BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Kualitas

Kualitas pada dasarnya terkait dengan suatu pelayanan yang terbaik, yaitu suatu sikap atau cara kerja aparat dalam melayani pelanggan atau masyarakat secara memuaskan. Menurut Triguno dalam bukunya Budaya Kerja Menciptakan Lingkungan yang Kondusif untuk Meningkatkan Produktivitas Kerja, pelayanan terbaik yaitu melayani setiap saat secara tepat dan memuaskan, berlaku sopan, ramah, dan menolong, serta profesional dan mampu. (Triguno, 1997: 76).

Triguno lebih lanjut menerangkan mengenai pelayanan yang terbaik yang mengartikan kualitas sebagai berikut:

> "Kualitas adalah standarisasi yang harus dicapai oleh seorang/kelompok/lembaga/organisasi mengenai kualitas sumber daya manusia, kualitas cara kerja, proses dan hasil kerja atau produk yang berupa barang dan jasa. Berkualitas mempunyai arti memuaskan kepada yang dilayani, baik internal maupun eksternal, dalam arti optimal pemenuhan atas tuntutan pelanggan/masyarakat". (Triguno, 1997: 76).

Pernyataan di atas maksudnya adalah bahwa kualitas merupakan suatu cara untuk mencapai tujuan yang dilakukan baik oleh seorang, kelompok, lembaga atau organisasi secara optimal melalui standarisasi pelayanan yang meliputi kemampuan atau mutu seseorang dalam proses pemberian pelayanannya untuk mencapai suatu kepuasan.

Sampara Lukman mendefinisikan kualitas adalah janji pelayanan oleh aparat kepada masyarakat sebagai pihak yang dilayani agar mereka merasa puas dan diuntungkan. (Lukman. S., 1999 : 11). Melihat pada pernyataan Sampara, dapat

disimpulkan bahwa fokus perhatiannya lebih mengartikan kualitas sebagai janji dari pemerintah kepada masyarakat pada proses pemenuhan kebutuhannya.

Menanggapi perbedaan pendefinisian kualitas oleh para ahli di atas, Garvin seperti yang dikutip Christoper Lovelock berusaha mengelompokkan pengertian kualitas ke dalam lima perspektif. Kelima perspektif itu adalah sebagai berikut:

1. *Trancedental Approach,* yang menganggap kualitas sebagai *innate Excellence,* yaitu kualitas dapat dirasakan tetapi sulit untuk didefinisikan atau dioperasionalkan.
2. *Product Basic Approach,* yang menganggap bahwa kualitas merupakan karakteristik atau atribut yang dapat diukur.
3. *User Basic Approach,* yang memandang kualitas tergantung kepada orang yang memandangnya, sehingga produk yang bisa memuaskan preferensi seseorang merupakan produk yang berkualitas paling tinggi.
4. *Manufacturing Based Approach,* yang memandang bahwa kualitas sebagai kesesuaian dengan persyaratan (*conformance to requirements)*. Dalam sektor jasa, dapat dikatakan bahwa kualitasnya bersifat *operations driven.*
5. *Value Based Approach,* yang memandang kualitas dari segi nilai dan harga dengan mempertimbangkan *trade off* antara kinerja dengan harga. Kualitas didefinisikan sebagai *affordable exellence.*
   (Lovelock, C., 1994: 78)

Melihat pendapat Garvin tersebut, pada hakekatnya kualitas itu mengacu pada lima kriteria, yaitu:

1. Kondisi produk dan jasa.
2. Strategi dasar yang menghasilkan jasa.
3. Karakteristik produk.
4. Keistimewaan produk yang bebas dari kekurangan dan kerusakan.
5. Standar yang harus dicapai.

Kelima kriteria tersebut, pada akhirnya diarahkan untuk memenuhi keinginan dan kebutuhan pelanggan atau masyarakat, sebab masyarakat atau pelanggan yang merasakan secara langsung terhadap produk atau jasa yang dihasilkan oleh suatu

organisasi atau pemerintah. Oleh karena itu, kualitas akan selalu berhubungan dan berorientasi kepada masyarakat atau pelanggan.

2.2 Konsep Pelayanan Kesehatan

Definisi secara jelas mengenai pelayanan kesehatan dapat ditinjau secara etimologis dari pengertian pelayanannya sendiri yaitu: *Pelayanan* berasal dari kata Layan, kemudian pelayanan dapat diartikan sebagai:

1. Perihal/cara melayani
2. Servis/jasa
3. kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa

Pelayanan yang dimaksudkan dalam tulisan ini adalah cara pemberian pelayanan baik berupa barang atau jasa terhadap masyarakat. Dimana, persyaratan dalam menyampaikan produk atau jasa tersebut terdiri dari empat elemen penting yaitu: “1. Permintaan pelanggan, 2. Pola permintaan, 3. Kendala-kendala” (Andi, 1997). Ketiga elemen tersebut dikombinasikan untuk membentuk *deliverables* bagi suatu proses penyampaian barang dan jasa, persyaratan tersebut disebut tugas pelayanan (*service task*).

Penjelasan pernyataan tersebut adalah bahwa permintaan pelanggan berarti organisasi yang harus berorientasi pada kebutuhan pelanggannya dan menentukan dasar yang akan mereka gunakan untuk bersaing (dalam sektor publik, level absolut dan target perbaikan bagi perbaikan pelayanan pada pelanggan seperti halnya dengan biaya yang ditentukan oleh pemerintah.

Target efisiensi ini akan mempengaruhi jumlah dan jenis sumber daya yang dapat digunakan oleh proses, termasuk orang, mesin, komputer, fasilitas, sumber daya finansial, dan lain-lain

Pelayanan yang dilakukan kepada masyarakat tersebut, harus berlaku efisien dan efektif. Poerwadarminta menyebutkan bahwa: “Pelayanan adalah perbuatan, cara, hal melayani. Melayani adalah menolong menyediakan segala hal yang diperlukan orang lain (tamu, pembeli, dan sebagainya)” (Poerwadarminta, 1986:573). Oleh karena itu pelayanan merupakan proses untuk melayani seseorang terkait dengan segala hal yang dibutuhkannya.

Kegiatan pelayanan pada dasarnya menyangkut pemenuhan suatu hak. Ia melekat pada setiap orang baik secara individu maupun kelompok (organisasi) dan dilakukan secara universal. Hal ini seperti diungkapkan oleh Hersey dan Blancart dalam Moenir, sebagai berikut: “Hak atas pelayanan itu sifatnya sudah universal, berlaku terhadap siapa saja yang berkepentingan atas hak itu, dan oleh organisasi apapun juga yang tugasnya menyelenggarakan pelayanan”. (Moenir, 1995:41)

Berkaitan dengan pernyataan tersebut Hersey dan Blancart mengemukakan pendapatnya mengenai pelayanan sebagai berikut:

> “Sejak proses pembentukan janin dalam tubuh seorang ibu, manusia sudah membutuhkan pelayanan dalam bentuk kerja sama suami isteri sampai proses kelahirannya, perawatan hingga dewasa dan bahkan sampai pada terbentuknya keluarga baru. Pendeknya, seluruh hidup manusia itu bergantung pada fungsi pelayanan dalam berbagai ragam corak dan bentuk serta kualitasnya” (Moenir, 1995:19).

Mengacu pada pernyataan tersebut, maka dapatdikatakan bahwa pelayanan itu melekat pada diri kita dari sejak pertama kita turun ke dunia oleh karena

bagaimanapun keadaan dan kondisi kita, pelayanan selalu ada pada ruang lingkup kehidupan kita.

Pemerintah adalah aparatur yang melaksanakan dan menyelenggarakan pelayanan kepada masyakat. Hal tersebut merupakan konsekuensi dari kesepakatan antara pemerintah dengan yang diperintah. Dimana pemerintah sebagai lembaga birokrasi yang mempunyai fungsi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat (publik). Sedangkan masyarakat sebagai pihak yang memberi mandat kepada pemerintah mempunyai hak untuk memperoleh pelayanan dari pemerintah. Oleh karena itu Dale menyatakan bahwa: "Aparat birokrasi adalah *The Civil Servant"*(Saefullah, 1995:5).

Ndaraha memberikan batasan pengertian tersendiri mengenai pelayanan sebagai berikut:

> "Pelayanan (*service*) meliputi jasa dan pelayanan. Jasa adalah komoditi, sedangkan layanan pemerintah kepada masyarakat terkait dengan suatu hak dan lepas dari persoalan apakah pemegang hak itu dapat dibebani suatu kewajiban atau tidak. Dalam hubungan ini dikenal dengan adanya hak bawaan (sebagai manusia) dan hak pemberian. Hak bawaan itu selalu bersifat individual dan pribadi, sedangkan hak pemberian meliputi hak sosial politik dan individual. Lembaga yang berkewajiban memenuhi hak-hak tersebut adalah pemerintah, kegiatan pemerintah untuk memenuhi hak bawaan dan hak berian inilah yang disebut pelayanan kepada masyarakat". (Ndraha, 1997:14)

Maksud dari pernyataan tersebut adalah bentuk pelayanan dapat berupa suatu jasa atau barang yang diberikan baik oleh pemerintah ataupun pihak swasta, dimana jasa merupakan suatu proses dan kegiatan yang tidak/kurang berwujud atau lebih bersifat abstrak sedangkan barang suatu proses dan kegiatan yang berwujud yang diberikan kepada masyarakat untuk memenuhi kebutuhannya.

Pelayanan pemerintah kepada masyarakat dalam konteks pemerintahan disebut dengan Pelayanan publik. Hal tersebut sesuai dengan pengertian *public* menurut Shepherd dan Wilcox bahwa:

> *"the public is, of course, the whole community, individuals, sharing citizenship, responsibilities and benefits"* (publik adalah keseluruhan masyarakat, individu-individu yang membagi kewajiban, tanggung jawab, dan keuntungan) (Saefullah, 1999:5).

Luthans mengatakan: "Pelayanan sebagai proses yang menunjuk kepada segala usaha yang dilakukan oleh salah satu pihak kepada pihak lain dalam rangka pencapaian tujuan tertentu" (Moenir, 1995:17). Hal ini berarti bahwa pelayanan berkaitan dengan proses pemenuhan kebutuhan seseorang dalam rangka pencapaian tujuan.

Definisi pelayanan umum menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Nomor 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum adalah sebagai berikut:

> "Segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan". (Kep Menpan/No 81/1993).

Mengacu pada pernyataan di atas maka pelayanan umum adalah pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintah dalam hal pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam bentuk barang dan jasa. Sesuai dengan surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 menyebutkan bahwa: "Salah satu hakekat pelayanan umum adalah meningkatkan mutu dan produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah di bidang

pelayanan umum. Pelayanan umum diberikan kepada para pengguna jasa diatur dalam suatu tata laksana yang mengandung sendi-sendi untuk sesuai dengan surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 81 Tahun 1993, yaitu:

a. Kederhanaan, dalam arti prosedur/tata cara pelayanan umum diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan dilaksanakan.
b. Kejelasan dan kepastian, dalam arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai:
    1. Prosedur/tata kerja pelayanan umum
    2. Persyaratan pelayanan umum baik teknis maupun administrasi
    3. Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan umum rincian biaya/tarif pelayanan umum dan tata cara pembayaran
    4. Jadwal waktu penyelesaian pelayanan umum
    5. Hak dan kewajiban pemberi dan penerima pelayanan umum
c. Kemanan, dalam arti proses serta hasil pelayanan umum dapat memberikan keamanan dan kenyamanan serta dapat memberikan kepastian hukum.
d. Keterbukaan prosedur/tata kerja, persyaratan, satuan kerja, pejabat bertanggung jawab memberi pelayanan umum, waktu penyelesaian, dan rincian biaya serta hal-hal yang berkaitan dengan proses pelayanan umum (Kep Menpan/No 81/1993).

Seiring dengan pernyataan di atas maka dengan jelas bahwa pelayanan umum harus dilaksanakan dengan keserdehanaan, kejelasan, keamanan, dan keterbukaan, hal ini bertujuan agar pelayanan yang diberikan bersifat transparan, adil dan rahasia sehingga dapat meminimalisir terjadinya tindakan kkn.

Dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat, pemerintah harus memiliki tiga aspek penting. Tiga aspek penting itu ialah:

1. Memiliki tanggung jawab yang tinggi selaku abdi negara dan abdi masyarakat
2. Responsif terhadap masalah yang dihadapi masyarakat khususnya yang membutuhkan pelayanan masyarakat dalam arti luas
3. Komitmen dan konsisten terhadap nilai standar moralitas dalam menjalankan kekuasaan pemerintah
   (Tjahya Supriatna. 1997).

Pemerintah selanjutnya mengatakan bahwa seorang pemerintah sebagai aparatur negara tidak boleh lepas dari sikap konsisten terhadap landasan falsafah

dan hukum sebagai nilai dan moral yang harus dijunjung tinggi, berorientasi pada sistem organisasi, dan sebagai *"Public Service"* harus memperhatikan aspirasi dan kepentingan masyarakat, sehingga mampu memberikan aset informasi yang relevan dalam rangka menumbuhkan partisipasi masyarakat. Dengan demikian pemerintah harus menjungjung nilai-nilai moral dalam proses pelayanan publik agar terjadi suatu korelasi yang kondusif antara pemerintah dengan masyarakat.

Menurut Soewarno Handayaningrat definisi pelayanan sebagai berikut: "Pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik" (Handayaningrat 1993:11). Berkaitan dengan hal tersebut, Moenirmengungkapkan bahwa pelayananan merupakan proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain yang langsung. Sedangkan Taliziduhu Ndrahamenggambarkan bahwa:

> "Pelayanan (*service)* itu meliputi jasa dan pelayanan jasa yang merupakan komoditi dan layanan pemerintah kepada masyarakat terkait dengan suatu hak dan lepas dari persoalan apakah pemegang hak itu dapat dibebani suatu kewajiban atau tidak". (Moenir, 1998:91)

Sementaraitu*Gaspersz*dalam*Sedarmayanti*mengemukakantentangkriteria yang menjadiciripelayananataujasasekaligusmembedakannyadaribarang, yaitu:

1. Pelayananmerupakan output tidakberbentuk
2. Pelayananmerupakan output variabel, tidak standard
3. Pelayanantidakdapatdisimpandalaminventori, tetapidapatdikonsumsidalamproduksi
4. Terdapathubungandenganpelangganmelalui proses pelayanan
5. Pelangganberpastisipasidalam proses memberikanpelayanan
6. Keterampilanpersoneldiserahkanataudiberikansecaralangsungkepadapelanggan
7. Pelayanantidakdapatdiproduksisecara missal
8. Membutuhkanpertimbanganpribadi yang tinggidariindividu yang memberikanpelayanan
9. fasilitaspelayananberadadekatdenganpelanggan.

(Sedarmayanti, 1991:154)

Penjelasandiatasdapatdiambilpengertianbahwapeningkatanpelayananjugadapatdiartikansebagaikegiatanpelayanan yang diberikankepadaseseorangatau orang lain, organisasipemerintah, swasta, sosial, politikdan LSM sesuaidenganperaturanperundang-undangan yang berlaku.

Pelayanan dalam konteks penelitian ini adalah pelayanan di bidang kesehatan, dimana pelayanan kesehatan sebagai berikut:

> "setiap upaya yang diselenggarakan secara sendiri atau bersama-sama dalam suatu organisasi untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, mencegah dan mengobati penyakit serta memulihkan kesehatan perseorangan, kelompok, dan ataupun masyarakat. (azrul Anwar. 1988:40)

Dari pengertian tersebut maka pelayanan kesehatan adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam meningkatkan proses kesehatan masyarakat baik itu melalui pencegahan maupun pengobatan penyakit untuk mewujudkan pelayanan yang berkualitas. Adapun pelayanan yang berkualitas menurut Azrul Azwar (1994:21) menunjuk pada tingkat kesempurnaan penampilan pelayanan kesehatan yang dapat memuaskan setiap pemakai jasa pelayanan kesehatan.

2.3 Konsep Kualitas Pelayanan

Hubungan kualitas dengan pelayanan dikemukakan oleh Sampara Lukman, sebagai berikut:

> "Kualitas pelayanan adalah pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar pelayanan yang telah dibakukan sebagai pedoman dalam memberikan layanan. Standar pelayanan adalah ukuran yang telah ditentukan sebagai suatu pembakuan pelayanan yang baik "(Lukman, 1999 : 14).

Definisi kualitas pelayanan tersebut mengacu kepada definisi yang disampaikan oleh Sampara Lukman yang menerangkan bahwa kualitas merupakan pemberian pelayanan sesuai dengan standar pelayanan yang berlaku.

Pendapat lain mengenai kualitas pelayanan dikemukakan Lovelock yang dikutip oleh Fandy Tjiptono, yaitu : “Sebagai tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan” (Tjiptono, 1996:59). Hal ini berarti bila jasa atau layanan yang diterima tidak sesuai dengan apa yang diharapkan, maka kualitas jasa atau layanan yang diterima lebih rendah daripada yang diharapkan dan akan dipersepsikan buruk.

Berbicara mengenai kualitas pelayanan, Wyckof seperti yang dikutip oleh Fandy Tjiptono mendefinisikan kualitas pelayanan, yaitu “Sebagai tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan” (Tjiptono, F. 2000: 59). Hal ini berarti bila jasa atau layanan yang diterima lebih rendah daripada yang diharapkan, maka akan dipersepsi bahwa pelayanan tersebut buruk atau tidak memuaskan.

Fandy Tjiptono berpendapat bahwa secara garis besar ada empat unsur pokok yang terkandung di dalam pelayanan yang unggul (*service excellence*), yaitu:

1. Kecepatan;
2. Ketepatan;
3. Keramahan;
4. Kenyamanan.

(Tjiptono F, 2000: 58).

Keempat komponen tersebut merupakan suatu kesatuan yang terintegrasi, artinya pelayanan menjadi tidak *excellence*(unggul/memuaskan) bila ada salah satu komponen yang kurang. Kualitas jasa atau layanan yang baik akan dapat

memberikan kepuasan terhadap masyarakat, yang pada akhirnya akan menciptakan loyalitas masyarakat terhadap organisasi (institusi) yang bersangkutan.

Berkaitandengankualitaspelayanan,

Suprantomenyebutkanbeberapadimensiatauukurandarikualitaspelayanan, yaitu :

> "Dimensikualitaspelayananmeliputikeandalan (*reliability*), kemampuanuntukmelaksanakanjasa yang dijanjikandengantepatdanterpercaya; keresponsifan (*responsiveness*), kemampuanuntukmembantupelanggandanketanggapan; keyakinan (*confidence*), pengetahuandankesopanankaryawansertakemampuanmerekauntukmenimbulkankepercayaandankeyakinanatau*assurance*; empati (*emphaty*), syaratuntukpeduli, memberikanperhatianpribadipadapelanggan; berwujud (*tangible*), penampilanfasilitasfisik, peralatan, personil, dan media komunikasi". (Supranto, 1997 : 107).

Pendapat lain yang senadamengenaidimensikualitaspelayanandikemukakanolehFandyTjiptono yang mengutippendapatPasuramandalambukunyaManajemenJasa, yaitu :

1. Buktilangsung (*tangibles*), meliputifasilitasfisik, perlengkapan,pegawai, dansaranakomunikasi.
2. Keandalan (*reliability*), yaknikemampuanmemberikanpelayanan yang dijanjikandengansegera, akurat, danmemuaskan.
3. Dayatanggap (*responsiveness*), yaitukeinginanparastafuntukmembantuparapelanggandanmemberikanpelayanandengantanggap.
4. Jaminan (*assurance*), mencakuppengetahuan, kemampuan, kesopanan, dandapatdipercaya yang dimilikiparastaf; bebasdaribahaya, resikoataukeragu-raguan.
5. Empati, meliputikemudahandalammelakukanhubungankomunikasi yang baik, perhatianpribadi, danmemahamikebutuhanparapelanggan.

(Tjiptono, 1996 : 70)

Bertolak dari berbagai pendapat diatas, maka untuk mengukur suatu kualitas pelayanan publik dalam penelitian ini digunakan indikator sebagai berikut :

1. Bukti langsung (*Tangibles*), yaitu penampilan fasilitas fisik, peralatan, personel, dan media komunikasi, yang diukur dengan:

a. Kelengkapan aparatur yang melayani masyarakat;
b. Kelengkapan peralatan pelayanan
c. Kesesuaian waktu pelayanan dengan jam kerja

2. Keandalan (*Reliability*), yaitu kemampuan untuk melaksanakan jasa yang dijanjikan dengan tepat dan terpercaya, yang diukur dengan:
   a. Kesesuaian tarif pelayanan;
   b. Tempat pelayanan yang mudah dijangkau.
3. Daya tanggap (*Responsiveness*), yaitu kemampuan untuk membantu pelanggan dan memberikan jasa dengan cepat atau tanggap, yang diukur dengan:
   a. Kecepatan dalam memproses produk layanan;
   b. Kecepatan dalam menindaklanjuti keluhan masyarakat
4. Jaminan (*Assurance*), yaitu pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan sifat yang dapat dipercaya, bebas dari bahaya, resiko, atau keragu-raguan, yang diukur dengan:
   a. Terciptanya rasa aman dan nyaman;
   b. Prosedur dan persyaratan pelayanan sederhana dan mudah dipahami.
5. Empati (*Emphaty*), yaitu syarat untuk peduli dan memberi perhatian pribadi bagi pelanggan, yang diukur dengan:
   a. Perhatian terhadap masyarakat.
   b. Memberikan penjelasan yang tepat terhadap keluhan masyarakat.

2.4 Konsep Sistem

Secara sederhana Geoffrey Gordon mendefinisikan sistem sebagai suatu agregasi atau kumpulan obyek-obyek yang terangkai dalam interaksi dan saling ketergantungan yang teratur. Sedangkan secara etimologi Istilah sistem berasal dari perkataan sistema dalam bahasa yunani, artinya keseluruhan yang terdiri dari bermacam-macam bagian.

Definisi tersebut memiliki arti bahwa sistem merupakan seperangkat komponen dari suatu fenomena yang terdiri atas kumpulan dari beberapa obyek yang saling berhubungan satu sama lain secara sistematis dan tidak dapat dipisahkakn dalam mencapai suatu tujuan, oleh karena jika ada satu bagian yang terlepas atau tidak berfungsi secara baik maka sistem tersebut tidak akan berjalan dengan optimal serta tujuanpun tidak akan tercapai secara efektif dan efisien.

Definisi mengenai sistem beranjak berbagai aspek seperti Togar M. Simatupang menilai sistem dari berbagai sudut pandang yaitu sebagai berikut:

> "Sistem dilihat dari segi hukum bahwa sistem dipandang dari kumpulan peraturan-peraturan yang membatasi, baik oleh kapasitas sistem itu sendiri maupun lingkungan, dimana sistem itu berada, untuk menjamin keserasian dan keadilan. Sedangkan menurut rekayasa, sistem dipandang sebagai proses masukan (*input*) yang ditransformasikan menjadi keluaran (*output*) tertentu. Menurut awam, sistem dipandang sebagai cara atau metode untuk mencapai suatu tujuan. Dan matematikawan memandang sistem sebagai set persamaan-persamaan simbolik dengan karakteristik tertentu. (Simatupang, 1995:5)

Mangacu pada pernyataan di atas, maka sistem merupakan suatu sekumpulan elemen-elemen yang saling berinteraksi untuk mencapai suatu tujuan tertentu di dalam lingkungan yang kompleks yang dimulai dari masukan (input) sampai dengan keluaran (output). Selanjutnya definisi sistem menurut kamus Webster adalah sebagai berikut:

> "Sistem menurut kamus webster (*Webster third new international dictionary*) memberikan pengertian tentang system sabagai suatu kesatuan *(unity*) yang

> kompleks yang dibentuk oleh bagian-bagian yang berbda-beda (*diverse*) yang masing-masing terkait pada (*subjected to*) rencana yang sama atau berkontribusi *(serving*) untuk mencapai tujuan yang sama". (dalam Simatupang, 1995:6)

Definisi-definisi yang telah dijelaskan di atas dapat disimpulkan bahwa sistem mencakup lima unsur utama yaitu:

1. Elemen-elemen atau bagian-bagian terkecil sistem yang dapat diindentifikasi.
2. Adanya interaksi atau hubungan antar elemen-elemen atau bgaian-bagian.
3. Adanya suatu yang mengikat elemen-elemen atau bagian-bagian tersebut menjadi suatu kesatuan.
4. Terdapat tujuan bersama, sebagai hasil akhir
5. Berada dalam suatu lingkungan yang kompleks.

Penjelasan mengenai konsep suatu sistem, dapat dilihat dari karakteristik suatu sistem tersebut, adapun karakteristik suatu sistem menurut Suradinata yaitu:

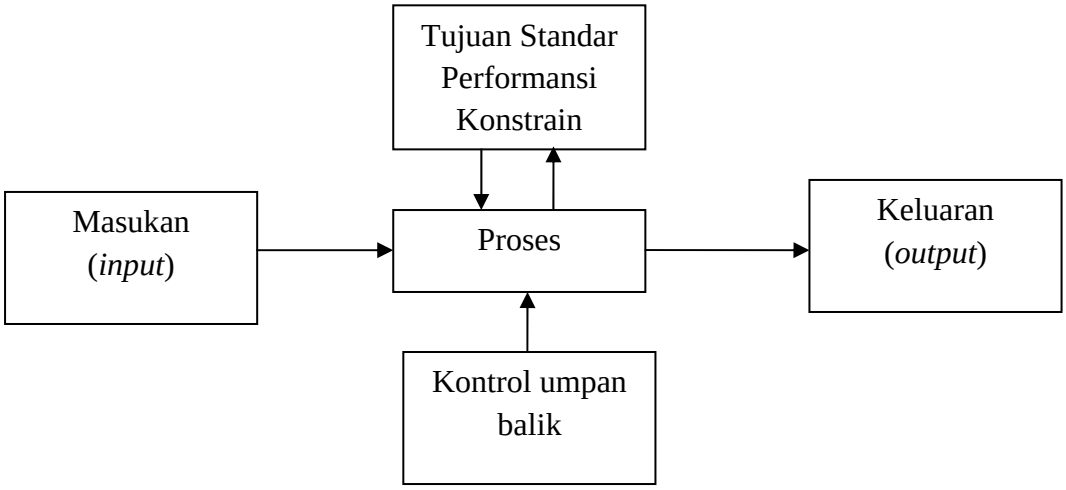
1. Adanya komponen sistem yang saling berinteraksi dan bekerja sama membentuk suatu kesatuan yang mempunyai sifat-sifat sistem. Secara umum komponen tersebut dikenal dengan subsistem masukan, keluaran, pengolahan dan umpan balik.
2. Terdapat basis sistem baik antar subsistem maupun antar sistem yang dikenal dengan lingkungan.
3. Lingkungan luar sistem adalah semua yang berada di luar sistem yang mempengaruhi operasional sistem.
4. Penghubung sistem yaitu media antar subsistem yang memungkinkan mengalirnya sumber daya.
5. Adanya tujuan bersama.
   (dalam Anwar dan Asianti, 2004:5).

Penjelasan di atas menjelaskan bahwa keberadaan sistem dilatarbelakangi oleh adanya berbagai komponen yang saling berinteraksi antara satu dengan yang lainnya, basis data, faktor-faktor yang mempengaruhi operasional sistem, adanya media sebagai pehubung sistem serta adanya tujuan bersama.

Pada akhirnya, sistem merupakan suatu elemen-elemen yang terintegrasi dalam suatu lingkungan kompleks yang berfingsi untuk menerima masukan, mengolah masukan, dan menghasilkan keluaran dalam mencapai suatu tujuan. Dimana agar sistem berfungsi dengan baik maka komponen-komponen sistem seperti input, proses, keluaran, dan kontrol harus dilaksanakan dengan baik sesuai apa yang sudah ditetapkan.

Dalam rangka memperjelas hubungan antara komponen-komponen sistem tersebut digambarkan dalam skema sebagai berikut:

Bagan 2.1
Hubungan Komponen-Komponen Sistem



Sumber : Togar M. Simatupang 1995

Input merupakan komponen awal untuk pengoperasian sebuah sistem. Sedangkan output adalah hasil dari suatu operasi dimana maksud serta tujuan

untuk sistem tersebut direncanakan. Proses meliputi kegiatan yang dapat mengubah input menjadi output. Dimana manusia, mesin, fungsi, operasi, organisasi, dan kombinasinya dapat bertindak sebagai proses. Input proses dan output merupakan unsur normal dalam sebuah sistem dan istilah untuk menerangkan semua sistem.

Sistem kontrol umpan balik atas informasi adalah sistem yang mengukur perubahan-perubahan dalam output yang memungkinkan pengambilan suatu keputusan yang akan mengakibatkan adanya suatu tindakan yang memengaruhi output itu. Berdasarkan gambar tersebut komponen-komponen ini saling berhubungan satu sama lain dalam mencapai suatu tujuan.

Umpan balik merupakan proses penyampaian krmbali informasi tentang keadaan suatu sistem pada suatu saat. Tujuan umpan balik ini adalah sebagai kontrol, dimana kontrol dinyatakan sebagai fungsi sistem yang membandingkan output dengan sebuah standar yang telah ditetapkan sebelumnya. Sedangkan tujuan dari standar performansi dan konsrain ini adalah sebagai restriksi bagi sistem, dimana mempunyai peran sebagai berikut:

a. Mengarahkan pemasukan input ke dalam proses yang sesuai dengan kebutuhan sistem
b. Merupakan acuan untuk mengendalikan proses
c. Merupakan komponen untuk membangun kontrol model. Dengan model dapat ditentukan apakah output sudah sesuai dengan keinginan sehingga dapat diambil tindakan, apabila diantara model dan output terdapat kesenjangan.

Mengacu kepada pernyataan-pernyataan di atas mengenai sistem, maka sistem merupakan sesuatu yang terintegrasi satu sama lain yang tidak dapat dipisahkan yang terdiri dari proses input, output dan timbal balik.

2.5 Konsep Informasi

Informasi adalah data yang sudah diolah sehingga berguna untuk pembuatan keputusan. Data adalah representasi suatu objek. Data diciptakan untuk mempermudah komunikasi dan pemrosessan data. Agar dapat menggambarkan objek yang mewakilinya, data harus dipilih yang paling sesuai dan data yang akurat, bila diproses akan menghasilkan informasi yang juga akurat. Seperti yang dikatakan Wahyono, data adalah bahan baku informasi, didefinisikan sebagai kelompok teratur simbol-simbol yang mewakili kuantitas, tindakan, benda dan sebagainya (Wahyono, 2004 :2). Dengan demikian informasi adalah kumpulan dari data-data yang telah diolah sedemikan rupa sehingga menjadi suatu informasi yang baik.

Informasi juga dapat berupa pengetahuan, keterangan (marhinjanto, 1995:264). Sedangkan menurut malayu hasibuan, informasi sebagai data yang telah diolah menjadi 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, 2003:254). Informasi merupakan data yang telah diolah dan berguna bagi penerima dalam pengambailan keputusan. Suatu informasi dapat dikatakan berguna atau tidak berguna terganatung pada:

1. Tujuan si penerima

Apabila informasi itu tujuannya untuk memberi bantuan maka informasi itu harus membantu si penerima dalam apa yang diusahakannya untuk memperolehnya.

2. Ketelitian penyampaian dan pengolahan data
   Dalam menyampaikan dan mengolah data, inti dan pentingny a informasi harus dipertahankan.
3. Waktu
   Apakah informasi itu masih *up to date*
4. Ruang dan tempat
   Apakah informasi itu tersedia dalam ruangan atau tempat yang tepat?
5. Bentuk
   Dapatkah informasi itu dipergunakan secara efektif? Apakah informasi itu menunjukkan hubungan-hubungan yang diperlukan, kecenderungan-kecenderungan, dan bidang-bidang yang memerlukan perhatian manajemen? Dan apakah informasi itu situasi-situasi yang ada hubungannya?
6. Semantik
   Apakah hubungan antara kata-kata dan arti yang diinginkan cukup jelas? Apakah ada kemungkinan salah tafsir?
   (Hasibuan, 2003:254-255).

Sejalan dengan penjelasan di atas terdapat pedapat yang mengatakan bahwa informasi itu dikatakan baik jika memiliki memenuhi karakteristik sebagai berikut:

Tabel 2.1
Karakteristik Informasi

Karakteristik	Keterangan
Akurat	Mengambarkan kondisi objek yang sesungguhnya
Tepat waktu	Informasi harus tersedia sebelum keputusan dibuat
Lengkap	Mencakup semua yang diperlukan oleh pembuat keputusan
Relevan	Berhubungan dengan keputusan yang akan diambil
Terpercaya	Isi informasi dapatdipercaya (reliable)
Terverivikasi	Dapat diacak ke sumber aslinya (verifiable)
Mudah dipahami	Informasi harus siap dipahami oleh pembacanya
Mudah diperoleh	Informasi yang sulit diperoleh bisa tidak berguna

Mengacu kepada karakteristik informasi maka informasi yang baik adalah informasi yang bersifat akurat, tepat waktu, lengkap, relevansi, terpercaya, terverifikasi, mudah dipahami dan mudah diperoleh hal ini bertujuan agar tujuan yang telah ditetapkan tercapai tidak terjadi distorsi ataupun presisi dan salah penafsiran antara komunikator dengan komunikan.

Penjelasan mengenai sistem dan informasi telah dijabarkan sedemikian rupa pada bagian awal bab ini dengan demikian kita dapat menyimpulkan sistem informasi sebagai gabungan dari berbagai sistem yang saling terkait, dengan menggunakan basis data dan sumber daya secara bersama-sama. Dimana dalam sistem informasi ada lima bagian pokok, yaitu sebagai berikut:

1. *The business driver,* yaitu berbagai hal yang memengaruhi kegiatan dan proses bisnis yang dijalankan perusahaan. Hal ini dapat meliputi aturan hukum, pola persaingan, selera masyarakat, dan iklim bisnis tempat perusahaan berada.
2. *The techology driver*, yaitu pemicu atau penyebab perkembangan teknologi yang dapat dimanfaatkan untuk membangun dan memanfaatkan sistem informasi. Hal ini meliputi perkembangan komputer, jaringan komunikasi data, perangkat telepon dan otomatisasi perkantoran.
3. *The players,* atau para pekerja (profesional) sistem informasi, yaitu berbagai pihak yang terkait dalam perancangan, pengembangan, dan penggunaan sistem informasi.
4. *The process*, yaitu berbagai metode dan tahapan yang dapat digunakan untuk mengembangkan dan menerapkan sistem informasi
5. *The product* atau sistem informasi adalah berbagai sistem yang diperlukan oleh perusahaan untuk dapat mempercepat proses pembuatan keputusan oleh berbagai pihak yang berhubungan dengan perusahaan.
   (Wahyu, 2004:1.15-1.16)

Sistem informasi menurut penjelasan tersebut merupakan faktor yang mendorong berjalannya suatu program yang berbasis teknologi informasi yang berjutuan agar proses pelaksanaan program tersebut dapat berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan apa yang telah ditetapkan.

Sejalan dengan pendapat di atas depkominfo menerangkan komponen-komponen yang terdapat pada sistem informasi yaitu:

1. Perangkat keras (*hardware*), mencakup piranti-piranti keras seperti komputer, server dan printer.
2. Perangkat lunak (*software*) atau sekumpulan instruksi yang memungkinkan perangkat keras dapat memproses data
3. Prosedur yaitu sekumpulan aturan yang dipaksa untuk mewujudkan pemrosessan data dan keluaran yang dikehendaki.
4. Orang yaitu semua pihak yang bertanggungjawab dalam pengembangan sistem informasi, pemrosessan, dan penggunaan keluaran sistem informasi.
5. Basis data (*database*) yaitu sekumpulan tabel, hubungan data dan lain-lain yang berkaitan dengan penyimpanan data.
6. Jaringan komputer dan komunikasi data yaitu sistem penghubung yang memungkinkan sumber dipakai secara bersama atau diakses oleh sejumlah pemakai.
   (www.depkominfo.go.id)

Dengan demikian komponen-komponen yang terdapat pada sistem informasi terdiri dari Perangkat keras (*hardware*), Perangkat lunak (*software*), prosedur, orang sebagai yang menjalankan sistem informasi, basis data (*database*) serta jaringan komputer dan komunikasi data.

Fungsi utama dari sistem informasi dari waktu ke waktu adalah sebagai berikut:

1. Tahun 1950an sistem informasi sebagai sistem pencatat data dan penyajian informasi akuntansi. Sistem ini masih tergolong pada sistem pengolahan transaksi (*transaction processing systems*)
2. Tahun 1960-1970an, sistem informasi mulai menyajikan berbagai informasi yang diperlukan oleh manajemen untuk membuat keputusan-keputusan operasional. Sistem ini berkembang menjadi sistem informasi manajemen.

3. 1970-1980an, sistem informasi mulali berfungsi mendukung dan membantu manajemen untuk membuat keputusan, sehingga para manajer yang belum berpengalaman pun tetap dapat membuat keputusan yang memerlukan informasi yang rumit.
4. Tahun 1980-sekarang, sistem informasi mulai dapat berkomunikasi dengan sistem lain sehingga mendatangkan sinergi yang luar biasa. Sistem informasi tidak digunakan oleh satu unit usaha, tetapi berbagai perusahaan dapat saling berbagi pakai sistem informasinya.

Dari penjelasan-penjelasan di atas mengenai sistem informasi maka secara umum sistem informasi merupakan suatu alat dalam mengiperasionalkan program-program yang berbasis teknologi informasi untuk membantu dalam proses pembuatan keputusan agar tujuan yang telah ditetapkan dapat terlaksana dengan optimal, efektif dan efisien, dimana sistem informasi dari tahun ke tahun mengalami perubahan ke arah yang lebih baik dan canggih sesuai dengan tuntutan masyarakat dan perkembangan zaman.

2.6 Konsep Manajemen

Pada dasarnya mempelajari manajemen merupakan hal yang krusial/sangat penting, hal ini disebabkan karena:

1. Pekerjaan itu berat dan sulit untuk dikerjakan sendiri, sehingga diperlukan pembagian kerja, tugas, dan tanggung jawab dalam penyelesaiannya.
2. Perusahaan akan dapat berhasil baik, jika manajemen diterapkan dengan baik.
3. Manajemen yang baik akan meningkatkan daya guna dan hasil guna semua potensi yang dimiliki.
4. Manajemen yang baik akan mengurangi pemborosan-pemborosan.
5. Manajemen mendapatkan tujuan dan usaha untuk mewujudkan dengan memanfaatkan 6M dalam proses manajemen tersebut.

6. Manajemen perlu untuk kemajuan dan pertumbuhan
7. Manajemen mengakibatkan pencapaian tujuan secara teratur.
8. Manajemen merupakan suatu pedoman pikiran dan tindakan
9. Manajemen selalu dibutuhkan dalam setiap kerja sama sekelompok orang. (Hasibuan, 2003:4)

Manajemen merupakan suatu hal yang krusial karena manajemen merupakan pedoman dalam melakukan sesuatu yang sulit untuk dikerjakan sendirinya harus berdasarkan pada kerja sama kelompok agar tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai serta dapat meningkatkan daya guna dan hasil guna pada setiap potensi yang dimiliki.

Manajemen itu sendiri adalah sekumpulan orang yang bertugas menjalankan perusahaan, organisasi atau instansi pemerintah. Hal ini sejalan dengan pendapat dari G.R. Terry bahwa:

> "manajemen adalah suatu proses yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran-sasaran yang telah ditentukan melalui pemnfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya" (dalam Hasibuan, 2001:2).

Hal tersebut senada dengan pendapat Andrew F. Sikula yang menyatakan sebagai berikut:

> "manajemen pada umumnya dikaitkan dengan aktivitas-aktivitas perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, penempatan, pengarahan, pemotivasian, komunikasi, dan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh setiap organisasidengan tujuan untuk mengkoordinasikan berbagai sumber daya yang dimiliki oleh perusahaan sehingga akan dihasilkan suatu produk atau jasa secara efisien"(Abdrew dalam Hasibuan, 2006:2).

Sehubungan dengan definisi-definisi tersebut maka manajemen adalah suatu cara yang dilakukan oleh suatu instansi yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian yang dioperasionalkan oleh

sumber daya manusia ataupun sumber lainnya dalam mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan.

Sejalan dengan penjelasan di atas, Drs. H. Malayu S.P Hasibuan menjelaskan manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu (Hasibuan, 2006:2). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa manajemen adalah alat untuk mengatur proses berjalannya suatu program sehingga dapat tercapai secara efektif dan efisien.

Fungsi-fungsi manajemen menurut menurut Payaman J. Simanjuntak yaitu:

1. Menguruskan dan menguraikan visi dan misi organisasi menjadi tugas pokok unit-unit organisasi
2. Menyusun struktur organisasi
3. Menyusun sistem dan mekanisme kerja
4. Mengadakan sarana dan peralatan kerja
5. Merencanakan, membina dan mendayagunakan SDM
6. Mengkoordinasikan pelaksanaan tugas
7. Mengawasi pelaksanaan tugas.
   (Simanjuntak, 2005:9)

Mengacu kepada penjelasan-penjelasan di atas, maka secara umum manajemen adalah suatu cara atau metode dalam membuat suatu pekerjaan dengan berdasar pada 6M (*men, money, methods, materials, machines, and market*) menjadi lebih sistematis, taratur dan tujuan yang ditetapkan tercapai dengan efektif dan efisien.

2.7 Konsep Sistem Informasi Manajemen

Sistem informasi manajemen merupakan informasi yang banyak menghasilkan berbagai informasi laporan, untuk keperluan pengambilan keputusan, terutama manajer madya dan manajer puncak. Informasi yang dihasilkan dapat berupa

softcopy atau *hardcopy* (Winarno 2004:2.8). Dengan demikian SIM menurut Winarno adalah suatu informasi yang berbentuk laporan yang membantu mempercepat proses pengambilan keputusan.

Hal ini sejalan dengan pendapat J. O'Brien yang menerangkan SIM sebagai berikut:

> "SIM adalah informasi pendukung manajemen yang menghasilkan laporan, tampilan, dan respon yang telah dispesifikasi secara periodik, khusus berdasarkan permintaan dengan berbasis komputer dan pelaporan wajib". (dalam Humdiana dan Indrayani, 2006:3)

Berdasarkan pada definisi di atas maka SIM merupakan informasi yang berbasis teknologi komputer yang bertujuan untuk mempercepat proses pelaporan dan pembuatan keputusan. Pengertian SIM lainnya disampaikan oleh Haag sebagai berikut:

> "SIM berhubungan dengan perencanaan, pengembangan, manajemen, dan menggunakan alat teknologi informasi untuk membantu orang melaksanakan semua tugas yang berkaitan dengan proses dan manajemen informasi" (dalam Humdiana dan Indrayani, 2006:3).

Secara umum SIM dapat dikatakan sebagai serangkaian sub sistem informasi yang menyeluruh dan terkoordinasi dan secara rasional terpadu yang mampu mentransformasi data sehingga menjadi suatu informasi yang relevan guna mempermudah proses pengambilan keputusan serta meningkatkan produktivitas yang sesuai dengan gaya dan sifat manajer atas dasar kriteria mutu yang telah ditetapkan.

SIM dalam penelitian ini digunakan pada pelaksanaan proses pelayanan kesehatan yang bertujuan untuk mencapai suatu kualitas pelayanan kesehatan melalui aplikasi SIMPUS, dimana SIMPUS adalah sebuah program aplikasi dimana ditujukan untuk administrasi dan pengelolaan sebuah puskesmas yang

mampu meningkatkan kinerja dengan memaksimalkan sistem komputer. Dimana SIMPUS dikembangkan dengan sebuah bahasa program database (*databese software language/SQL*) memakai perangkat lunak *Microsoft Visual Foxpro* yang dirancang untuk dioperasikan dalam *windows operating system.*

Sistem ini dibuat untuk dapat dioperasikan oleh pengguna/user dengan mudah karena fungsi-fungsi dan tombol-tombol perintahnya menggunakan bahasa Indonesia. Untuk kontrol keamanan terhadap pemakai sistem ini, dilengkapi dengan *user ID* dan *password*. Desain SIMPUS berpedoman pada mekanisme kerja/alur kerja pelayanan pasien di Puskesmas.

SIMPUS menurut Kemenkes No. 128/Menkes/SK/II/2004 mengenai Kebijakan Dasar Pusat Kesehatan Masyarakat, menyatakan bahwa SIMPUS adalah Suatu tatanan yang menyediakan informasi untuk membantu proses pengambilan keputusan dalam melaksanakan manajemen puskesmas dalam mencapai sasaran kegiatannya.

Maksudnya adalah suatu sistem yang terdiri dari beberapa aplikasi yang dirancang khusus untuk mempermudah proses pelayanan kepada masyarakat serta untuk mencapai kevalidan data sehingga terwujud suatu data yang akurat dan proses penulisan pelaporan terlaksana secara efektif dan efisien. Oleh karena untuk memahami lebih jauh mengenai SIMPUS baik itu secara konsep ataupun prakteknya maka sebelumnya peneliti telah jelaskan terlebih dahulu aspek-aspek mengenai pendukung definisi SIMPUS mulai dari definisi sistem, informasi, manajemen dan sistem informasi manajemennya.

2.8 Konsep Puskesmas

Aplikasi SIMPUS ini dilaksanakan oleh Puskesmas dimana Puskesmas menurut Kemenkes No. 128/Menkes/SK/II/2004 mengenai Kebijakan Dasar Pusat Kesehatan Masyarakat, adalah unit pelaksana teknis dinas kesehatan kabupaten/kota yang bertanggungjawab menyelenggarakan pembangunan kesehatan di suatu wilayah kerja. Dengan demikian puskesmas merupakan badan pelaksana pelayanan kesehatan.