BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1.Tinjauan Pustaka

2.1.1Pengertian Implementasi

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Sedangkan implementasi menurut Lukman Ali adalah mempraktekkan, memasangkan (Ali, 1995:1044). Implementasi merupakan sebuah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta, baik secara individu maupun kelompok dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan.

Secara etimologis pengertian implementasi menurut Webster yang dikutip oleh Dr. H. Tachjan, M.Si adalah:

> "Implementasi yang merupakan terjemahan dari kata *"implementation"*, berasal dari kata kerja *"to implement"*. Kata *"to implement"* berasal dari bahasa Latin *"implementum"* dari asal kata *"impere"* dan *"plere"*. Kata *"implere"* dimaksudkan *"to fil up"*; *"to fil in"*, yang artinya mengisi penuh; melengkapi, sedangkan *"plere"* maksudnya *"to fil"*, yaitu mengisi". (Webster dalam Tachjan, 2006:23).

Selanjutnya kata *"to implement"* dimaksudkan sebagai:

> *"(1) to carry into effect; to fulfill; accomplist. (2) to provide with the means for carrying out into effect or fulfilling; to give practical effect to. (3) to provide or equip with implements".*

> "Pertama, to *implement* dimaksudkan "membawa ke suatu hasil (akibat); melengkapi dan menyelesaikan". Kedua, *to implement* dimaksudkan "menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu; memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu". Ketiga, *to implement* dimaksudkan menyediakan atau melengkapi dengan alat" (Webster dalam Tachjan, 2006:23).

Jadi secara etimologis implementasi itu dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu dan memperoleh hasil. Sesuatu hasil tersebut yang diperoleh umumnya menimbulkan dampak atau akibat diantaranya peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dam kebijakan.

Pengertian implementasi selain menurut Webster diatas dijelaskan juga menurut Lester dan stewart bahwa implementasi adalah: Sebuah tahapan yang dilakukan setelah aturan hukum ditetapkan melalui proses politik. (Lester dan Stewart dalam Kusumanegara, 2010:97). Kalimat tersebut seolah-olah menunjukan bahwa implementasi lebih bermakna non politik, yaitu administratif. (Kusumanegara, 2010:97).

Pandangan Lester dan Stewart juga Kusumanegara di atas, bahwa dalam proses implementasi perlu beberapa tahapan atau alur proses yang didalamnya tercakup keterlibatan berbagai macam aktor, organisasi, prosedur agar kebijakan yang telah ditetapkan mempunyai akibat, yaitu tercapainya tujuan kebijakan.

Pengertian implementasi selain menurut Lester dan Stewart juga Kusumanegara di atas, dijelaskan juga menurut Van Meter dan Van Horn bahwa implementasi adalah:

> "tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan". (Van Meter dan Van Horn 1975:447)

Pandangan diatas menurut Van Meter dan Van Horn bahwa implementasi merupakan tindakan oleh inividu, pejabat, kelompok badan permerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan tertentu. Badan-badan pelaksana (pemerintah) melaksanakan pekerjaan pemerintahan yang berdampak pada warganegaranya. Pemerintahan dalam proses pelaksanaannya diatur dan ditetapkan oleh perundang-undangan, yang terkadang membawa dampak pada kegiatan alur proses pelaksanaanya, sehingga tidak jelas apa yang harus diputuskan apa yang harus dikerjakan dan apa yang tidak dikerjakan.

Mazmanian dan Sebastiar juga mendefinisikan implementasi sebagai berikut:

> "Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan". (Mazmanian dan Sebastiar dalam Wahab,2004:68).

Implementasi menurut Mazmanian dan Sebastier merupakan pelaksanaan kebijakan dasar berbentuk undang-undang juga berbentuk perintah atau keputusan-keputusan yang penting atau seperti keputusan badan peradilan. Proses implementasi ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu seperti tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan dan seterusnya sampai perbaikan kebijakan yang bersangkutan.

Menurut uraian di atas, jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat, Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

2.1.2Pengertian Kebijakan

Kebijakan secara efistimologi, istilah kebijakan berasal dari bahasa Inggris "*policy*". Akan tetapi, kebanyakan orang berpandangan bahwa istilah kebijakan senantiasa disamakan dengan istilah kebijaksanaan. Padahal apabila dicermati berdasarkan tata bahasa, istilah kebijaksanaan berasal dari kata "*wisdom*".

Kebijakan dalam definisi yang mashur menurut Dye adalah *what ever government choose to do or not to do*. Maknanya Dye hendak menyatakan bahwa apapun kegiatan pemerintah baik yang eksplisit maupun implisit merupakan kebijakan. (Dye dalam Indiahono, 2009:17)

Menurut James E. Anderson (1979, 33), memberikan rumusan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Kebijakan pada dasarnya menitikberatkan pada "publik dan masalah-masalahnya". Kebijakan membahas bagaimana isu-isu dan persoalan tersebut disusun (*constructed*), didefinisikan, serta bagaimana semua persoalan tersebut

diletakkan dala agenda kebijakan. Charles L. Cochran mengemukakan inti dari kebijakan yang dibuat oleh pemerintah adalah *policy consists of political decisionfor implementing program to achieve social goal* (kebijakan terdiri dari keputusan. politis untuk mengimplementasi program dalam meraih tujuan demi kepentingan masyarakat) (Cochran, 1999: 2).

Istilah kebijakan dalam bahasa Inggris policy yang dibedakan dari kata wisdom yang berarti kebijaksanaan atau kearifan. Kebijakan merupakan pernyataan umum perilaku daripada organisasi. Kebijakan membatasi ruang lingkup yang dalam dengan menetapkan pedoman untuk pemikiran pengambilan keputusan dan menjamin bahwa keputusan yang diperlukan akan memberikan sumbangan pemikiran terhadap penyelesaian tujuan yang menyeluruh. Menurut pendapat Harold Koontz yang dikutip Malayu S.P. Hasibuan dalam bukunya Manajemen Dasar pengertian dan Masalah mendefinisikan pengertian kebijakan, yaitu:

> "Kebijakan adalah pernyataan-pernyataan atau pengertian-pengertian umum yang memberikan bimbingan berfikir dalam menentukan keputusan yang fungsinya adalah menandai lingkungan sekitar yang dibuat sehingga memberikan jaminan bahwa keputusan-keputusan itu akan sesuai dengan tercapainya tujuan" (dalam Hasibuan, 1996:99).

Berdasarkan uraian di atas, bahwa kebijaksanaan merupakan suatu pedoman yang menyeluruh guna mencegah terjadinya penyimpangan dari ketentuan-ketentuan yang ditetapkan. Kebijaksanaan juga merupakan suatu rencana yang mengarah pada daya pikir dari pengambilan keputusankearah tujuan yang diinginkan. Kebijakan mungkin terjadi dan berasal dari seperangkat keputusan yang tampaknya tetap untuk hal-hal yang sama.

Kebijakan diciptakan untuk mengatur kehidupan masyarakat untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. George C. Edward III dalam buku Implenting Public Policy mengungkapkan komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain: dimensi transformasi atau penyampaian informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi (Edward III, 1980:10-11). Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

Kebijakan menurut W.I. Jenkins dalam Public Analysis mengemukakan bahwa:

> *"Public policy is a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors toachieve*".(Jenkins, 1978:2).

Kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan. Umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan.

Definisi lain mengenai kebijakan yang diungkapkan oleh Carl Friedrich dalam buku Man and His Government, yang mengatakan kebijakan adalah:

> *"Public policy is a proposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or purpose"*.(Carl J. Friedrich, 1963:79)

Berdasarkan pengertian diatas, maksud dari kebijakan sebagai bagian dari kegiatan, dimana kebijakan tersebut berhubungan dengan penyelesaian beberapa maksud atau tujuan. Meskipun maksud dan tujuan dari kegiatan pemerintah tidak selalu mudah untuk dilihat, tetapi ide bahwa kebijakan melibatkan perilaku yang mempunyai maksud, merupakan bagian penting dari definisi kebijakan.

Kebijakan sebenarnya telah sering kita dengar dalam kehidupan sehari-hari, istilah kebijakan seringkali disamakan dengan istilah kebijaksanaan. Jika diuraikan terdapat perbedaan antara kebijakan dengan kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan lebih ditekankan kepada pertimbangan dan kearifan seseorang yang berkaitan dengan dengan aturan-aturan yang ada. Sedangkan kebijakan mencakup seluruh bagian aturan-aturan yang ada termasuk konteks politik, karena pada dasarnya proses pembuatan kebijakan sesungguhnya merupakan suatu proses politik. Menurut M. Irfan Islamy berpendapat bahwa:

> "Kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih jauh lagi (lebih menekankan kepada kearifan seseorang), sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada di dalamnya sehingga *policy* lebih tepat diartikan sebagai kebijakan, sedangkan kebijaksanaan merupakan pengertian dari kata *wisdom*". (Islamy, 1997:5)

Berdasarkan pendapat tersebut, kebijakan pada dasarnya suatu tindakan yang mengarah kepada tujuan tertentu dan bukan hanya sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu. Kebijakan seyogyanya diarahkan pada apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah.

2.1.3 Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Implementasi kebijakan menunjuk aktivitas menjalankan kebijakan dalam ranah senyatanya, baik yang dilakukan oleh orang pemerintah maupun para pihak yang telah ditentukan dalam kebijakan.

Implementasi kebijakan menurut Nugroho terdapat dua pilihan untuk mengimplementasikannya, yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut (Nugroho, 2003:158). Oleh karena itu, implementasi kebijakan yang telah dijelaskan oleh Nugroho merupakan dua pilihan, dimana yang pertama langsung mengimplementasi dalam bentuk program dan pilihan kedua melalui formulasi kebijakan.

Sementara itu mplementasi kebijakan menurut Dwiyanto Indiahono dalam bukunya yang berjudul Kebijakan Publik Berbasis Dynamic policy analisys, adalah:

> "Implementasi kebijakan adalah tahap yang penting dalam kebijakan. Tahap ini menetukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar aplikabel di lapangan dan berhasil untuk menghasilkan output dan outcomes seperti yang telah direncanakan. Output adalah keluaran kebijakan yang diharapkan dapat muncul sebagai keluaran langsung dari kebijakan. Output biasanya dapat dilihat dalam waktu yang singkat pasca implementasi kebijakan. Outcome adalah damapak dari kebijakan, yang diharapkan dapat timbul setelah keluarnya output kebijakan. Outcomes biasanya diukur setelah keluarnya output atau waktu yang lama pasca implemantasi kebijakan". (Indiahono, 2009:143)

Dari definisi diatas, jadi implementasi kebijakan merupakan tahap yang penting dalam merumuskan suatau kebijakan yang akhirnya berupa keputusan kebijakan yang dapat menimbulkan pengaruh (sebab/akibat), dari pemerintah

benar-benar aplikabel dilapangan untuk menghasilkan *output* dan *outcomes,* dimana *output* sebagai penyebab kebijakan sedangkan *outcomes* sebagai dampak dari kebijakan.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Meter dan Vanhorn dalam bukunya *The Policy Implementation Process*, menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah:

> "*Policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (and groups) that are directed at the achievement of goals and objectives set forth in prior policy decisions"* (Meter dan Vanhorn, 1975:447).

Jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* mengemukakan implementasi sebagai:

> *"Implementation is the carrying out of basic policy decision, usually incorporated in a statute but wich can also take the form of important executives orders or court decision. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be pursued, and, in a vaiety of ways, 'structures' the implementation process"* (Mazmanian dan Paul Sabatier, 1983:61).

Berdasarkan pengertian tersebut, implementasi adalah sebuah program atau sebuah kebijakan yang kelihatannya bagus diatas kertas namun lebih sulit merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang terdengar menyejukkan bagi telinga para pemimpin dan pemilih yang mendengarkannya. Implementasi kebijakan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk yang memuaskan semua orang

2.1.3.1 Indikator-Indikator Implementasi Kebijakan

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan *A Model of the Policy Implementation* (1975).Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu pengejewantahan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai indikator. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa indikator yang saling berkaitan, indikator tersebut antara lain:

1. Komunikasi antara organisai dan kegiatan pelaksana (*Interorganizational* Communitation and enforcement activities*)*
2. Standar sasaran (*Standar objectives*)
3. Sumber daya (*Resources*)
4. Kondisi sosial dan ekonomi politik (*Economic, social and political conditions*)
5. Karakteristik organisasi dan komunikasi antar organisasi (*Characteristics of the implementing agencies*)
6. Sikap pelaksana (*The disposition of implementors)*
   (Van Mater dan Van Horn 1975:446)

Grindle mengungkapkan pada dasarnya implementasi kebijakan publik ditentukan oleh dua indikator yaitu indikator konten dan indikator konteks. Indikator konten apa yang ada dalam isi suatu kebijakan yang berpengaruh terhadap implementasi. Indikator konteks meliputi lingkungan dari kebijakan politik dan administrasi dengan kebijakan politik tersebut.

1. Isi kebijakan (*Content of Polcy*):
   a. Kepentingan yang mempengaruhi (*Interests affected*)
   b. Manfaat yang akan dihasilkan (*Type of benefits*)
   c. Derajat perubahan yang diinginkan (*Exten of change envisioned*)
   d. Kedudukan pembuat kebijakan (*Site of decision making*)
   e. Siapa pelaksana program (*Program implementer*)
   f. Sumber daya yang dikerahkan (*Resources commited)*
2. Konteks kebijakan (*Context of Implementation*):
   a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat (*Power, Insterests and strategies of actors involved*)
   b. Karakteristik lembaga penguasa (*Institution and regime characteristics*)
   c. Kepatuhan dan daya tanggap(*Compliance and responsiveness*)
   (Merlee S. Grindle 1980:8-10)

Dengan mengacu pada pendapat tersebut, dapat diambil pengertian bahwa sumber-sumber untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan, di dalamnya mencakup: manusia, dana, dan kemampuan organisasi; yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta (individu ataupun kelompok).

Selanjutnya Mazamanian dan Sabatier indikator diklasifikasikan menjadi tiga diantaranya yaitu:

1. Karateristik dari masalah *(tractability of the problems)*
2. Karateristik kebijakan/undang-undang *(ability of statute to structure implementation)*
3. Variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*)
   (Daniel A. Mazamanian dan Sabatier 1983 23:30)

Keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh mudah tidaknya masalah yang dihadapi dan efektif tidaknya birokrasi pelaksana mematuhi apa yang digariskan oleh peraturan (petunjuk pelaksanan, petunjuk teknis) dengan asumsi bahwa tujuan dan sasaran program harus jelas dan konsisten, karena merupakan standar evaluasi dan sarana legal bagi birokrasi pelaksana untuk mengerahkan sumber daya.

2.1.3.2 Unsur-Unsur Implementasi Kebijakan

George C. Edward III dalam buku Implenting Public Policy mengungkapkan komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain: dimensi transformasi atau penyampaian informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi (Edward III, 1980:10-11). Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

Implementasi merupakan sebuah kegiatan yang memiliki tiga unsur penting dan mutlak dalam menjalankannya. Adapun unsur-unsur implementasi kebijakan meliputi :

1. Adanya program yang dilaksanakan
2. Adanya kelompok target, yaitu masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut.
3. Adanya pelaksanaan, baik organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan maupun pengawasan dari proses penerapan tersebut (Wahab, 1990:45).

Berdasarkan pengertian di atas maka penerapan mempunyai unsur yaitu program, target dan pelaksanaan dalam mewujudkan tujuan yang diinginkan. Sehingga dalam pelaksanaannya kecil kemungkinan terjadi kesalahan, kalaupun ada kesalahan maka akan dapat disadari dengan cepat.

Van Meter dan Vanhorn mengetengahkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan:

1. Kompetisi dan ukuran staf suatu badan;
2. Tingkat pengawasan hierarkis terhadap keputusan-keputusan sub-unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana;
3. Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan diantara anggota-anggota legislative dan eksekutif);
4. Vitalitas suatu organisasi;
5. Tingkat komunikasi-komunikasi "terbuka", yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertical secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu diluar organisasi;
6. Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan "pembuat keputusan" atau "pelaksanan keputusan".

(Meter dan Vanhorn, 1975:471)

Pendapat yang diungkapkan Van Meter dan Vanhorn ini adalah hal yang sangat penting, karena kinerja implementasi sangat dipengaruhi oleh sifat ataupun ciri-ciri dari pelaksana tersebut. Apabila implementor memiliki sifat atau karakteristik yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan dalam menilai kinerja keberhasilan implementasi kebijakan.

2.1.4 Pengertian Sistem

Sistem merupakan kegiatan yang saling berhubungan satu sama lain dan saling keterkaitan tersusun secara sistematis. Sistem menurut Jogiyanto adalah suatu jaringan kerja dari prosedur-prosedur yang saling berhubungan,berkumpul bersama-sama untuk melakukan suatu kegiatan atau untuk menyelesaikan suatu sasaran yang tertentu (Jogiyanto, 2005:1).

Dari pengertian sistem menurut pendapat di atas, bahwa sistem merupakan kumpulan dari bagian-bagian atau komponen-komponen subsistem atau bagian dari sistem yang saling berinteraksi dan bekerja sama untuk membentuk satu kesatuan dalam menjalankan fungsi tertentu yang mempengaruhi proses dari setiap subsistem atau bagian sistem secara keseluruhan untuk mencapai satu tujuan tertentu.

Carl J. Friedrich dalam buku Man and His Government mengungkapkan sistem sebagai:

> "Suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional, baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik maka akan mempengaruhi keseluruhannya itu" (Friedrich, 1963:79).

Berdasarkan pengertian diatas, sistem merupakan jaringan kerja dari prosedur-prosedur yang saling berhubungan, berkumpul bersama-sama untuk melakukan suatu kegiatan atau menyelesaikan suatu sasaran tertentu. Pernyataan ini di diperkuat oleh Abdul Kadir dalam buku Pengenalan Sistem Informasi, mengungkapkan sistem sebagai sekumpulan elemen yang saling terkait atau terpadu yang dimaksudkan untuk mencapai suatu tujuan (Kadir,2003:54). Sistem

adalah seperangkat komponen yang saling berhubungan dan saling bekerja sama untuk mencapai beberapa tujuan.

Jerry FithGerald mengungkapkan sistem adalah suatu jaringan kerja dari prosedur-prosedur yang saling berhubungan, berkumpul bersama-sama untuk melakukan suatu kegiatan atau menyelesaikan suatu sasaran tertentu (Wikipedia bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas, http://wikipedia.org//sistem). Berdasarkan pengertian tesebut sistem adalah sebuah struktur konseptual yang tersusun dari fungsi-fungsi yang saling berhubungan yang bekerja sebagai suatu kesatuan organik untuk mencapai suatu hasil yang diinginkan secara efektif dan efesien.

Rahman dalam buku Sistem Politik Indonesia menjelaskan bahwa sistem adalah sehimpunan komponen atau subsistem yang terorganisasikan dan berkaitan sesuai dengan rencana untuk mencapai sesuatu tujuan tertentu (Rahman, 2007:4). Berdasarkan pengertian tersebut, sistem adalah suatu kesatuan yang tertata rapi dan dimaksud untuk memcapai suatu tujuan yang telah ditetapkan.

Sistem adalah seperangkat komponen yang saling berhubungan dan saling bekerjasama untuk mencapai beberapa tujuan. Murdick dan Ross mendefinisikan sistem sebagai seperangkat elemen yang digabungkan satu dengan yang lainnya untuk tujuan bersama (Murdick dan Ross, 1993:6). Pandangan para ahli terhadap sistem berbeda-beda, mengatakan sistem terdiri dari unsur-unsur seperti masukan (*input*), pengolahan (*processing*) serta keluaran (*output*) (scott,1996:69). Sementara Mc Leod mendefinisikan :

> “Sistem sebagai kelompok elemen-elemen yang terintegrasi dengan maksud yang sama dalam mencapai tujuan akan tetapi secara umum proses yang dilakukan organisasi dalam mencapai tujuannya adalah

> dengan mengubah sumber daya input menjadi sumber daya output" (Mc Leod, 1995:14-18).

Dari definisi sistem diatas, jadi sitem merupakan kesatuan dari beberapa elemen-elemen yang terintegrasi dalam mencapai suatu tujuan yang sama. Sumber daya mengalir dari elemen input melalui elemen transformasi kepada elemen output dan untuk menjamin prosesnya maka dibutuhkan mekanisme kontrol.

Sistem merupakan kegiatan yang saling berhubungan satu sama lain dan saling keterkaitan tersusun secara sistematis. Sistem menurut Jogiyanto adalah sistem adalaha kumpulan dari elemen-elemen yang berinteraksi untuk mencapai suatu tujuan (Jugiyanto, 1994:4). Dari pengertian sistem menurut pendapat diatas, bahwa sistem merupakan kumpulan dari bagian-bagian atau komponan-komponan subsistem atau bagian dari sistem yang saling berinteraksi dan bekerja sama untuk membentuk satu kesatuan dalam menjalankan fungsi tertentu yang mempengaruhi proses dari setiap subsistem atau bagian sistem secara keseluruhan untuk mencapai satu tujuan tertentu.

Edgar F Huse dan James L. Bowdict mengatakan definisi sistem adalah suatu seri atau rangkaian bagian-bagian yang saling berhubungan dan bergantung sedemikian rupa sehingga interaksi dan saling pengaruh dari satu bagian akan mempengaruhi keseluruhan (Melalui arebrain.wordpress.com, http://ariebrain.wordpress.com/2010/03/06/sistem/). Berdasarkan definisi tersebut sistem adalah sekumpulan unsur / elemen yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi dalam melakukan kegiatan bersama untuk mencapai suatu tujuan.

2.1.5 Pengertian Informasi

Informasi merupakan salah satu sumber daya penting dalam manajemen modern. Banyak keputusan strategis yang bergantung kepada informasi. Informasi tidak hanya dipakai oleh pihak internal dalam organisasi, tetapi juga dipakai oleh pihak eksternal (di luar organisasi). Setiap individu memerlukan informasi yang berbeda menurut kepentingan-kepentingannya.

Informasi dapat menambah pengetahuan atau mengurangi ketidakpastian pemakai informasi yang disampaikan kepada pemakai mungkin merupakan hasil data yang dimasukan kedalam dan pengolahan suatu model keputusan (Sutabri, 2005:24-25). Informasi dalam pengambilan keputusan hanya menambahkan kemungkinan kepastian atau bisa mengurangi keputusan tersebut, dalam bermacam-macam pilihan. Wahyono menjelaskan pengertian informasi dalam buku Sistem Informasi, bahwa:

> "Informasi adalah hasil dari pengolahan data menjadi bentuk yang lebih berguna bagi yang menerimanya yang menggambarkan suatu kejadian-kejadian nyata dan dapat digunakan sebagai alat bantu untuk pengambilan suatu keputusan" (Wahyono, 2004:3).

Informasi menurut pengertian di atas adalah suatu hasil pengelolaan data menjadi bentuk yang berguna bagi yang menerimannya dan menggambarkan kejadian nyata sehingga dapat membantu seseorang mengambil keputusan. Kegunaan informasi yang lain adalah mengurangi ketidakpastian dalam proses pengambilan keputusan tentang suatu keadaan.

Andri Kristanto dalam buku Perancangan Sistem Informasi dan Aplikasinya mendefinisikan informasi sebagai kumpulan data yang diolah menjadi bentuk yang lebih berguna dan lebih berarti bagi yang menerima

(Kristanto,2008:7). Informasi adalah kumpulan dari data yang merupakan gambaran dari suatu kejadian dan memberikan manfaat bagi penerimanya.

Informasi menurut Wahyono adalah hasil dari pengolahan data menjadi bentuk yang lebih berguna bagi yang menerimanya yang menggambrkan suatu kejadian-kejadian nyata dan dapat digunakan sebagai alat bantu untuk pengambilan suatu keputusan (Wahyono, 2004:3). Kegunaan informasi untuk mengurangi ketidakpastian dalam proses pengambilan keputusan tentang suatu keadaan, sedangkan nilai dari pada informasi ditentukan oleh manfaat, biaya dan kualitas maksudnya bahwa informasi dianggap bernilai apabila manfaatnya lebih efektif dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan untuk mendapatkannya.

Menurut Mc. Fadden, dalam bukunya Abdul Kadir yang berjudul Pengenalan Sistem Informasi, mendefinisikan informasi sebagai data yang telah diproses sedemikian rupa sehingga meningkatkan pengetahuan seseorang yang menggunakan data tersebut (dalam Kadir, 2002:31). Sedangkan menurut Davis, informasi adalah data yang telah diolah menjadi sebuah bentuk yang berarti bagi penerimanya dan bermanfaat dalam pengambilan keputusan saat ini atau saat mendatang (dalam Kadir, 2002:31). Berdasarkan penjelasan tersebut, bahwa informasi merupakan data yang sudah diproses atau diolah sehingga menjadi pengetahuan. Informasi juga bermanfaat dalam pengambilan keputusan pada waktu sekarang dan yang akan datang.

Jogiyanto mengemukakan, bahwa informasi adalah informasi adalah hasil pengolahan data, akan tetapi tidak semua hasil dari pengolahan tersebut bisa menjadi informasi. (dalam Jogiyanto, 2001:8). Informasi menurut pendapat

tersebut adalah kumpulan data-data yang diolah sedemikian rupa sehingga dapat memberikan arti dan manfaat sesuai dengan keperluan tertentu yang bisa menjadi suatu informasi.

Informasi dapat mengenai data mentah, data tersusun, kapasitas sebuah saluran komunikasi dan lain sebagainya. Informasi merupakan suatu data yang diolah menjadi suatu bentuk penting nilai yang nyata atau dapat dirasakan baik dalam keputusan-keputusan yang sekarang maupun yang akan datang.

Menurut pendapat Malayu S.P. Hasibuan dalam bukunya Manajemen Dasar, Pengertian dan Masalah, mendefinisikan pengertian informasi sebagai berikut :

> *"Information is data that has been processed into a form that is meaningful to the recipient and is of real or perceived value in current or prospective decisions". (Informasi adalah data yang telah diolah menjadi suatu bentuk yang penting bagi si penerima dan mempunyai nilai yang nyata atau yang dapat dirasakan dalam keputusan-keputusan yang sekarang atau keputusan-keputusan yang akan datang) (Hasibuan, 1996:258).*

Informasi pada awalnya data dimasukan ke dalam model yang umumnya memiliki urutan proses tertentu dan pasti, setelah diproses akan dihasilkan informasi yang bermanfaat bagi penerima (*level management*) sebagai dasar dalam membuat suatu keputusan atau melakukan tindakan tertentu yang akan mencipta sebuah siklus yang berkesinambungan.

Gordon B. Davis mengungkapkan bahwa informasi adalah data yang telah diolah menjadi suatu bentuk yang penting bagi si penerima dan mempunyai nilai yang nyata yang dapat dirasakan dalam keputusan-keputusan yang sekarang atau keputusan-keputusan yang akan datang (Davis, 1974: 32).

Berdasarkan pengertian tersebut informasi adalah data yang sudah diolah menjadi suatu bentuk lain yang lebih berguna yaitu pengetahuan atau keterangan yang ditujukan bagi penerima dalam pengambilan keputusan, baik masa sekarang atau yang akan datang.

2.1.6 Pengertian *Billing system*

Setiap bidang usaha kini selalu melakukan transaksi, apalagi bidang-bidang yang selalu melakukan transaksi dalam jumlah besar seperti *departement store,*layanan publik seperti halnya PLN ataupun PDAM,ataupun bidang usaha yang transaksinya berbentuk abstrak seperti usaha warung internet atau warung game onlinedan disinilah *Billing System* bekerja. *Billing* berasal dari bahasa *Inggris* yaitu *bill* (*noun*), yang artinya bukti transaksi pembayaran. Maka *Billing* (*adv*) dapat juga diartikan mengirimkan bukti transaksi, atau mengumumkan bukti transaksi. (*Wikipedia*).

Menurut situs Wikipedia Indonesia, sistem *Billing* merupakan sistem yang membantu para usahawan untuk mengatur dan mencatat segala transaksi yang terjadi. Contohnya bagi pengusaha warung internet, *Billing* sistem digunakan untuk memonitor penggunaan dan pemasukan warnetnya. Sedangkan untuk perusahaan PDAM, *Billing* dipergunakan untuk menonitor maupun menghitung jumlah penggunaan air yang dipergunakan oleh pelanggan PDAM.(Wikipedia Indonesia, Melalui http://id.wikipedia.org/wiki/Sistem_Billing [31/03/2012])

2.1.6.1 Sistem Informasi *Billing system*

Berdasarkan pengertian-pengertian diatas makayang dimaksud dengan Sistem Informasi *Billing system* adalahimplementasi Sistem informasi guna meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat dalam suatuaplikasi berupa perangkat lunak (*software*) yang dipersiapkan dan dipergunakan oleh aparatur PDAM untuk menunjang aktifitas kerja dan pelaporan pengolahan data pelanggan, penagihan rekening air pada cabang-cabang PDAM.

2.1.6.2 Kelebihan & kekurangan*Billing system*

Menurut situs wikipedia, disebutkan *Billing system* memiliki kelebihan diantranya:

1. Memudahkan pemilik usaha untuk memanage segala transaksi yang terjadi
2. Pemakaiannya lebih praktis
3. Lebih menghemat dari segi pengeluaran, maksutnya dengan menggunakan sistem *Billing* ini setiap usaha hanya perlu memperkerjakan satu orang operator untuk mengontrol segala aktivitas transaksi yang terjadi
4. Simpel dalam menggunakannya karena sudah dilengkapi fiture-fiture standard yang dibutuhkan

Selain kelebihannya *Billing system* juga memiliki kekurangan diantaranya

1. Software *Billing* masih memiliki peluang untuk di *hack*
2. Jika internet atau listik di sekitar sedang bermasalah, maka sistem ini pun akan ikut bermasalah, karena sistem ini benar-benar tergantung oleh internet dan juga listrik
3. Jika software masternya terkena virus dan seluruh datanya hilang sulit untuk mencari *history back-up*-nya(Wikipedia Indonesia, Melalui http://id.wikipedia.org/wiki/Sistem_Billing [31/03/2012])

2.2. Kerangka Pemikiran

Penggunaan alat pengolahan data secara elektronik dalam kenyataan dan praktiknya adalah pengolahan data dengan menggunakan jaringan komputer dan semua sarana pendukungnya. Pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dengan adanya jaringan komputerisasi menjadi lebih cepat dan tentunya dapat menghemat pengeluaran biaya. Hal tersebut terjadi karena tidak membutuhkan banyak tenaga manusia dan waktu yang terbuang, melainkan yang dibutuhkan adalah manusia yang mempunyai ahli untuk mengoprasionalkan jaringan komputerisasi atau data base.

Implementasi menurut Van Meter dan Vanhorn dalam buku The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework, menjelaskan bahwa:

> "Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan" (Meter dan Vanhorn, 1975:447).

Berdasarkan pengertian di atas, implementasi biasanya menunjukan seluruh upaya perubahan melalui sistem baru. Sistem dibuat untuk memperbaiki atau meningkatkan pemprosesan informasi. Setelah dirancang, sistem diperkenalkan dan diterapkan kedalam organisasi pengguna. Jika sistem yang diterapkan itu digunakan oleh anggotanya maka pelaksanaan sistem dapat dikatakan berhasil. Sedangkan jika para penggunanya menolak sistem yang diterapkan, maka pelaksanaan sistem tersebut dapat digolongkan gagal.

Pengertian kebijakan menurut pendapat Taliziduhu Ndraha :

> "bahwa kata kebijakan berasal dari terjemahan kata policy, yang mempunyai arti sebagai pilihan terbaik dalam batas-batas kompetensi

> actor dan lembaga yang bersangkutan dan secara formal mengikat" (Ndraha 2003: 492-499)

Kebijakan secara umum menurut Said Zainal Abidin (2004:31-33) dapat dibedakan dalam tiga tingkatan:

1) Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
2) Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.
3) Kebijakan teknis, kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.

Kebijakan di atas merupakan tindakan yang mengarah kepada suatu tujuan yang diusulkan kemudian direncanakan oleh sekelompok orang atau pemerintah. Kebijakan tersebut sehubungan dengan adanya hambatan tertentu yang mencari peluang untuk mewujudkan tujuan yang akan di capainya.

Kemudian Edwards III dalam buku *Implementing Public Policy* menjelaskan bahwa: "implementasi kebijakan, adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan Dan konsekuensi dari kebijakan orang-orang yang mempengaruhi".(Edwards III 1980:1)

Implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari beberapa perspektif atau pendekatan. Salah satunya ialah *implementation problems approach* yang diperkenalkan oleh Edwards III (1984: 9-10). Edwards III mengajukan pendekatan masalah implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pertanyaan pokok, yakni: (i) faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan? dan (ii) faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan? Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut dirumuskan

empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi, yakni komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi, termasuk tata aliran kerja birokrasi.Empat faktor tersebut menjadi kriteria penting dalam implementasi suatu kebijakan, yaitu:

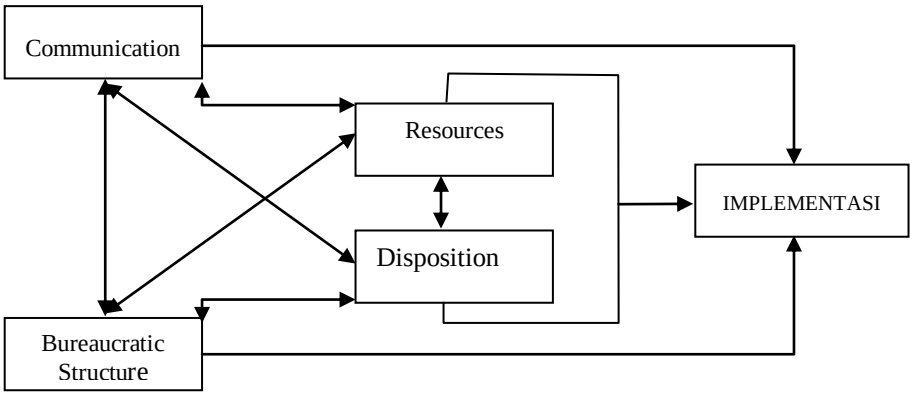
> *"1. Comunication*
> *2. Resources*
> *3. Disposition*
> *4. Bureaucratic Structure*
> (Edwards III, 1980:10-11)

Berdasarkan pengertian diatas, implementasi kebijakan akan berjalan dengan dukungan komunikasi yang epektif, sumber daya yang memadai baik manusia maupun finansial, disposisi memberikan karakter yang baik oleh implementor, dan struktur birokrasi yang sudah ditetapkan standar operating procedur (SOP). Dengan demikian implementasi kebijakan akan berjalan sesuai dengan apa yang di inginkan.

Keempat variabel tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan suatu kesatuan yang saling mempengaruhi dan berinteraksi secara timbal balik, oleh karena itu terjadi ketegangan-ketegangan (*tensoins*) yang bisa menyebabkan timbulnya protes, bahkan aksi fisik dimana hal ini menghendaki penegakan institusi-institusi baru untuk mewujudkan sasaran kebijakan tersebut.

Secara lebih rinci model implementasi menurut Edward III bisa di lihat di gamabar 2.1 di bawah ini:

Gambar 2.1
Model Pendekatan Implementasi Menurut Edward III



Sumber: George Edward III (1980;148)

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan yang dijelaskan oleh Edward III dalam buku *Implementing Public Policy* dapat dipengaruhi oleh faktor-faktor diatas, adapun keberhasilan suatu implementasi kebijakan yaitu:

Kesatu Communication menurut Edward III adalah:

> *"The first requirement for effective policy implementation is that those who are implement a decision must know what they are supposed to do. Policy decisions and implementation orders must be transmittedto appropriate personal before they can be followed. Naturally, these communications need to be accurate, and theymust be accurately perceived by implementors. many obstacles lie in the path of transmission of implementation communications"*(Edward III, 1980:17)

Menurut Edward III, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan. Pelaksanaan yang baik terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan dikerjakan. Pengetahuan

atas apa yang akan dikerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan dan peraturan pelaksanaan harus ditransmisikan (dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat.

Komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain: dimensi transmisi atau penyampaian informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

Faktor Kedua *Resources* dalam keberhasilan suatu implementasi kebijakan menurut menurut Edward III adalah:

> *"No matter how clear and consistent implementation orders are and no matterhow accurately they aretransmitted, if the personel responsible out policies lack the resources to do an affective job, implementation will not be effective. important resources include staff of the proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of others involved in implementation: the authority to ensure that policies are carried out as they intended; and facilities (including buildings,equipment,land and supplies) in which or with which to provide service will mean that laws will not be provided, and reasonable regulations will not be developed*" (Edward III, 1980:53)

Edward III, mengemukakan beberapa macam sumber daya antara lain: Sumber daya manusia, sumber daya informasi, sumber daya peralatan (fasilitas) dan sumber daya wewenang. Sumber daya manusia sangat penting karena sebagai sumber penggerak dan pelaksana kebijakan, sumber daya informasi diperlukan untuk kelancaran kejelasan kegiatan agar tidak menghambat proses kebijakan, sumber daya peralatan sangat penting karena dapat menunjang proses implementasi. Apabila peralatan dalam proses implementasi tidak memadai, maka

implementasi *Billing system* tidak dapat terlaksana dengan baik. sumber-sumber kebijakan tersebut diperlukan untuk keberhasilan pencapaian tujuan yang di buat oleh pemerintah.

Jadi, berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa sumber daya merupakan salah satu faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasi, dimana sumber daya terdiri dari fasilitas, manusia, kewenangan dan informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan guna tercapainya suatu implementasi.

Ketiga, Menurut Edward III mengatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh:

> *"The dispositions or attiudes of implementation is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. if implementation is to proceed effectively, not only must implementors know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. most implementors can exercise considerable discretion in the implementation of policies. one of the reasons for this is their independence from their nominal superiors who formulate the policies. another reason is the complexity of the policies themselves. the way in which implementors exercise their direction, however, depends in large part upon their dispositions toward the policies. their attitudes, in turn, will be influenced by their views toward the policies per se and by how they see the policies effecting their organizational and personal interests".*(Edward III, 1980:89).

Dari pengertian diatas peneliti menginterpretasikan disposisi atau sikap para pelaksana adalah faktor penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan Jika pelaksanaan ingin efektif, maka para pelaksana tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, dimana kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas

atau ciri-ciri dari para aktor pelaksana. Keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari disposisi (karakteristik agen pelaksana).

Jadi, dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa disposisi atau sikap para pelaksana dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi sangat penting, karena kinerja pelaksanaan kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya, dimana kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor, kualitas tersebut adalah tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya.

Faktor Keempatdalam keberhasilan suatu implementasi kebijakan menurut Edward III *Bureaucratic structure* adalah:

> *"Policy implementors may know what to do and have sufficient desire and resources to do it, but they may still be hampered in implementation by the structures of the organizations in which they serve. two prominent characteristics of bureaucracies are standard operating prosedurs (SOPs) and fragmentation. the former develop as internal respons to the limited time and resources of implementors and the desire for uniformity in the operation of complex and widely dispersed organizations; they often remain in force due to bureaucratic inertia"* (Edward III, 1980:125)

Menurut Edward III, struktur birokrasi (*bureaucratic strukture*) dimana Birokrasi sebagai pelaksana harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. Jadi, dapat disimpulkan bahwa struktur organisasi dalam suatu badan sangat berperan penting dimana untuk menentukan keberhasilan dari suatu implementasi kebijakan dibutuhkan suatu struktur organisasi yang tertata rapi guna tercapainya suatu tujuan yang telah disepakati bersama.

Struktur birokrasi mencakup dimensi fragmentasi (*fragmentation*) dan standar prosedur operasi (*standar operating procedure*) yang akan memudahkan dan menseragamkan tindakan dari para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan apa yang menjadi bidang tugasnya.

Dimensi fragmentasi diperlukan karena tanggung jawab atas suatu bidang kebijakan tidak semata-mata menyatu pada satu instansi saja melainkan menyebar pada berbagai organisasi. Untuk kesuksesan suatu kebijakan memerlukan koordinasi Dinas diantara para pelaksana kebijakan, akan tetapi para pelaksana kebijakan masih sering mempertahankan eksistensi sendiri sehingga menyulitkan proses koordinasi.

Aspek yang lainnya dalam struktur birokrasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP ini merupakan pedoman bagi pelaksana kebijakan dalam bertindak atau menjalankan tugasnya.

Pengertian Sistem menurut Abdul Kadir dalam bukunya yang berjudul *Pengenalan Sistem Informasi*, yaitu: Sistem adalah sekumpulan elemen yang saling terkait atau terpadu yang dimaksudkan untuk mencapai suatu tujuan (Kadir,2003:54). Pernyataan tersbut juga didukung oleh M. Khoirul Anwar dalam buku *SIMDA: Aplikasi Sistem Informasi Manajemen Bagi Pemerintahan Di Era Otonomi Daerah* menjelaskan pengertian sistem, sistem adalah seperangkat komponen yang saling berhubungan dan saling bekerja sama untuk mencapai beberapa tujuan (Anwar, 2004:4).

Berbeda dengan Anwar dan Kadir, Menurut Rahman dalam buku *Sistem Politik Indonesia* menjelaskan bahwa Sistem adalah sehimpunan komponen atau subsistem yang terorganisasikan dan berkaitan sesuai dengan rencana untuk mencapai sesuatu tujuan tertentu (Rahman, 2007:4). Jadi Sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional, baik antara bagian-bagian maupun terhadap keseluruhannya, yang menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik, maka akan mempengaruhi keseluruhannya dalam hal pencapaian tujuan.

Informasi merupakan salah satu sumber daya penting dalam manajemen modern. Banyak keputusan strategis yang bergantung kepada informasi. Informasi tidak hanya dipakai oleh pihak internal dalam organisasi, tetapi juga dipakai oleh pihak eksternal (di luar organisasi). Setiap individu memerlukan informasi yang berbeda menurut kepentingan-kepentingannya.

Wahyono menjelelaskan pengertian informasi dalam buku *Sistem Informasi* bahwa :

> "Informasi adalah hasil dari pengolahan data menjadi bentuk yang lebih berguna bagi yang menerimanya yang menggambrkan suatu kejadian-kejadian nyata dan dapat digunakan sebagai alat bantu untuk pengambilan suatu keputusan" (Wahyono, 2004:3).

Informasi menurut pengertian di atas adalah suatu hasil pengelolaan data menjadi bentuk yang berguna bagi yang menerimannya dan menggambarkan kejadian nyata sehingga dapat membantu seseorang mengambil keputusan. Kegunaan informasi yang lain adalah mengurangi ketidakpastian dalam proses pengambilan keputusan tentang suatu keadaan.

Kegunaan informasi untuk mengurangi ketidakpastian dalam proses pengambilan keputusan tentang suatu keadaan. Sedangkan nilai dari pada informasi ditentukan oleh manfaat, biaya dan kualitas maksudnya bahwa informasi dianggap bernilai apabila manfaatnya lebih efektif dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan untuk mendapatkannya.

Sistem informasi adalah aplikasi komputer yang dipergunakan untuk mendukung operasi dari suatu organisasi: operasi, instalasi, dan perawatan komputer, perangkat lunak, dan data (Wikipedia Indonesia, Melalui http://id.wikipedia.org/wiki/SistemInformasi [13/07/2011]. Jadi Sistem Informasi merupakan bagian dari hasil pengolahan data yang lebih berguna bagi penerimanya dan mempunyai syarat lengkap, mutakhir, akurat, dapat dipercaya, dan disimpan sedemikian rupa.

Pengolahan data secara elektronik merupakan serangkaian kegiatan yang dimaksudkan untuk menyediakan informasi dengan menggunakan komputer yang mencangkup pengumpulan, pemprosesan, penyimpanan, dan pengawasan hasil pengolahan tersebut. Informasi akan berkualitas apabila informasi tersebut bernilai dan bermanfaat, hal tersebut dapat dilihat melalui kutipan Jogiyanto H.M dalam bukunya: *Analisis dan Disain Sistem Informasi Pendekatan Terstruktur Teori dan Praktek Aplikasi Bisnis*, antara lain: kualitas informasi akurat, informasi harus tepat waktu, dan Informasi harus relevan (Jogiyanto, 2001:10).

Data dan informasi mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan sudah didapatkan, maka selanjutnya dapat mengetahui hasil dari kebijakan tersebut. Hasil kebijakan yaitu dampak pada masyarakat, individu dan kelompok

serta perubahan dan penerimaan masyarakat. Kemudian, dapat mengukur keberhasilan melalui penilaian terhadap program yang telah dilaksanakan, yaitu program tersebut harus sesuai dengan rencana awal yang sudah ditetapkan. Selain itu juga dapat mengukur keberhasilan dengan melihat tujuan yang akan dicapai apakah sesuai dengan tujuan kebijakan, tujuan kebijakan tersebut sesuai dengan program yang telah didanai oleh pemerintah.

Sistem Informasi *Billing system* adalah suatu sistem berupa perangkat lunak *(software*) yang dipersiapkan untuk menunjang aktifitas kerja dan pelaporan pengolahan data pelanggan, penagihan rekening air pada bagian hubungan langganan PDAM.

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, maka definisi operasional dalam penelitian ini adalah:

1. Implementasi adalah tindakan-tindakan aparatur PDAM Tirta Rangga Kab. Subang dalam pelaksanaan Sistem informasi *Billing system* untuk mencapai tujuan dalam pelayanan masyarakat dan telah ditetapkan dalam keputusan yang bertujuan untuk meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat.
2. Kebijakan adalah aturan yang di keluarkan oleh Satuan Penelitian dan Pengembangan Perurahan Daerah Air Minum Tirta Rangga Kabupaten. Subang melalui aplikasi Sistem informasi *Billing system* dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat.
3. Sistem Informasi *Billing system* adalah suatu sistem aplikasi berupa perangkat lunak (*software*) yang dipersiapkan untuk menunjang aktifitas kerja dan pelaporan pengolahan data pelanggan, penagihan rekening air pada bagian

hubungan langganan Perurahan Daerah Air Minum Tirta Rangga Kabupaten Subang.

4. Implementasi kebijakan Sistem informasi *Billing system* adalah proses pelaksanaan oleh aparatur Perurahan Daerah Air Minum Tirta Rangga Kabupaten Subang dalam penerapan Sistem pembayaran pelanggan guna meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat. Mengukur suatu keberhasilan implementasi kebijakan Sistem informasi *Billing system* dapat dilihat dari indikator sebagai berikut :
    1) Komunikasi adalah, proses penyampaian informasi dalam penerapan system informasi *Billing system* berdasarkan kebijakan pemerintah guna menunjang aktivitas kerja dan pelaporan pengolahan data pelanggan, dalam hal ini aparat pelaksananya adalah Perurahan Daerah Air Minum Tirta Rangga Kabupaten Subang adalah:
        a. Transmisi adalah Penyampaian informasi kebijakan sistem yang disampaikan oleh Satuan Penelitian dan Pengembangan Bidang Sistem Informasi dalam implementasi kebijakan sistem informasi *Billing system* kepada kelompok sasaran khususnya masyarakat pengguna sistem pembayaran pelanggandi loket pembayaran.
        b. Kejelasan adalah jelasnya sumber informasi dalam penyampaian informasi kebijakan sistem yang disampaikan oleh Satuan Penelitian dan Pengembangan Bidang Sistem Informasi, yang mana dengan kejelasan informasi, pelaksana dapat mengambil tindakan dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan yang dibuat oleh

Perurahan Daerah Air Minum Tirta Rangga Kabupaten Subang dalam implementasi kebijakan sistem informasi *Billing system* kepada kelompok sasaran

c. Konsistensi adalah tujuan yang telah ditentukan dan tidak menyimpang dari ketentuan dalam pelaksanaannya harus jelas dan konsisten dan sesuai dengan kebijakan yang dibuat oleh Perurahan Daerah Air Minum Tirta Rangga Kabupaten Subang dalam implementasi kebijakan sistem informasi *Billing system* kepada kelompok sasaran.

2) Sumber daya adalah kebutuhan dasar yang diposisikan sebagai input-input dalam organisasi dalam suatu system yang mempunyai implikasi yang bersifat ekonomis dan teknologis terhadap institusi Perurahan Daerah Air Minum Tirta Rangga Kabupaten Subang. Sumber daya dalam penelitian ini meliputi

a. Sumber daya manusia adalah pelaku kebijakan dan memiliki kewenangan yang diperlukan dalam mengelola kebijakan sistem informasi *Billing system* di Perurahan Daerah Air Minum Tirta Rangga Kabupaten Subang sehingga implementasi kebijakan sistem informasi *Billing system* dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan

b. Sumber daya informasi adalah data yang sudah diolah menjadi suatu bentuk lain yang lebih berguna yaitu pengetahuan atau keterangan yang ditujukan bagi penerima dalam pengambilan keputusan baik masa sekarang atau yang akan datang di Perurahan Daerah Air Minum

Tirta Rangga Kabupaten Subang dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas dan kewajibannya dalam implementasi kebijakan sistem informasi pembayaran pelanggan.

c. Kewenangan adalah sesuatu yang bersifat formal yang dikeluarkan dalam melaksanakan kebijakan pelaksanaan sistem informasi *Billing system* di Perurahan Daerah Air Minum Tirta Rangga Kabupaten Subang yang merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan dalam kewenanganya.

d. Sumber daya peralatan adalah sarana untuk menunjang kelancaran pelaksanaan sistem informasi *Billing system* di Perurahan Daerah Air Minum Tirta Rangga Kabupaten Subang, tanpa adanya sarana dan prasarana yang mendukung maka pelaksanaan sistem informasi *Billing system* tersebut tidak akan berhasil.

3) Disposisi adalah kecenderungan-kecenderungan atau kemauan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Dalam implementasi kebijakan sistem informasi *Billing system* di Perurahan Daerah Air Minum Tirta Rangga Kabupaten. Subang. Disposisi dalam penelitian ini meliputi:

a. Effect Disposisi adalah Kecenderungan pelaksana menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan

sistem informasi *Billing system* di Perurahan Daerah Air Minum Tirta Rangga Kabupaten. Subang.

b. Insentif adalah suatu perangsang atau daya tarik yang sengaja diberikan kepada aparatur dengan tujuan agar aparatur mampu melaksanakan perintah dengan baik dalam implementasi kebijakan sistem informasi *Billing system* di Perurahan Daerah Air Minum Tirta Rangga Kabupaten. Subang.

4) Struktur birokrasi, adalahtugas masing-masing para pelaksana kebijakan yang sudah di tentukan sesuai dengan tugas & kewenangannya, yang memiliki andil besar terhadap implementasi kebijakan sistem informasi *Billing system* di PPerurahan Daerah Air Minum Tirta Rangga Kabupaten. Subang, Struktur Birokrasi dalam penelitian ini meliputi:

a. Fragmentasi, adalah penyebaran tanggung jawab atas bidang kebijakan antara beberapa unit organisasi oleh pelaksana kebijakan sistem informasi *Billing system* di loket-loket pembayaran pelanggan Perurahan Daerah Air Minum Tirta Rangga Kabupaten. Subang.

b. Standard Operating Procedur *(SOP).* adalah mekanisme, *system* dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi kewenangan dan tanggung jawab yang dilaksanakan oleh loket pembayaran pelanggan di Perurahan Daerah Air Minum Tirta Rangga Kabupaten Subang. Semakin jelas Sop maka akan mempermudah aparatur di Perurahan Daerah Air Minum Tirta Rangga Kabupaten Subang untuk meningkatkan Pelayanan terhadap pelanggan.

Bagan 2.1
Model Kerangka Pemikiran

