BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kebijakan Publik

2.1.1 Pengertian Kebijakan

Istilah kebijakan atau sebagian orang mengistilahkan kebijaksanaan seringkali disamakan pengertiannya dengan *policy*. Hal tersebut barangkali dikarenakan sampai saat ini belum diketahui terjemahan yang tepat istilah policy ke dalam Bahasa Indonesia.

Menurut Hoogerwerf dalam Sjahrir pada hakekatnya pengertian kebijakan adalah

> "Semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan yang terarah" (Hoogerwerf dalam Sjahrir 1988, 66).

James E. Anderson (1978, 33), memberikan rumusan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Dari beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ilmuwan tersebut, kiranya dapatlah ditarik kesimpulan bahwa pada hakekatnya studi tentang *policy* (kebijakan) mencakup pertanyaan : *what, why, who, where,* dan *how*. Semua pertanyaan itu menyangkut tentang masalah yang dihadapi lembaga-

lembaga yang mengambil keputusan yang menyangkut; isi, cara atau prosedur yang ditentukan, strategi, waktu keputusan itu diambil dan dilaksanakan.

Disamping kesimpulan tentang pengertian kebijakan dimaksud, pada dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya (Charles O. Jones,1991, 166)

Langkah awal dari perumusan masalah adalah merasakan keberadaan masalah public yang dibedakan dengan masalah privat. Pendefiisian masalah merupakan tahap penganalisisan dari metamasalah ke masalah subtantif. Ketika masalah substantive dapat didefinisikan, maka masalah formal yang lebih rinci dan spesifik dapat dirumuskan. Proses penganalisisan atau perpindahan dari masalah subtantif ke masalah formal melalui penspesifikasian masalah yang secara tipikal meliputi pengembangan representasi model matematis formal dari masalah subtantif.

Implementasi kebijakan merupakan suatu proses dalam kebijakan public yang mengarah pada pelaksanaan kebijakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan sutu proses adanya intervensi dari berbagai kepentingan. Bahwa implementasi kebijakan menyangkut minimal tigal hal yaitu, adanya tujuan atau sasaran kebijakan, adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan , dan adanya hasil kegiatan.

2.1.2 Pengertian Kebijakan Publik

Setelah memahami dengan seksama pengertian dari kebijakan sebagaimana diuraikan di atas, adalah penting sekali bagi kita untuk menguraikan makna dari kebijakan publik, karena pada dasarnya kebijakan publik nyata-nyata berbeda dengan kebijakan private/swasta (Afan Gaffar, 1991:7).

Banyak sekali pengertian yang telah diungkapkan oleh pakar tentang kebijakan publik, namun demikian banyak ilmuwan yang merasakan kesulitan untuk mendapatkan pengertian kebijakan publik yang benar-benar memuaskan. Hal tersebut dikarenakan sifat dari pada kebijakan publik yang terlalu luas dan tidak spesifik dan operasional.

Luasnya makna kebijakan publik sebagaimana disampaikan oleh Charles O. Jones (1991, 3) di dalam mendefinisikan kebijakan publik sebagai antar hubungan di antara unit pemerintah tertentu dengan lingkungannya. Agaknya definisi ini sangat luas sekali nuansa pengertiannya, bahkan terdapat satu kesan sulit menemukan hakekat dari pada kebijakan publik itu sendiri.

Santoso (1998:4-8) memisahkan berbagai pandangan tentang kebijakan publik ke dalam dua kelompok. Pemikiran pertama menyatakan bahwa kebijakan publik sama dengan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, sebagaimana yang diungkapkan oleh Thomas K. Dye (1978:3) bahwa *"Public policy is whatever government chose to do or*

not. to do" (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan).

Meskipun memberikan pengertian kebijakan publik hanya memandang dari satu sudut saja (yakni pemerintah), namun apa yang diungkapkan oleh Thomas Day telah memberikan nuansa terhadap pengertian kebijakan publik. Barangkali semua memahami bahwa kebijakan semata-mata bukan merupakan keinginan pemerintah, akan tetapi masyarakatpun juga memiliki tuntutan-tuntutan (keinginan), sebab pada prinsipnya kebijakan publik itu adalah mancakup "apa" yang dilakukan, "mengapa" mereka melakukannya, dan "bagaimana" akibatnya (Afan Gaffar, 1991:7).

Di pihak lain Edward C.George III (1980:2) menyatakan bahwa tidak ada definisi yang tunggal dari kebijakan publik sebagaimana yang dimaksudkan adalah "*what government say and do, or not to* do". Bahkan David Easton (1953:129) mengemukakan bahwa "*Policy is the authoritative allocation of value for the whole society"* (pengalokasian nilai-nilai secara paksa/syah pada seluruh anggota masyarakat).

Dari definisi ini, maka kebijakan publik meliputi segala sesuatu yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Disamping itu kebijakan publik adalah juga kebijakan-kebijakan yang dikembangkan/dibuat oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah

James E. Anderson. Implikasi pengertian dari pandangan ini adalah bahwa kebijakan publik :

1.) Lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang kebetulan;
2.) Pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait;
3.) Bersangkutan dengan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dalam bidang tertentu atau bahkan merupakan apa yang pemerintah maksud atau melakukan sesuatu atau menyatakan melakukan sesuatu;
4.) Bisa bersifat positif yang berarti merupakan beberapa bentuk tindakan (langkah) pemerintah mengenai masalah tertentu, dan bersifat negatip yang berarti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
5.) Kebijakan publik setidak-tidaknya dalam arti positip didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan/undang-undang yang bersifat memaksa (otoratif).
(James E. Anderson, 1979:3)

Pandangan lainnya dari kebijakan publik, melihat kebijakan publik sebagai keputusan yang mempunyai tujuan dan maksud tertentu, berupa serangkaian instruksi dan pembuatan keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan dan cara mencapai tujuan. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Soebakti dalam Samodro Wibowo (1994:190) bahwa kebijakan negara merupakan bagian keputusan politik yang berupa program perilaku untuk mencapai tujuan masyarakat negara. Kesimpulan dari pandangan ini adalah: pertama, kebijakan publik sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan, kedua kebijakan publik sebagai keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu.

Dari beberapa pandangan tentang kebijakan negara tersebut, dengan mengikuti paham bahwa kebijakan negara itu adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat, maka M. Irfan Islamy menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu :

1.) Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdanya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
2.) Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata;
3.) Bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu;
4.) Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.
(M. Irfan Islamy 1997:20)

2.1.3 Implementasi Kebijakan

2.1.3.1 Pengertian Implementasi

Implementasi kebijakan di pandang dalam pengertian yang lain merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi di pandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di mana berbagai aktior, organisasi, prosedur, dan teknik berkerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami

sebagai suatu proses, suartu rangkain putusan dan tindakan yang ditujukan agar keputusan-keputusan yang diterima oleh lembaga legislative bias dijalankan. Implementasi juga diartikan dalam konteks keluaran, atau sejauh mana tujuan-tujuan telah direncanakan mendapatkan dukungan seperti tingkat pengeluaran belanja bagi suatu program.

Akhirnya pada tingkat absirasi yang paling tinggi, dampak implementasi mempunyai makna bahwa telah ada perubahan yang bias diukur dalam masalah yang luas yang dikaitkan dengan program, undang-undang public, dan keputusan yudisial. Dalam kamus Webster (Solichin Abdul Wahab, 1997:64) pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, dimana "*to implementasi"* (mengimplementasikan) berarti "*to provide means for carrying out; to give practical effec to"* (menyajikan alat bantu untuk melaksanakan; menimbulkan dampak/berakibat sesuatu).

Dalam studi kebijakan publik, dikatakan bahwa implementasi bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu implementasi menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu tidaklah terlalu salah jika

dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting dalam keseluruhan proses kebijakan.

Pengertian yang sangat sederhana tentang implementasi adalah sebagaimana yang diungkapkan oleh Charles O. Jones (1991), dimana implementasi diartikan sebagai *"getting the job done"* dan *"doing it"*. Tetapi di balik kesederhanaan rumusan yang demikian berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Namun pelaksanaannya, menurut Jonse, menuntut adanya syarat yang antara lain: adanya orang atau pelaksana, uang dan kemampuan organisasi atau yang sering disebut dengan resources, Lebih lanjut Jones merumuskan batasan implementasi sebagai proses penerimaan sumber daya tambahan, sehingga dapat mempertimbangkan apa yang harus dilakukan.

Van Meter dan Horn mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut:

> "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.* "Definisi tersebut memberikan makna bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (dan kelompok) pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Tindakan-tindakan ini, pada suatu saat berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan, baik yang besar maupun yang kecil, yang diamanatkan oleh keputusan kebijakan. Van (Meter dan Horn 1978:70)

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 Mazmanian dan Sabatier menjelaskan lebih lanjut tentang konsep implementasi kebijakan sebagaimana berikut:

> "Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yaitu kejadian-kejadian atau kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yaitu mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian." (Mazmanian dan Sabatier. 1983:20)

Berdasarkan pada pendapat tersebut di atas, nampak bahwa implementasi kebijakan tidak hanya terbatas pada tindakan atau perilaku badan alternatif atau unit birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan dari target group, namun lebih dari itu juga berlanjut dengan jaringan kekuatan politik sosial ekonomi yang berpengaruh pada perilaku semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya terdapat dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Banyak model dalam proses implementasi kebijakan yang dapat digunakan. Van Meter dan Horn dalam Samudra Wibowo et al. (1994), mengajukan model mengenai proses implementasi kebijakan *(a model of the policy implementation process).* Dalam model implementasi kebijakan ini terdapat enam variabel yang membentuk hubungan antara kebijakan dengan pelaksanaan. Van Meter dan Van Horn dalam teorinya ini beranjak dari argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang menghubungkan dengan prestasi kerja (performance). Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur implementasi.

Dengan memanfaatkan model-model tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini adalah hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi? Seberapa jauhkan tingkat efektifitas mekanisme-mekanisme kontrol pada setiap jenjang struktur? (Masalah ini menyangkut kekuasaan dari pihak yang paling rendah tingkatannya dalam organisasi yang bersangkutan). Seberapa

petingkah rasa keterikatan masing-masing orang dalam organisasi? (Hal ini menyangkut masalah kepatuhan). Atas dasar pandangan seperti itu, Van Meter dan Van Horn kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijakan menurut :

> a. Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan.
> b. Jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.
> (Meter dan Horn 1978:50)

Hal ini dikemukakan berdasarkan pada kenyataan bahwa proses implementasi ini akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijakan semacam itu. Dalam artian bahwa implementasi kebanyakan akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan, terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan, relatif tinggi.

Standard dan tujuan kebijakan mempunyai pengaruh tidak langsung terhadap pelaksanaan atau penyelenggaraan kebijakan. Disamping itu standard dan tujuan kebijakan juga berpengaruh tidak langsung terhadap disposisi para pelaksana melalui aktivitas komunikasi antar organisasi. Jelasnya respon para pelaksana terhadap suatu kebijakan didasarkan pada persepsi dan interpretasi mereka terhadap tujuan kebijakan tersebut. Walaupun demikian, hal ini bukan berarti bahwa komunikasi yang baik akan

menyeimbangkan disposisi yang baik atau positip diantara para pelaksana. Standard dan tujuan juga mempunyai dampak yang tidak langsung terhadap disposisi para pelaksana melalui aktivitas penguatan atau pengabsahan. Dalam hal ini para atasan dapat meneruskan hubungan para pelaksana dengan organisasi lain.

Hubungan antar sumber daya (*resources*) dengan kondisi sosial, ekonomi dan politik dalam batas wilayah organisasi tertentu dapat dikemukakan bahwa tersedianya dana dan sumber lain dapat menimbulkan tuntutan dari warga masyarakat swasta, kelompok kepentingan yang terorganisir untuk ikut berperan dalam melaksanakan dan mensukseskan suatu kebijakan. Jelasnya prospek keuntugan pada suatu program kebijakan dapat menyebabkan kelompok lain untuk berperan serta secara maksimal dalam melaksanakan dan mensukseskan suatu program kebijakan.

Bagaimanapun juga dengan terbatasnya sumber daya yang tersedia, masyarakat suatu negara secara individual dan kelompok kepentingan yang terorganisir akan memilih untuk menolak suatu kebijakan karena keuntungan yang diperolehnya lebih kecil bila dibandingkan dengan biaya operasional. Demikian juga dengan kondisi sosial, ekonomi dan politik dalam batas wilayah tertentu, mempengaruhi karakter-karakter agen-agen pihak pelaksana,

disposisi para pelaksana dan penyelenggaraan atau pelaksanaan kebijakan itu sendiri.

Kondisi lingkungan diatas mempunyai efek penting terhadap kemauan dan kapasitas untuk mendukung strujtur birokrasi yang telah mapan, kwalitas, dan keadaan agen pelaksana (implementor). Kondisi lapangan ini juga mempengaruhi disposisi implementor. Suatu program kebijakan akan didukung dan digerakkan oleh para warga pihak swasta, kelompok kepentingan yang terorganisir, hanya jika para implementor mau menerima tujuan, standars dan sasaran kebijakan tersebut. Sebaliknya suatu kebijakan tidak akan mendapat dukungan, jika kebijakan tersebut tidak memberikan keuntungan kepada mereka.

Disamping itu karakteristik para agen implementor dapat mempengaruhi disposisi mereka. Sifat jaringan komunikasi, derajad kontrol secara berjenjang dan tipe kepemimpinan dapat mempengaruhi identifikasi individual terhadap tujuan dan sasaran organisasi, dalam mana impelementasi kebijakan yang efektif sangat tergantung kepada orientasi dari para agen/kantor implementor kebijakan.

Dari uraian diatas, dapat dipahami bahwa keberhasilan impelementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh bernagai

variabel atau faktor yang pada gilrannya akan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan itu sendiri

2.1.3.2 Tahap-tahap Impelemtasi Kebijakan

Untuk mengefektifkan implementasi kebijakan yang ditetapkan, maka diperlukan adanya tahap-tahap implementasi kebijakan. M. Irfan Islamy membagi tahap implementasi dalam dua bentuk, yaitu :

a. Bersifat *self-executing*, yang berarti bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu negara terhadap kedaulatan negara lain.
b. Bersifat *non self-executing* yang berarti bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai. (Islamy 1997, 102-106)

Ahli lain, Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (dalam Solichin Abdul Wahab, 1991, 36) mengemukakan sejumlah tahap implementasi sebagai berikut :

Tahap I : Terdiri atas kegiatan-kegiatan :

a. Menggambarkan rencana suatu program dengan penetapan tujuan secara jelas ;
b. Menentukan standar pelaksanaan ;
c. Menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan.

Tahap II : Merupakan pelaksanaan program dengan mendayagunakan struktur staf, sumber daya, prosedur, biaya serta metode ;

Tahap III : Merupakan kegiatan-kegiatan :

a. Menentukan jadual ;

b. Melakukan pemantauan ;

c. Mengadakab pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program. Dengan demikian jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat diambil tindakan yang sesuai, dengan segera.

Jadi implementasi kebijakan akan selalu berkaitan dengan perencanaan penetapan waktu dan pengawasan, sedangkan menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Solichin Abdul Wahab, (1991,38) Mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan. Yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan baik yang menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasi maupun usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat. Hal ini tidak saja mempengaruhi perilaku lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas sasaran (*target grup*) tetapi juga memperhatikan berbagai kekuatan politik, ekonomi, sosial yang berpengaruh pada impelementasi kebijakan negara.

2.1.3.3 Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Berdasarkan pendapat diatas implementasi kebijakan yaitu kejadian atau kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara.

Model Mazmania dan Sabtier di sebut model kerangka analisis implementasi. Mereka mengkalsifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel:

1. Mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang di kehendaki.
2. Kemampuan kebijakan untuk merekstruktur proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksanan dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar dan variable di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan public, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.
3. Tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar. (Mazmania, Sabatier,1983:20-39)

2.2 Sistem Informasi Manajemen Sistem Informasi Manajemen Data (SIM-Data)

Istilah sistem informasi manajemen (Edhy Sutanta, 2003:19) sebernarnya terdiri atas tiga kata kunci, yaitu sistem, informasi, dan manajemen. Sebagaimana telah disinggung, cara yang lebih baik untuk memberikan definisi sistem informasi manajemen adalah dimulai dengan memahami istilah sistem, informasi, dan manajemen. Selanjutnya, berdasarkan pemahaman yang diperoleh dapat digunakan untuk memberikan definisi tentang sistem informasi manajemen yaitu menggabungkan ketiga kata kunci tersebut.

Sistem informasi manajemen dapat didefinisikan sebagai sekumpulan subsistem yang saling berhubungan, berkumpul bersama-sama dan membentuk satu kesatuan, saling berinteraksi dan bekerjasama antara bagian satu dengan yang lainnya dengan cara tertentu untuk melakukan fungsi pengolahan data, menerima masukan berupa data-data, kemudian mengolahnya dan menghasilkan keluaran berupa informasi sebagai dasar bagi pengambilan keputusan yang berguna dan mempunyai nilai nyata yang dapat dirasakan akibatnya baik pada saat itu juga maupun di masa mendatang, mendukung kegiatan operasional, manajerial, dan strategis organisasi dengan memanfaatkan berbagai sumber daya yang ada dan tersedia bagi fungsi tersebut guna mencapai tujuan.

2.2.3 Definisi sistem

Sebagaimana istilah sistem informasi manajemen/ SIM, sistem juga telah didefinisikan oleh para ahli dalam berbagai cara yang berbeda. Perbedaan tersebut terjadi karena perbedaan cara pandangd dan lingkup system yang di tinjau.

Secara umum, sistem dapat didefinisikan sebagai sekumpulan hal atau kegiatan atau elemen atau subsistem yang saling berkerja sama atau yang dihubungkan dengan cara-cara tertentu sehingga membentuk satu kesatuan untuk melaksanakan suatu fungsi guna mencapai suatu tujuan. Suatu system mempunyai karakteristik sebagai berikut:

1. Mempunyai komponen
2. Mempunyai batas
3. Mempunyai lingkung
4. Mempunyai penghubung/ antar muka
5. Mempunyai masukan
6. Mempunyai pengolahan
7. Mempunyai keluaran
8. Mempunyai sasaran dan tujuan
9. Mempunyai umpan baik
10. Mempunyai control
    (Edhy Sutanta, 2003:3)

Komponen sistem adalah segala sesuatu yang menjadi bagian menyusun sistem. Komponen sistem dapat berupa benda nyata ataupun abstrak. Komponen sistem disebut sebagai subsistem, dapat berupa orang, benda, hal atau kejadian yang terlibat di dalam sistem. Batas sistem diperlakukan untuk membedakan satu sistem dengan sistem yang lain. Tanpa

adanya batas sistem, maka sangat sulit untuk menjelaskan suatu sistem. Batas sistem akan memeberikan batasan *scope* tinjauan terhadap sistem.

Lingkugan sistem adalah segala sesuatu yang berada di luar sistem. Lingkungan sistem dapat menguntungkan ataupun merugikan. Umumnya, lingkungan yang menguntungankan akan selalu dipertahankan untuk menjaga keberlangsungan system. Sedangkan lingkungan sistem yang merugikan akan diupayakan agar mempunyai pengaruh seminimal mungkin, bahkan jika mungkin ditiadakan. Masukan merupakan komponen system, yaitu segala sesuatu yang perlu dimasukan kedalam sistem sebagai bahan yang akan diolah lebih lanjut untuk menghasilakan keluaran yang berguna. Dalam Sistem Informasi Manajemen, masukan disebut sebagai data.

Penghubung/antar muka merupakan komponen sistem, yaitu segala sesuatu yang bertugas menjembatani hubungan antar komponen antar sistem. Penghubung/antar muka merupakan sarana yang memungkinkan setiap komponen saling berinteraksi dan berkomunikasi dalam rangka menjalankan fungsi masing-masing komponen. Dalam dunia komputer, penghubung/antar muka dapat berupa berbagai macam tampilan dialog layar monitor yang memungkinkan seseorang dapat dengan mudah mengoperasikan sistem aplikasi komputer yang digunakannya.

Keluaran merupakan komponen sistem yang berupa berbagai macam bentuk keluaran yang dihasilkan oleh komponen pengolahan. Dalam sistem informasi manajemen, keluaran adalah informasi yang dihasilkan oleh

program aplikasi yang akan digunakan oleh para pemakai sebagai bahan pengambilan keputusan.

Setiap komponen dalam system perlu dijaga agar saling bekerja sama dengan harapan agar mampu mencapai sasaran dan tujuan sistem. Sasaran berbeda dengan tujuan. Sasaran sistem adalah apa yang ingin dicapai oleh sistem untuk jangka waktu yang relative pendek. Sedangkan tujuan merupakan kondisi/ hasil akhir yang ingin dicapai oleh sistem untuk jangka waktu yang panjang. Dalam hal ini, sasaran merupakan hasil pada setiap tahapan tertentu yang mendukung upaya pencapaian tujuan.

Setiap komponen dalam sistem perlu selalu dijaga agar tetap bekerja sesuai dengan peran dan fungsinya masing-masing. Hal ini bias dilakukan jika ada bagian yang berperan menjaganya, yaitu bagian kendali. Bagian kendali mempunyai peeran utama menjaga agar proses dalam sistem dapat berlangsung secara normal sesuai dengan batasan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dalam sistem informasi manajemen, kendali dapat berupa validasi masukan, validasi proses maupun validasi keluaran yang dapat dirancang dan dikembangkan secara terprogram serta umpan balik di perlukan oleh bagian kendali (*control*) sistem untuk mengecek terjadinya penyimpangan proses dalam system dan mengembalikannya kedalam kondisi normal.

2.3.1.1 Jenis Sistem

Tinjauan tentang suatu sistem dapat diklasifikasikan dalam beberapa cara yaitu

1. Sistem diklasifikasikan sebagai system fisis dan system abstrak.
2. Sistem dikalisfikasikan sebagai sistem alamiah dan sistem buatan manusia.
3. Sistem dikalsifikasi sebagai sistem tertentu dan sistem tidak tentu.
4. Sistem dikalsifikasi sebagai sistem tertutup dan sistem terbuka.
   (Edhy Sutanta, 2003:8)

Sistem tertutup merupakan sistem yang tingkah lakunya tidak dipengaruhi oleh lingkungan luarnya. Sebaliknya, sistem terbuka mempunyai perilaku yang dipengaruhi oleh lingkungannya. Sistem alamiah adalah sistem yang keberadaannya terjadi secara alami tanpa campur tangan manusia. Sedangkan sistem buatan manusia ada sebagai hasil kerja manusia.

Sistem tertentu adalah sistem yang tingkah lakunya dapat ditentukan sebelumnya. Sedangkan sistem tidak tertentu tingkah lakunya tidak dapat ditentukan sebelumnya. Sistem fisis adalah sistem yang komponennya berupa benda nyata yang dapat dilihat atau dijamah oleh tangan manusia. Sedangkan sisitem abstrak adalah sistem yang komponennya tidak dapat dilihat atau dijamah oleh tangan manusia.

2.2.4 Informasi

2.2.4.1Data dan Informasi

Data dapat didefinisikan sebagai bahan keterangan tentang kejadian nyata atau fakta yang dirumuskan dalam sekelompok lambing tertentu yang tidak acak yang menunjukan jumlah tindakan, atau hal. Data dapat berupa catatan dalam kertas, buku, atau tersimpan sebagai file dalam basis data. Data akan menjadi bahan dalam suatu proses pengolahan data. Oleh karenanya, suatu data belum dapat berbicara banyak sebelum diolah lebih lanjut.

Informasi merupakan hasil pengolahan data sehingga menjadi bentuk yang penting bagi penerimannya dan mempunyai kegunaan sebagai dasar dalam pengambilan keputusan yang dapat dirasakan akibatnya secara langsung saat itu juga atau secara tidak langsung pada saat mendatang. Untuk memperoleh informasi, diperlukan adanya data yang akan diolah dan unit pengolah.

2.2.4.2 Faktor Informasi

Faktor yang berpengaruh terhadap suatu informasi adalah meliputi fungsi, biaya, nilai, dan mutu informasi

2.2.4.3 **Fungsi Informasi**.

Suatu informasi dapat mempunyai beberapa fungsi antara lain (Edhy Sutanta, 2003:11):

1. Menambah pengetahuan.
2. Mengurangi ketidakpastian.
3. Mengurangi resiko kegagalan.
4. Mengurangi keanekaragaman yang tidak diperlukan.
5. Memberi standar, aturan, ukuran, dan keputusan yang menetukan pencapaian sasaran dan tujuan.

Informasi akan menambah pengetahuan bagi penerimanya yang dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan yang mendukung proses pengambilan keputusan dan informasi akan mengurangi ketidakpastian karena apa yang akan terjadi dapat diketahui sebelumnya, sehingga menghindari keraguan pada saat pengambilan keputusan.

Adanya informasi akan resiko kegagalan karena apa yang akan terjadi dapat diantisipasi dengan baik, sehingga kemungkinan terjadinya kegagalan akan dapat dikurangi dengan pengambilan keputusan yang tepat sehingga informasi akan megurangi keanekaragaman yang tidak diperlukan, karena keputusan yang diambil lebih terarah dan akhirnya informasi akan memberikan standar, aturan, ukuran, dan

keputusan yang lebih terarah untuk mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan secara lebih baik berdasarkan informasi yang diperoleh.

2.2.4.4 Biaya informasi

Biaya informasi adalah meliputi komponen biaya yang harus dikeluarkan yang dapat berupa:

1. Biaya perangkat keras
2. Biaya analisa, perancangan dan pelaksanaan system
3. Biaya tempat dan lingkungan
4. Biaya perubahan
5. Biaya operasi

2.2.4.5 Nilai Infomasi

Menurut Gordon B Davis dalam Edhy Sutanta, (2003:13) nilai informasi dikatakan sempurna apabila perbedaan antara kebijakan optimal tanpa informasi yang sempurna dan kebijakan optimal menggunakan informasi yang sempurna dapat dinyatakan dengan jelas. Berdasarkan informasi itu, maka seseorang manajer/pimpinan dapat mengambil keputusan secara lebih baik.

2.2.4.6 Mutu Informasi

Hasil penyelidikan tentang sikap para manajer terhadap system informasi manajemen menunjukan bahwa 75% manajer menilai peningkatan mutu dan jumlah informasi adalah hamper sama dipandang dari sudut pengaruhnya terhadap prstasi kerja. Tetapi apabila diberi kesempatan memilih, maka lebih dari 90% manajer menyukai peningkatan mutu informasi dari pada jumlahnya.

Perbedaan mutu informasi disebabkan oleh penyimpangan atau kesalahan. Pada umumnya kesalahan informasi merupakan masalah yang lebih sulit diatasi karena tidak mudah menyusuaikannya di bandingkan jika hanya terjadi penyimpangan informasi. Menurut Gordon B. Davis dalam Edhy Sutanta, kesalahan informasi antara lain disebabkan oleh hal sebagai berikut:

1. Metode pengumpulan dan pengukuran data yang tidak tepat
2. Tidak dapat mengikuti prosedur pengolahan yang benar
3. Hilang/tidak terolahnya sebagai data
4. Pemeriksaan/pencatatan data yang salah
5. Dokumen induk yang salah
6. Kesalahan dalam prosedur pengolahan
7. Kesalahan yang dilakukan secara sengaja
)

Penyebab kesalahan tersebut dapat diatasi dengan cara-cara sebagai berikut:

1. Control sistem untuk menemukan kesalahan
2. Pemeriksaan internal dan eksternal
3. Penambahan batas ketelitian data
4. Instruksi dari pemakai yang terprogram secara baik dan dapat menilai adanya kesalahan-kesalahan yang mungkin terjadi.
   (Gordon B. Davis dalam Edhy Sutanta, 2003:16)

2.2.5 Manajemen

Manajemen dapat diartikan sebagai proses memanfaatkan berbagai sumber daya yang tersedia untuk mencapai suatu tujuan. Manajemen juga dapat dimaksudkan sabagai suatu sistem kekuasaan dalam suatu organisasi agar orang-orang menjalankan pekerjaan. Umumnya, sumber daya yang tersedia dalam manajemen meliputi manusia, material, dan odal. Konsep sumebr daya manajemen ini akan menjadi bertambah ketika pembahasan difokuskan pada system informasi manajemen.

Dalam upaya memanfaatkan sumber daya menajemen tersebut, para manajer akan melakukan tiga macam proses manajemen, yang meliputi:

1. Perencanaan
2. Pengendalian (meliputi, pengorganisasian, penggerakkan, dan koordinasi)
3. Pengambilan keputusan
   Edhy Sutanta, 2003:17-18)

Proses manajemen dapat dilakukan dalam tiga tingkatan kegiatan manajemen. Tingkatan kegiatan manajemen dapat dibedakan menjadi tiga yaitu:

1. Perencanaan dan pengendaliaan operasional
2. Perencanaan taktis dan pengendalian manajemen
3. Perencanaan strategi
   Edhy Sutanta, 2003:17-18)

Tingkat perencanaan operasional dan pengendalian manajemen merupakan kagiatan manajemen pada tingkat paling rendah.tingkat perencanaan taktis dan pengendaliaan manajemen merupakan kegiatan manajemen tingkat menengah. Sedangkan tingkat perencanaan strategis merupakan tingkat kegiatan manajemen paling atas.

2.3 Sistem Informasi Manajemen Data (SIM-Data)

Manajemen Data Berfungsi sebagai media penghubung antara komponen-komponen sistem nformasi dengan *database* dan antara masing-masing komponen sistem informasi. Sistem Informasi Manajemen Data ini dibangun dengan berbasis web, sehingga dapat diakses dan diupdate langsung melalui media internet oleh masing-masing SKPD di lingkungan pemerintah kabupaten Bandung, mulai dari tingkat desa/kel sampai dengan SKPD lingkup Kabupaten (Dinas/Badan/Kantor/Rumah Sakit/Bagian) tentunya melalui otorirasi tertentu (*username* dan *password* diperoleh melalui

pendaftaran dan diberikan oleh admin di Bapapasi). SIM-Data berfungsi sebagai tempat penyimpanan data dan informasi oleh beberapa unit organisasi, dimana *database* mempunyai kecenderungan berkembang sejalan dengan perkembangan organisasi, sehingga interaksi antar unit akan bertambah besar yang menyebabkan informasi yang dibutuhkan juga akan semakin bertambah.

Sistem Informasi Manajemen Data ini merupakan kumpulan data (data gathering) hasil penyelenggaraan pembangunan pemeririntahan di wilayah Kabupaten Bandung yang dihasilkan dari SKPD Kab/Kecamatan sampai dengan keluraha/desa. Saat ini sistem masih tahap pengembangan karena data-data yang belum ada sepenuhnya dimigrasi ke basis data sehingga penelusuran data-data terkait masih berupa data asli. Disamping itu pengaksesan terhadap data masih dilakukan melalaui prosedur pengunduhan.