

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Rumah Sakit

Menurut WHO (*World Health Organization*), rumah sakit adalah bagian integral dari suatu organisasi sosial dan kesehatan dengan fungsi menyediakan pelayanan paripurna (komprehensif), penyembuhan penyakit (kuratif) dan pencegahan penyakit (preventif) kepada masyarakat. Rumah Sakit juga merupakan pusat pelatihan bagi tenaga kesehatan dan pusat penelitian medik (Ghifari, 2009). Rumah sakit adalah institusi pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan pelayanan kesehatan perorangan secara paripurna yang menyediakan pelayanan rawat inap, rawat jalan dan gawat darurat. (UU No. 44, 2009). Rumah Sakit adalah suatu organisasi yang melalui tenaga medis profesional yang terorganisir serta sarana kedokteran yang parmanen menyelenggarakan Pelayanan Kedokteran, Asuhan Keperawatan yang berkesinambungan, diagnosis serta pengobatan penyakit yang diderita oleh pasien.

2.2 Implementasi Kebijakan

2.2.1 Pengertian Implementasi Kebijakan

Memahami pengertian implementasi kebijakan merupakan bagian dalam upaya memahami kebijakan secara komprehensif. Pada gilirannya, pemahaman itu menggiring pada pemahaman mengenai implementasi kebijakan dalam bidang pendidikan. Bahkan, implementasi kebijakan pendidikan seringkali berlangsung lebih rumit dan kompleks dibandingkan dengan proses perumusannya.

Wibaba (1994) menyebutkan bahwa implementasi kebijakan merupakan bentuk pengejawantahan keputusan mengenai kebijakan yang mendasar. Biasanya tertuang dalam suatu undang-undang. Namun juga dapat berbentuk instruksi-instruksi yang penting atau keputusan perundang-undangan. Idealnya, keputusan-keputusan tersebut menjelaskan masalah-masalah yang hendak ditangani, menentukan tujuan yang hendak dicapai dan

dalam berbagai cara “menggambarkan struktur” proses implementasi tersebut. Grindle (1980) menyatakan bahwa implementasi kebijakan bukan hanya sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan - keputusan politik ke dalam prosedur - prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan juga menyangkut masalah konflik kepentingan, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari kebijakan tersebut (Yuliah, 2020).

Deskripsi sederhana tentang konsep implementasi dikemukakan oleh Lane bahwa implementasi sebagai konsep dapat dibagi ke dalam dua bagian yakni implementasi merupakan persamaan fungsi dari maksud, output dan outcome. Berdasarkan deskripsi tersebut, formula implementasi merupakan fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai produk, dan hasil dari akibat. Selanjutnya, implementasi merupakan persamaan fungsi dari kebijakan, formator, implementor, inisiator, dan waktu. Penekanan utama kedua fungsi ini adalah kepada kebijakan itu sendiri, kemudian hasil yang dicapai dan dilaksanakan oleh implementor dalam kurun waktu tertentu.

Alasan mengapa implementasi kebijakan diperlukan mengacu pada pandangan para pakar bahwa setiap kebijakan yang telah dibuat harus diimplementasikan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan diperlukan karena berbagai alasan atau perspektif (Haedar Akib, 2010).

2.2.2 Perspektif Implementasi Kebijakan

Berdasarkan perspektif masalah kebijakan, sebagaimana yang diperkenalkan oleh Edwards III (1984), implementasi kebijakan diperlukan karena adanya masalah kebijakan yang perlu diatasi atau di pecahkan. Edwards III memperkenalkan pendekatan masalah implementasi dengan mempertanyakan faktor-faktor apa yang mendukung dan menghambat keberhasilan implementasi kebijakan. Berdasarkan pertanyaan retorik tersebut dirumuskan empat faktor sebagai sumber masalah sekaligus prakondisi bagi keberhasilan proses implementasi, yaitu :

- a. Komunikasi
- b. Sumber daya
- c. Sikap birokrasi atau pelaksana

d. Struktur organisasi termasuk tata aliran kerja birokrasi

Empat faktor tersebut merupakan kriteria yang perlu ada dalam implementasi suatu kebijakan.

2.2.3 Model Implementasi Kebijakan

Dalam (Tachjan, 2006), Implementasi kebijakan publik akan lebih mudah dipahami apabila menggunakan suatu model atau kerangka pemikiran tertentu. Suatu model akan memberikan gambaran kepada kita secara bulat lengkap mengenai suatu objek, situasi atau proses. Komponen – komponen apa saja yang terdapat pada objek, situasi atau proses tersebut. Bagaimana korelasi-korelasi antara komponen-komponen itu satu dengan yang lainnya.

Model implementasi kebijakan publik itu tidak hanya satu, tetapi ada berbagai macam sesuai dengan kerangka berfikir pembuat model tersebut. Dalam uraian berikut ini tidak akan dibahas semua macam model, tetapi beberapa saja yang dianggap cukup penting untuk diperkenalkan.

A. Model Implementasi Kebijakan Menurut Grindle

Model yang dikembangkan oleh Merilee S. Grindle (1980). Kerangka pemikirannya berdasarkan jawaban atas dua pertanyaan pokok, khususnya di negara berkembang, bahwa keberhasilan implementasi ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut, yaitu :

a. Isi (Content)

Isi Kebijakan (Content of Policy) mencakup :

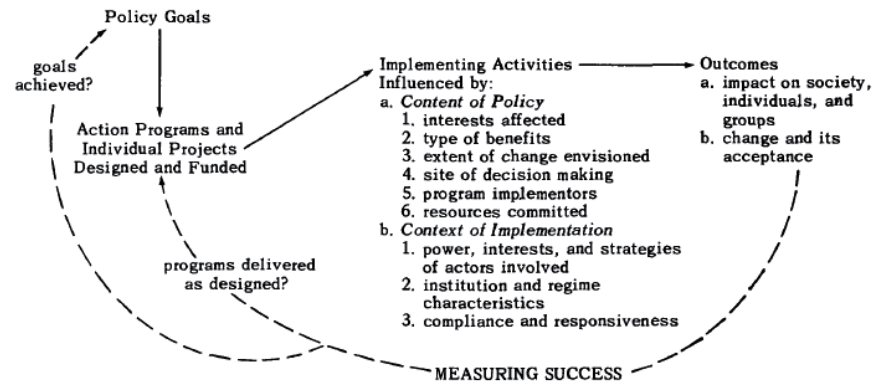
1. Kepentingan Terpengaruh (Interest affected).
2. Jenis Manfaat (Type of benefits).
3. Tingkat perubahan yang dibayangkan (Extent of change envisioned).
4. Tempat pengambilan keputusan (Site of decision making).
5. Pelaksana program (Program implementor).
6. Sumber daya berkomitmen (Resources committed).

b. Konteks (Context)

Konteks Pelaksanaan (Context of Implementation) mencakup:

1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat (Power, interest, and strategies of actors involves).
2. Karakteristik institusi dan rezim (Institution and regime characteristics).
3. Kepatuhan dan tanggung jawab (Compliance and responsiveness).

Model tersebut disajikan dalam gambar berikut :



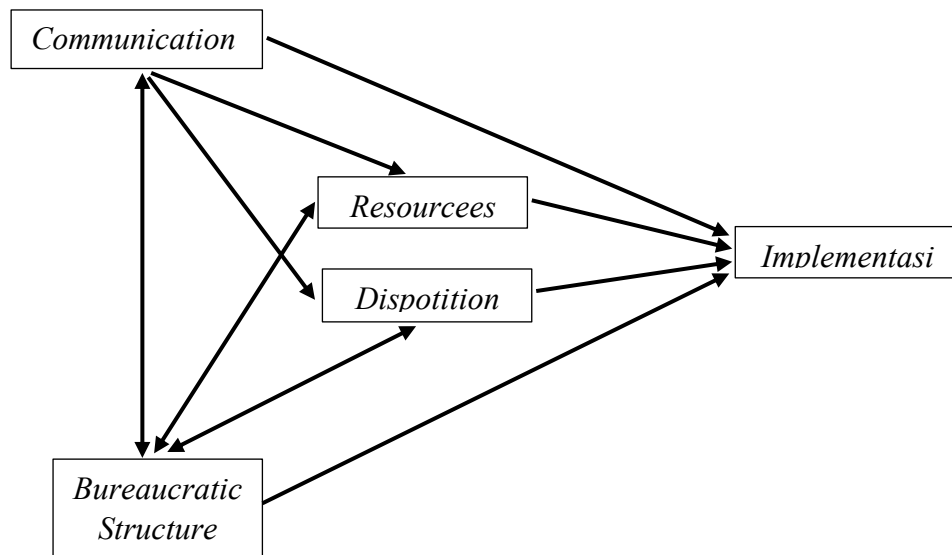
Gambar 2. 1 Implementasi sebagai proses politik dan administratif

B. Model Implementasi Kebijakan Menurut George Edwards III

Model yang dikembangkan oleh George Edwards III (1980). Menurut kerangka pemikiran George Edwards III (1980) keberhasilan implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut:

1. Komunikasi (Communication).
2. Sumber Daya (Resources).
3. Disposisi (Dispositions).
4. Struktur Birokrasi (Bureaucratic Structure).

Diantara faktor-faktor tersebut terjadi interaksi dan pada gilirannya berpengaruh terhadap implementasi. Model tersebut dapat disajikan dalam gambar di bawah ini :



Gambar 2. 2 Dampak Langsung dan Tidak Langsung pada Implementasi

C. Model Implementasi Kebijakan Menurut Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier, yang disebut A Frame Work for Implementations Analysis (1983). Menurut kerangka pemikiran ini, variable-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori (Mazmanian dan Paul A. Sabatier, 1983), sebagai berikut :

1. Traktabilitas masalah (Tractability of the problems).
2. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menyusun implementasi (Ability of policy decision to structure implementation).
3. Variabel tidak stabil yang mempengaruhi implementasi (Nonstatury variable affecting implementation).

Maksud dari ketiga kategori variabel tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap atau dikendalikan.

- b. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya.
- c. Pengaruh langsung berbagai variabel yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

D. Model Implementasi Kebijakan Menurut Warwick.

Model yang dikembangkan oleh Warwick (1979) yang dikenal dengan nama “Transactional Model”. Model ini pada prinsipnya bertolak dari pandangan bahwa guna memahami berbagai masalah pada tahap pelaksanaan suatu rencana atau kebijakan, melihat keterkaitan antara perencanaan dan implementasi tak dapat diabaikan. Proses perencanaan tidak dapat dilihat sebagai suatu proses yang terpisah dengan pelaksanaan. Pada tahap implementasi, berbagai kekuatan akan berpengaruh baik faktor yang mendorong atau memperlancar, maupun kekuatan yang menghambat atau memacetkan pelaksanaan program.

Tahap perencanaan dalam tahap ini diperlukan kemampuan yang meliputi :

1. Kemampuan staf perencanaan.
2. Kemampuan organisasi perencanaan.
3. Kemampuan teknik analisis.
4. Mutu informasi yang dibutuhkan.

Tahap implementasi program dan proyek-proyek pembangunan dalam tahap ini terdapat dua kategori faktor yang bekerja dan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan proyek yaitu :

1. Faktor pendorong (facilitating conditions).
Faktor – faktor pendorong terdiri dari :
 - a. Komitmen para pemimpin politik (Commitment of political leaders)
 - b. Kapasitas organisasi (Organizational capacity)
 - c. Komitmen implementasi (The commitment of implementations)
 - d. Dukungan dari kelompok kepentingan.
2. Faktor penghambat (impeding condition).

Faktor-faktor penghambat terdiri dari :

- a. Banyaknya pemain (actors).
- b. Terdapat komitmen atau loyalitas ganda.
- c. Kerumitan yang melekat pada proyek-proyek itu sendiri.
- d. Jenjang pengambilan keputusan yang terlalu banyak.
- e. Waktu dan perubahan kepemimpinan

2.3 Pengelolaan Arsip

Dalam setiap aktifitas organisasi dapat dikatakan akan selalu berhubungan dengan kertas – kertas dan peralatan tulis-menulis, yang mana jenis dan corak peralatan ini sangat variatif sesuai dengan kebutuhan organisasi yang bersangkutan. Ada kalanya peralatan ini sangat variatif sesuai dengan kebutuhan organisasi yang bersangkutan. Ada kalanya peralatan kantor yang digunakan organisasi yang bersangkutan tidak dipakai lagi untuk sementara waktu, sedangkan untuk masa yang akan datang masih diperlukan baik sebagai tanda bukti atas kejadian yang dilakukan saat ini maupun sebagai pertanggung jawaban administratif. Untuk keperluan tersebut, kertas-kertas dan tanda penerimaan barang atau surat-surat perjanjian ini perlu disimpan sedemikian rupa sehingga apabila diperlukan kembali dapat dicari dan diperoleh dengan cepat sesuai dengan keperluannya. Proses penyimpanan atau mencari keperluan tersebut lazim disebut dengan istilah arsip (*record*).

Dalam bahasa Indonesia perkataan arsip (*records*) sering diidentikkan dengan warkat yaitu, setiap catatan tertulis atau bergambar yang memuat keterangan mengenai sesuatu hal atau peristiwa yang dibuat orang untuk membantu ingatan. Pada sisi lain, kata arsip sering juga diartikan sebagai suatu (*agency*) yang melakukan segala kegiatan pencatatan penanganan, penyimpanan dan pemeliharaan surat-surat/warkat warkat yang mempunyai arti penting baik ke dalam maupun ke luar organisasi, baik yang menyangkut sosial-soal pemerintahan maupun yang menyangkut dengan kepentingan organisasi-organisasi sosial lainnya.

2.4 Tinjauan Penataan Arsip

2.4.1 Penataan Arsip

Penataan arsip harus direncanakan seawal mungkin, artinya suatu organisasi melakukan kegiatannya harus sudah dirancang tentang pengelolaannya. Dalam penerapan SIM (Sistem Informasi Manajemen) penataan sumber data harus terprogram secara rapi sehingga prosedur penyampaian bahan informasi tidak terganggu (Mulyono dkk, 2012:8). Pengelolaan merupakan suatu proses pendayagunaan sumber daya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu sasaran yang diharapkan secara optimal dengan memperhatikan keberlanjutan fungsi sumber daya (Suharsimi, 1993:33). Henri Fayol (1996:86) menyatakan bahwa pengelolaan hendaknya dijalankan berkaitan dengan unsur atau fungsi fungsi manajer, yakni perencanaan, pengorganisasian, pemberian komando, pengkoordinasian dan pengendalian. Sementara Luther M. Gullick (1993:31) menyatakan fungsi-fungsi manajemen yang penting adalah perencanaan, pengorganisasian, pengadaan tenaga kerja, pemberian bimbingan, pengkoordinasian, pelaporan, dan penganggaran. Jadi, dapat disimpulkan, bahwa pengelolaan merupakan suatu proses pendayagunaan sumber daya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu sasaran yang diharapkan secara optimal dengan memperhatikan keberlanjutan fungsi sumber daya.

2.4.2 Sistem Penyimpanan Sentralisasi

Pada asas sentralisasi, semua dokumen disimpan secara terpusat. Unit bawahan yang ingin menggunakan arsip/dokumen dapat menghubungi untuk mendapat ingkatan dan menggunakan sesuai dengan keperluan yang dimaksud. Berikut beberapa manfaat asas sentralisasi (Rahmawati, 2014: 57-58), antara lain: Mencegah duplikasi, Layanan lebih baik, Adanya keseragaman, Menghemat waktu, Menghemat ruangan, peralatan, dan alat tulis kantor, Jasa kepada bagian lain, Memungkinkan pengamanan yang lebih terpadu, Adanya keseragaman dalam penanganan pendidikan dan pelatihan bagi pegawai, Pelayanan dokumen di bawah satu atap. Sedangkan penyimpanan arsip dengan asas sentralisasi memiliki beberapa kerugian antara lain : Kesulitan fisik, Kebocoran informasi, Berbagai bagian mungkin mempunyai kebutuhan yang berlainan, Adanya ketakutan akan hilangnya dokumen, Pemakai tidak langsung memperoleh dokumen bila diperlukan

2.4.3 Langkah – Langkah Penyimpanan

Langkah-langkah prosedur penyimpanan sistem nomor hampir sama dengan langkah prosedur penyimpanan sistem abjad, yaitu:

1. Memeriksa

Langkah ini dilakukan agar yang akan disimpan itu adalah surat yang sudah benar-benar harus disimpan, sebab adakalanya surat masih harus beredar dulu dari unit kerja ke unit kerja lainnya sebelum disimpan.

2. Mengindeks

Kotak dipergunakan untuk menyimpan kartu. sedangkan surat disimpan pada map dalam almari arsip, sehingga diperlukan adanya map campuran dan map individu. Namun yang ditulis atas kartu indeks adalah menurut peraturan mengindeks.

3. Mengkode

Sesudah memeriksa kartu indeks maka hasilnya dituliskan pada warkat bersangkutan. Untuk surat yang akan disimpan di dalam map niscaya akan terjadi kemungkinan dua pilihan kode, yaitu kode C dan kode nomor.

4. Menyortir

Sebagaimana pada sistem sistem penyimpanan lain, penyortiran pada sistem nomor dilakukan bilamana warkat yang akan disimpan berjumlah banyak, misalnya pada penyimpanan kartu rumah sakit.

5. Penempatan

Menyusun warkat baik surat maupun non-surat (kartu dan lain-lain) dalam sistem nomor, memerlukan ketelitian yang lebih banyak, sebab angka• angka yang digit-nya banyak seringkali membuat kesalahan pada petugas (Amsyah, 2005:108-112).

Proses penyimpanan seperti yang dikatan The Liang Gie dalam buku

"Administrasi Perkantoran Modern, yaitu sebagai berikut :

a) Pembacaan surat dan pembuatan tanda

Kalau di ujung kiri surat sudah ada kalimat yang menunjukkan pokok suratnya, maka salah satu perkataan yang merupakan intinya hendaknya digaris di bawahnya dengan potlot merah. Kalau tidak ada pernyataan pokok surat, maka perkataan inti yang akan dijadikan pokok soal diambilkan dari isi surat itu.

b) Pencatatan dalam kartu

Setelah ditentukan nama orang/organisasi atau pokok soalnya, lalu dilakukan pencatatan pada kartu arsip. Lalu kartu ini disusun menurut

urutan abjad. Antara abjad yang satu dengan yang berikutnya sebaliknya diberi kartu batas. Ini akan lebih mempercepat dalam mencari sesuatu kartu. Kalau perlu dibuatkan pula kartu-kartu petunjuk.

c) Penyimpanan dalam berkas

Berkas yang lebih praktis ialah tanpa jepitan. Ini mengurangi waktu dan tenaga dalam membuat lubang pada surat-surat dan memasangkannya dalam jepitan. Apabila diperlukan hendaknya dibuatkan lembaran-lembaran surat penunjuk. Ini akan memperkecil kemungkinan tidak ditemukannya kembali sesuatu surat. Penempatan merupakan kegiatan penyimpanan arsip dengan cara mengatur dan menata dalam suatu susunan yang sistematis dengan memperhatikan kegunaan, bentuk dan sifat arsip. Penataan diperuntukan agar susunan arsip teratur dan tertata dengan rapi sehingga arsip yang disimpan dapat terlihat dengan jelas dan memudahkan dalam penemuan kembali meliputi kesamaan jenis, kesamaan masalah, dan kesamaan urutan dan kegiatan. Filing yang tersusun harus baik, sistematis berdasarkan pola klasifikasi yang telah ditetapkan. Berdasarkan sarana itu sistem filing tersusun "selfindexing, sehingga kerangka penyusunan surat-surat/file dalam file cabinet atau rak dapat dengan mudah terlihat dan surat/file yang akan digunakan mudah ditemukan kembali. Penemuan kembali surat/file yang diperlukan mutlak, yaitu persiapan, peralatan yang berkaitan dengan penemuan kembali ini. Syarat pokok yang terpenting antara lain, adalah:

- a) Pola klasifikasi
- b) Indeks/tunjuk silang
- c) Seluruh perlengkapan yang berkaitan dengan sistem tersebut
- d) Pegawai file terlatih dan terampil (Abubakar, 1997 :31).

2.4.4 Penemuan Kembali

Dalam mewujudkan filing yang sistematis dan efisien mutlak diperlukan pola klasifikasi, kode dan indeks. Sebab itu, pola klasifikasi, kode dan indeks ini dapat dibuat dengan seksama dan meliputi, serta mencerminkan fungsi/kegiatan instansi maka penemuan kembali file/arsip yang diperlukan dapat dilaksanakan dengan cepat dan tepat (Abubakar, 1997: 14).

2.5 Kompetensi Petugas

2.5.1 Pengertian

Kompetensi adalah mengembangkan kemampuan manusia yang bermutu yang memiliki pengetahuan, keterampilan, dan kemampuan sebagai diisyaratkan (Suparno, 2000:22). Adapun McAshan dalam Sutrisno (2011:203) mengemukakan kompetensi diartikan sebagai pengetahuan, ketrampilan, dan kemampuan yang dikuasai oleh seseorang yang telah menjadi bagian dari dirinya, sehingga ia dapat melakukan perilaku-perilaku kognitif, efektif, dan psikomotorik dengan sebaik-baiknya.

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa arsip adalah suatu kumpulan warkat yang disimpan secara sistematis menurut aturan-aturan yang telah ditentukan dan berlaku sehingga sewaktu-waktu diperlukan dapat dengan mudah, cepat dan tepat ditemukan kembali.

2.5.2 Syarat – Syarat Petugas Kearsipan

Petugas kearsipan seperti yang dikatakan Sularso Mulyono dkk dalam buku “Manajemen Kearsipan”, mempunyai syarat – syarat sebagai berikut :

sKetrampilan Seorang petugas arsip harus cekatan dalam menempatkan dan menemukan kembali arsip serta harus trampil dalam memilah-milah golongan-golongan arsip.

- a. Ketelitian Petugas kearsipan dituntut harus mempunyai kecermatan yang tinggi, sehingga dapat membeda-bedakan secara pasti kata-kata yang sepintas sama tetapi sebenarnya tidak sama. Demikian pula harus

dapat secara teliti menentukan deretan angka–angka, sehingga tidak salah dalam menyajikan informasi dari sumber data kearsipan. Jadi ketelitian seorang petugas kearsipan tidak saja diperlukan tetapi merupakan suatu keharusan.

- b. Kerapian Kerapian dalam menempatkan warkat – warkat tentu akan membantu kemudahan dan kecepatan dalam memberikan informasi yang diperlukan. Penataan tidak sekedar penempatan tetapi butuh kerapian dalam menangani suatu pekerjaan.
- c. Kecerdasaan Seorang yang memiliki kecerdasan biasanya tidak semata – mata hanya sekedar melaksanakan tugasnya saja, tetapi ikut andil dalam memperbaiki cara – cara pelaksanaan yang lebih baik demi kemajuan organisasi (Mulyono dkk, 2012:39 – 40)

2.6 Pedoman Pengurusan Kearsipan

A. Pedoman Sarana Pengurusan Kearsipan

Pedoman sarana pengurusan kearsipan adalah seperangkat aturan, prosedur, dan pedoman yang digunakan oleh organisasi atau lembaga untuk mengatur dan mengelola dokumen dan arsip mereka. Pengurusan kearsipan sangat penting karena membantu organisasi untuk menjaga integritas, ketersediaan, dan keamanan informasi mereka.

B. Pedoman Prosedur Pengurusan Kearsipan

Pedoman prosedur pengurusan kearsipan adalah seperangkat aturan dan langkah-langkah yang digunakan oleh organisasi atau lembaga untuk mengelola dokumen dan rekaman penting dalam rangka memastikan efisiensi, kepatuhan hukum, dan aksesibilitas. Proses pengarsipan ini penting untuk menjaga informasi yang terdokumentasi dengan baik, memfasilitasi audit, dan memudahkan akses terhadap informasi yang diperlukan