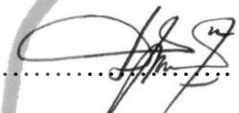
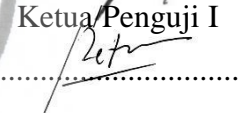
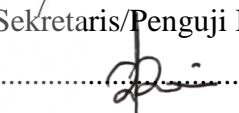
***COLLABORATIVE GOVERNANCE DI KOTA SURAKARTA***

Disusun Oleh :

VITA SUSANTI

D0117101

Telah diuji dan dipertahankan di depan Tim Penguji Skripsi pada hari Senin, tanggal: 26 bulan Juli tahun 2021 dan dinyatakan telah memenuhi syarat oleh Tim Penguji Skripsi Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Sebelas Maret Tim Penguji Skripsi:

- |   |   |
|---|---|
| 1. <u>Dr. Desiderius Priyo Sudiby, M.Si</u><br>NIP. 196205231988031001      | (  )<br>Ketua/Penguji I         |
| 2. <u>Drs. Retno Suryawati, M.Si</u><br>NIP. 196001061987022001             | (  )<br>Sekretaris/Penguji II  |
| 3. <u>Dr. Rina Herlina Haryanti, S.Sos, M.Si</u><br>NIP. 197911202006042001 | (  )<br>Pembimbing/Penguji III |

Mengetahui,  
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik  
Universitas Sebelas Maret  
Surakarta,

  
**Prof. Dr. Ismi Dwi Astuti Nurhaeni, M.Si**  
NIP. 196108251986012001

## PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Yang bertanda-tangan di bawah ini saya:

Nama : VITA SUSANTI

NIM : D0117101

Program Studi : ILMU ADMINISTRASI NEGARA

Dengan menyebut nama Tuhan Yang Maha Esa, dengan ini saya menyatakan dengan sebenar-benarnya, bahwa skripsi saya berjudul: *MENTAL DISORDER DALAM PERSPEKTIF COLLABORATIVE GOVERNANCE* DI KOTA SURAKARTA, adalah karya skripsi otentik saya sendiri, yang belum pernah diajukan oleh peneliti lain, baik untuk memperoleh gelar kesarjanaan maupun dimuat dalam artikel di jurnal maupun di surat kabar.

Seluruh kutipan, pendapat, opini dan tulisan yang ada dalam skripsi ini selain pendapat saya sendiri, mencantumkan sumbernya secara lengkap dan bertanggung jawab.

Apabila kelak di kemudian hari, terbukti bahwa pernyataan saya ini tidak benar, dan karya Skripsi/TA saya tidak otentik, maka saya bersedia menerima sanksi akademik apapun, sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang berlaku.

Surakarta, 07 Juli 2021

Yang menyatakan,



VITA SUSANTI

D0117101

## MOTTO

“Sesungguhnya apa pun yang dijanjikan kepadamu pasti datang dan kamu tidak mampu menolaknya”

Al – An’am 6:134

“Allah tidak membebani seseorang itu melainkan sesuai dengan kesanggupannya”

Al – Baqarah 2:286

“It’s Okay To Not Be Okay”

-Vita Susanti-

## HALAMAN PERSEMBAHAN

Saya dedikasikan karya skripsi ini untuk :

1. Allah SWT yang senantiasa melimpahkan kasih dan karunia-Nya kepada saya
2. Ibu, Adik dan Almarhum Bapak tersayang yang selalu mendokan dan mendukung saya dalam segala hal yang saya lakukan
3. Teman – teman Ilmu Administrasi Negara yang saya sayangi
4. Almamater saya, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Sebelas Maret Surakarta



## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas kasih sayang, dan karunia-Nya, penulis diberikan kemampuan untuk dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini. Penulis menyadari dengan sepenuh hati bahwa hanya dengan kodrat, irodad, dan pertolongan Tuhan Yang Maha Esa semata-mata penulisan skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik.

Penulis menyadari sebagai manusia dengan segala keterbatasan yang penulis miliki, bahwa penyelesaian penyusunan skripsi ini dibantu oleh berbagai pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu. Namun secara khusus dalam kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih dan rasa hormat yang setulus-tulusnya, dan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Dr. Rina Herlina Haryanti, S.Sos, M.Si selaku Pembimbing Skripsi, yang senantiasa meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan dan senantiasa memberikan semangat kepada penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.
2. Dr. Desiderius Priyo Sudibyo, M.Si selaku Dosen Penguji yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan masukan dan arahan ketika ujian skripsi ini.
3. Drs. Retno Suryawati, M.Si selaku Dosen Penguji yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan masukan dan arahan ketika ujian skripsi ini.
4. Ibu saya Ari Sulastri, Adik saya Nadia Chandra Dewi dan Almarhum Bapak saya Iswahyudi yang selalu mendoakan dan mendukung saya baik seara moril maupun materiil.
5. Dr. Asal Wahyuni Erlin Mulyadi, S. Sos., MPA selaku Kepala Program Studi Ilmu Administrasi Negara Universitas Sebelas Maret Surakarta.
6. Prof. Dr. Ismi Dwi Astuti Nurhaeni, M. Si., selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Sebelas Maret Surakarta.
7. Untuk semua Dosen Ilmu Administrasi Negara Universitas Sebelas Maret Surakarta yang telah memberikan ilmu pengetahuan yang sangat bermanfaat selama masa perkuliahan.

8. Untuk semua staff akademik Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Sebelas Maret Surakarta yang telah banyak membantu saya selama masa perkuliahan
9. Untuk RSJD dr. Arif Zainudin Kota Surakarta, Dinas Sosial Kota Surakarta, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Dinas Kesehatan Kota Surakarta, Satpol PP Kota Surakarta, Kesra Setda Kota Surakarta, Griya PMI Kota Surakarta, Panti Laras Utami, RSUD Dr. Moewardi yang telah berkontribusi banyak dalam penelitian saya dengan memberikan ijin dan memberikan informasi kepada penulis.



Surakarta, 09 Juli 2021

Penulis,

Vita Susanti



## DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN SKRIPSI.....	i
HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI.....	ii
PERNYATAAN ORISINILITAS SKRIPSI.....	iii
MOTTO.....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR GAMBAR.....	xii
DAFTAR SINGKATAN.....	xiii
ABSTRAK.....	xiv
ABSTRACT.....	xv
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	13
C. Tujuan Penelitian.....	13
D. Manfaat Penelitian.....	13
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Kajian Terdahulu.....	15
B. Konsep dan Teori.....	27
C. Kerangka Pemikiran.....	53
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Lokasi Penelitian.....	54
B. Jenis Penelitian.....	54
C. Populasi, Sampel dan Teknik Pengambilan Sampel.....	56
D. Jenis Data dan Sumber Data.....	56
E. Teknik Pengumpulan Data.....	57
F. Validitas Data.....	59
G. Teknik Analisis Data.....	59

H. Aspek Yang Dianalisis.....	61
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN</b>	
A. Deskripsi Lokasi Penelitian.....	67
B. <i>Stakeholder</i> yang Terlibat dalam Penanganan <i>Mental Disorder</i> di Kota Surakarta.....	69
C. Proses <i>Collaborative Governance</i> dalam Penanganan <i>Mental Disorder</i> di Kota Surakarta.....	91
D. Ukuran Keberhasilan <i>Collaborative Governance</i> .....	137
1. Konteks Sistem.....	137
2. Dinamika Kolaboratif.....	140
3. Tindakan Kolaboratif.....	143
<b>BAB V PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan.....	147
B. Saran.....	152
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>153</b>
<b>LAMPIRAN:</b>	
1. Pedoman Wawancara	
2. Gambar Observasi Lokasi	
3. Administrasi Perizinan	
4. Surat Keterangan telah Selesai Melakukan Penelitian	
5. Matriks Penjelasan Singkat Proses Wawancara	
6. Contoh Triangulasi Sumber dan Teknik	
7. Contoh Koding Informan dan Contoh Koding Pertanyaan	
8. Contoh Pengklasifikasian Berdasarkan Teori <i>Collaborative Governance</i>	
9. Gambar Peta Administrasi Kota Surakarta	

## DAFTAR TABEL

No. Tabel	Judul	Halaman
3.1	Matriks Penjelasan Singkat Proses Wawancara.....	58
3.2	Contoh Triangulasi Sumber.....	167
3.3	Contoh Triangulasi Teknik, Wawancara dengan Hasil Observasi.....	170
3.4	Contoh Koding Informan.....	171
3.5	Contoh Koding Pertanyaan.....	171
3.6	Contoh Pengklasifikasian Berdasarkan Teori <i>Collaborative Governance</i> .....	172
3.7	Matriks Aspek yang Di Analisis.....	61
4.1	Tabel Jumlah Penduduk Di Kota Surakarta.....	67
4.2	Tabel Kepadatan Penduduk per km <sup>2</sup> Menurut Kecamatan Tahun 2020.....	67
4.3	Matriks <i>Collaborative Governance</i> dalam Indikator Pengungkapan ( <i>Discovery</i> ).....	95
4.4	Matriks <i>Collaborative Governance</i> dalam Indikator Definisi ( <i>Definition</i> ).....	99
4.5	Matriks <i>Collaborative Governance</i> dalam Indikator Saling Percaya ( <i>Mutual Trust</i> ).....	109
4.6	Matriks <i>Collaborative Governance</i> dalam Indikator Pemahaman ( <i>Understanding</i> ).....	113
4.7	Matriks <i>Collaborative Governance</i> dalam Indikator Legitimasi Internal ( <i>Internal Legitimacy</i> ).....	116
4.8	Matriks <i>Collaborative Governance</i> dalam Indikator Komitmen Bersama ( <i>Commitment</i> ).....	119
4.9	Matriks <i>Collaborative Governance</i> dalam Indikator Pengaturan Prosedural dan Kelembagaan ( <i>Procedural and Institutional Arrangement</i> ).....	125
4.10	Matriks <i>Collaborative Governance</i> dalam Indikator	


	Kepemimpinan ( <i>Leadership</i> ).....	128
4.11	Matriks <i>Collaborative Governance</i> dalam Indikator Pengetahuan ( <i>Knowledge</i> ).....	132
4.12	Matriks <i>Collaborative Governance</i> dalam Indikator Sumber Daya ( <i>Resources</i> ).....	135
4.13	Matriks <i>Collaborative Governance</i> dalam Indikator Keberhasilan <i>Collaborative Governance</i> dengan Emerson dan Nabatchi (2012) dalam Penanganan Mental Disorder di Kota Surakarta.....	144



## DAFTAR GAMBAR

No. Gambar	Judul	Halaman
1.1	Presentase Pelayanan Kesehatan ODGJ Berat Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2019..	12
2.1	Kerangka Berpikir.....	53
4.1	Peta Administrasi Kota Surakarta.....	172
4.2	Struktur Organisasi Dinas Sosial Kota Surakarta.....	70
4.3	Struktur Organisasi Satpol PP Kota Surakarta.....	72
4.4	Surat Permohonan bantuan Personil Kegiatan Operasi PGOT dan ODGJ di Wilayah Surakarta.....	73
4.5	Struktur Organisasi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta.....	77
4.6	Struktur Organisasi Dinas Kesehatan Kota Surakarta....	80
4.7	Struktur Organisasi RSJD dr. Arif Zainudin Kota Surakarta.....	84
4.8	Struktur Organisasi Setda Kota Surakarta.....	87
4.9	RSUD Dr. Moewardi Kota Surakarta.....	89
4.10	Bagan Peran <i>Stakeholder</i> yang Menangani <i>Mental Disorder</i> di Kota Surakarta.....	91
4.11	Bentuk Musyawarah dalam Penanganan <i>Mental Disorder</i> di Kota Surakarta.....	105
4.12	Bagan Aspek yang Belum Efektif.....	146

## DAFTAR SINGKATAN



BPJS	: Badan Penyelenggara Jaminan Sosial
DSM	: <i>Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorder</i>
DSSJ	: Desa Siaga Sehat Jiwa
JKN	: Jaminan Kesehatan Nasional
KIS	: Kartu Indonesia Sehat
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
mhGAP	: <i>Mental Health Gap Action Programme</i>
NGO	: <i>Non-Government Organization</i>
ODGJ	: Orang Dengan Gangguan Jiwa
ODMK	: Orang Dengan Masalah Kejiwaan
PMKS	: Program Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat
Posbindu	: Pos Pembinaan Terpadu
PTM	: Penyakit Tidak Menular
SDG's	: <i>Sustainable Development Goals</i>
WHO	: <i>World Health Organization</i>
PGOT	: Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar

## ABSTRAK

**Vita Susanti. D0117101. *Mental Disorder* Dalam Perspektif *Collaborative Governance* di Kota Surakarta. Ilmu Administrasi Negara. Fakultas Ilmu Sosial dan Politik. Universitas Sebelas Maret Surakarta. 2021.**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui proses *collaborative governance* dan efektivitas *collaborative governance* dalam menangani *mental disorder* di Kota Surakarta. Kesejahteraan masyarakat menjadi tanggung jawab dan kewajiban negara sesuai yang tertuang dalam UUD 1945 Pasal 34 ayat 3 yang berbunyi “Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang baik”. Kajian *collaborative governance* dalam menangani *mental disorder* di ambil dari Undang – Undang No 18 tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa Pasal 3 ayat d menyebutkan bahwa upaya kesehatan jiwa bertujuan memberikan pelayanan kesehatan secara terintegrasi, komprehensif, dan berkesinambungan melalui promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitative bagi ODMK (orang dengan masalah kejiwaan) dan ODGJ (orang dengan gangguan jiwa). Aspek kajian menggunakan teori dari Emerson dan Nabatchi (2012), pada aspek proses *collaborative governance* menggunakan sub aspek dinamika kolaboratif dengan indikator: (1) keterlibatan prinsip bersama; (2) motivasi bersama; (3) kapasitas untuk tindakan bersama. Sedangkan pada aspek efektivitas *collaborative governance* menggunakan sub aspek seperti: (1) konteks sistem; (2) dinamika kolaboratif; dan (3) tindakan kolaboratif. Teknik penentuan informan menggunakan purposive sampling dengan wawancara, dokumentasi dan observasi sebagai validasi data atau biasa disebut analisis triangulasi. Selanjutnya analisis data menggunakan Miles dan Huberman dengan tahapan sebagai berikut: (1) reduksi data; (2) penyajian data; dan (3) menarik kesimpulan.

Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi berjalan melalui tahap: (1) pengungkapan (*discovery*); (2) definisi (*definition*); (3) saling percaya (*mutual trust*); (4) pemahaman (*understanding*); (5) legitimasi internal (*internal legitimacy*); (6) pengetahuan (*knowledge*). Namun, proses *collaborative governance* belum berjalan efektif. Beberapa indikator menjadi penyebabnya: seperti masih belum ada dasar hukum yang mempayungi berupa MOU secara terintegrasi, anggaran yang terbatas dan masih mengandalkan donasi dari masyarakat umum, kepedulian masyarakat masih kurang dan masih adanya stigma negatif di dalam masyarakat, musyawarah dan pertemuan belum terintegrasi secara keseluruhan, kurangnya komitmen bersama dan belum adanya *lead sector* yang pasti.

**Kata Kunci: *Collaborative Governance, Mental Disorder***

## ABSTRACT

**Vita Susanti. D0117101. *Mental Disorder In Perspective Collaborative Governance at Surakarta City. Public Administration. Faculty of Social dan Politic Science. Universitas Sebelas Maret Surakarta. 2021.***

*The purpose of this research was to determine the collaborative governance process and the effectiveness of collaborative governance in dealing with mental disorders in Surakarta City. The welfare of the citizen is the responsibility of our nation as atated in the UUD 1945 Article 34 Paragraph 3 which reads “The state is responsible for the provision of good helath service facilities and public service facilities”. The study of collaborative governnace in dealing with mental disorder is taken from UU No. 18 of 2014 concernig Mental Health Article 3 paragraph d that mental health efforts aim to provide integrated, comprehensive, and sustainable health service through promotive, preventive, curative, and rehabilitative for ODMK (people with mental problems) and ODGJ (people with mental disorders). The aspect of research uses the theory of Emerson dan Nabatchi (2012), in the aspect of the collaborativ governance process using the sub-aspects of collaborative dynamic with indicators: (1) principled engagement; (2) shared motivation; (3) capacity for join action. Meanwhie, in the aspect of collaborative governance effectiveness, sub-aspects such as: (1) system context; (2) Collaborative Dynamics; and (3) Collaborative Actions. The technique of determining infirmants uses purposive sampling with interviewes, documentation, and obeservations as data validation or comobly called tringaulation analysis. Furthermore, data analysis using Miles and Huberman as: (1) data reduction; (2) data presentation; and (3) conclutions.*

*The resulth of the research show that collaborations goes through the following by step: (1) discovery; (2) definition; (3) mutual trust; (4) understanding; (5) internal legitimacy; (6) knowledge. However, the collaborative governance process has not been effective. Several indicators are the cause: such as there is still no legal basis for an integrated MOU, a limited budget and still relying on donations from the general public, public awareness is still lacking and there is still a negative stigma in the community, deliberation and meetings have not been integrated as a whole, lack of shared commitment and the absence of a definite lead sector.*

**Key Words: Collaborative Governance, Mental Disorder**