**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PROPOSISI**

**2.1 Kajian Pustaka**

Kinerja pegawai merupakan proses tingkat pencapaian atau hasil kerja seseorang dari sasaran yang harus dicapai sesuai tanggung jawab masing-masing dalam kurun waktu tertentu. Berdasarkan uraian pada bab sebelumnya, peneliti menggunakan beberapa istilah yang berkaitan dengan masalah penelitian. Untuk itu pada bab ini peneliti menggunakan beberapa teori yang mendukung masalah dalam penelitian ini. Teori dalam ilmu administrasi mempunyai peranan yang sama seperti ilmu-ilmu lainnya, yaitu berfungsi untuk menjelaskan dan menjadi panduan dalam penelitian. Dengan penggunaan teori akan ditemukan cara yang tepat untuk mengelola sumber daya, waktu yang singkat untuk menyelesikan pekerjaan dan alat yang tepat untuk memperingankan pekerjaan.

**2.2 Teori Kinerja**

**2.2.1 Definisi dan Konsep Kinerja**

Istilah kinerja berasal dari kata *Job Performance* atau *Actual Performance* (prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai seseorang). Pengertian kinerja (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

Menurut Veithzal Rivai dalam Robbins (2005:14), Kinerja merupakan hasil atau tingkat keberhasilan seseorang secara keseluruhan selama periode tertentu di dalam melaksanakan tugas dibandingkan dengan berbagai kemungkinan, seperti standar hasil kerja, target/sasaran atau kriteria yang telah disepakati bersama. Sedangkan menurut Mangkunegara (2006:67) kinerja yaitu hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

Kemudian kinerja (*Perormance*) adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sarana, tujuan, visi dan misi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi. Istilah kinerja sering digunakan untuk menyebut prestasi atau tingkat keberhasilan individu maupun kelompok individu tersebut mempunyai kriteria keberhasilan yang telah ditetapkan. Kriteria keberhasilan ini merupakan tujuan-tujuan atau target-target tertentu yang hendak dicapai. Tanpa ada tujuan atau target, kinerja seseorang atau organisasi tidak mungkin dapat diketahui karena tidak ada tolak ukurnya Mahsun (25:2006). Adapun aspek-aspek standar kinerja menurut Mangkunegara (2005:18-19) terdiri dari aspek kuantitatif dan aspek kualitatif. Aspek kuantitatif meliputi : Proses kerja dan kondisi pekerjaan, Waktu yang dipergunakan atau lamanya melaksanakan pekerjaan, Jumlah keahlian dalam melaksanakan pekerjaan. Jumlah dan jenis pemberian pelayanan dalam bekerja. Sedangkan Aspek kualitatif meliputi : Ketetapan kerja dan kualitas pekerjaan, Tingkat kemampuan dalam bekerja, Kemampuan menganalisis data/informasi, kemampuan/kegagalan menggunakan mesin/peralatan, Kemampuan mengevaluasi (keluhan/keberatan konsumen).

Dari beberapa pengertian yang telah dikemukakan di atas, peneliti mengambil kesimpulan bahwa kinerja suatu organisasi merupakan hasil dari suatu proses atau aktivitas pada fungsi tertentu yang dilaksanakan oleh seseorang, baik individu maupun sebagai anggota dari suatau kelompok atau organisasi *private* atau *public* dan pada periode tertentu dimana hasilnya dapat dinikmati oleh orang yang berhubungan atau berkepentingan dari hasil kerjanya tersebut.

Menurut Mangkunegara dalam Robbins (2006:16) yang mempengaruhi kinerja, yaitu :

1. Faktor Individu, secara psikologis individu yang normal adalah individu yang memiliki integritas yang tinggi antara fungsi psikis (rohani) dan fisiknya (jasmani). Dengan adanya integritas yang tinggi antara fungsi psikis dan fisik maka individu tersebut memiliki konsentrasi diri yang baik. Konsentrasi yang baik ini merupakan modal utama individu manusia untuk mampu mengelola dan mendayagunakan potensi dirinya secara optimal dalam melaksanakan kegiatan atau aktivitas kerja sehari-hari dalam mencapai tujuan organisasi.
2. Faktor Lingkungan Organisasi. Faktor lingkungan organisasi sangat menunjang bagi individu dalam mencapai kinerja yang baik. Faktor lingkungan organisasi yang dimaksud yaitu uraian jabatan yang jelas, otoritas yang memadai, target kerja yang menantang, pola komunikasi yang efektif, hubungan kerja yang harmonis, peluang berkarir dan fasilitas kerja yang memadai.

Dari pengertian yang telah dikemukakan di atas, dapat dijelaskan bagaimana sangat besarnya pengaruh Faktor Individu (integritas yang tinggi) dalam meningkatkan konsentrasi dirinya serta Faktor Lingkungan Organisasi (uraian jabatan yang jelas, fasilitas yang memadai) dalam menunjang individu untuk mencapai hasil kerja yang baik.

Kemudian menurut Mahmudi (2005:21), faktor yang mempengaruhi kinerja, yaitu :

1. Faktor Personal/Individu, meliputi pengetahuan, keterampilan, kemampuan, kepercayaan diri, motivasi dan komitmen yang tinggi yang dimiliki oleh setiap individu.
2. Faktor Kepemimpinan, meliputi kualitas dalam memberikan dorongan, semangat arahan dan dukungan yang diberikan manajer dan *team leader*.
3. Faktor Tim, meliputi sistem kerja, fasilitas kerja atau infrastruktur yang diberikan oleh organisasi, proses organisasi dan kultur budaya kerja dalam organisasi.
4. Faktor Kontekstual (situasional), meliputi tekanan dan perubahan lingkungan eksternal dan internal.

Dari pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa kinerja sangat dipengaruhi oleh berbagai hal diantaranya faktor individu, faktor kepemimpinan, faktor tim, dan faktor konsektual. Faktor individu dibangun dari dalam diri seseorang berupa *intelegensi* (kecerdasan) dalam melaksanakan pekerjaan, keterampilan, dan pengetahuan yang dimiliki. Faktor kepemimpinan dan tim mempunyai peran yang penting untuk menggerakan, mengatur pegawai atau bawahan yang nantinya dapat menimbulkan kerjasama yang baik sebagai tim. Dari lingkungan luar misalnya dari pesaing sedangkan dari lingkungan dalam misalnya budaya organisasi yang ada di ruang lingkup internal organisasi.

**2.2.2** **Indikator Kinerja**

Indikator kinerja menurut Dwiyanto (2006:50-51) ada beberapa indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja suatu organisasi publik, yaitu :

1. Produktivitas. Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efesiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara *input* dan *output*. Konsep produktivitas dirasa terlalu sempit dan *General Accounting Office* (GAO) mencoba mengembangkan suatu ukuran produktivitas yang lebih luas dan memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.
2. Kualitas Layanan. Kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi. Banyak pandangan negatif mengenai organisasi publik seperti ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik. Informasi mengenai kepuasan terhadap kualitas layanan sering kali diperoleh dari media massa atau diskusi publik. Karena akses informasi mengenai kepuasan masyarakat terhadap kualitas layanan relatif sangat tinggi, oleh karena itu kepuasan masyarakat bisa menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik.
3. Responsivitas. Responsivitas merupakan kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-progrma pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimasukkan dalam indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.
4. Responsibilitas. Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit. Oleh sebab itu, responsibilitas bisa saja berbenturan dengan responsivitas.
5. Akuntabilitas. Akuntabilitas publik menunjuk pada kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan mempersentasikan kepentingan rakyat. Dalam hal ini konsep akuntabilitas publik digunakan untuk melihat sejauhmana kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak.

**2.2.3 Kinerja Program**

Definisi kinerja program atau kebijakan menurut Kaban (2004:193) berkenaan dengan seberapa jauh kegiatan-kegiatan dalam program atau kebijakan yang telah dilaksanakan sehingga dapat mencapai tujuan program atau kebijakan tersebut. Dalam pengukuran kinerja program dimaksudkan untuk menilai apakah program-program tersebut sudah dilaksanakan sebagaimana mestinya dan bagaimana manfaat dan dampaknya bagi manajemen dan *stakeholders*. Tanpa suatu program, pengukuran kinerja juga tidak mungkin dilakukan karena program sangat penting untuk dijadikan pedoman dan kriteria penilaian Mahsun (2006:60).

Secara umum, untuk mengukur kinerja program telah dikembangkan 2 pendekatan utama, yaitu pendekatan yang menilai hasil dan manfaat yang diberikan atau disebut pendekatan hasil. Keduanya sama-sama penting dalam rangka pengembangan program dalam jangka panjang. Untuk itu, diperlukan suatu upaya untuk mengakomodasikan nilai-nilai tersebut ke dalam standar penilaian kinerja pemerintahan baik menyangkut aparaturnya, lembaga maupun program serta kebijakan-kebijakannya Keban (2008:221-222).

Berdasarkan penjelasan di atas peneliti berkesimpulan bahwa kinerja program adalah gambaran mengenai tingkat keberhasilan suatu program yang telah dilaksanakan dalam mencapai tujuannya melalui kegiatan-kegiatan yang telah ditetapkan dalam program tersebut.

**2.2.4 Penilaian Kinerja**

Kinerja keorganisasian tergantung dari kinerja individu dan kelompok, para atasan harus mencapai tingkat hasil karya yang tinggi dari mereka yang bekerja dalam organisasi. Masyarakat mengevaluasi kinerja organisasi, kelompok dan individu yang merupakan konsep yang terpisah tetapi yang saling berhubungan. Pandangan ini menekankan pada kinerja individu-individu yang ada di dalam organisasi. Pengertiannya masing-masing konstribusi yang dapat diberikan individu-individu dalam organisasi sangat ditekankan dan tugas yang harus dilaksanakan biasanya ditetapkan sebagai bagian dari pekerjaan/posisi di dalam organisasi. Fisher (1999:155)

Penilaian Kinerja menurut Sikula (1981:205) menjelaskan bahwa penilaian kerja/pegawai merupakan evaluasi yang sistematis dari pekerjaan pegawai dan potensi yang dapat dikembangkan. Penilaian adalah proses penaksiran atau penentuan nilai, kualitas atau satatus dari beberapa objek, orang ataupun sesuatu.

Berdasarkan pendapat di atas, penilaian prestasi kerja/pegawai adalah suatu proses penilaian prestasi kerja pegawai yang dilakukan pemimpin perusahaan secara sistematik berdasarkan pekerjaan yang ditugaskan kepadanya.

Menurut Robertson (Mahsun, 2006:25) pengukuran kinerja (*performance measurement*) adalah suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, termasuk informasi atas efesiensi penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa, kualitas barang dan jasa (seberapa baik barang dan jasa diserahkan kepada pelanggan dan sampai seberapa jauh pelanggan terpuaskan), hasil kegiatan dibandingkan dengan maksud yang diinginkan, dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan.

Sedangkan pengukuran kinerja menurut Mahsun (20066:26) adalah suatu metode atau alat yang digunakan untuk mencatat dan menilai pencapaian pelaksanaan kegiatan berdasarkan tujuan, sasaran, dan strategi sehingga dapat diketahui kemajuan organisasi serta meningkatkan kualitas pengambilan kepuasan dan akuntabilitas. Sedangkan menurut Lohman (Mahsun, 2006:25) pengukuran kinerja merupakan suatu aktivitas penilaian pencapaian target-target tertentu yang diderivasi dari tujuan strategis organisasi.

Dalam pengukuran kinerja program, ada salah satu model yang sangat populer dikemukakan oleh Chiristopher Polit dan Geert Bouckaert (Keban, 2004:206) adalah model *input/output* (*the input/output model*). Model tersebut mengasumsikan bahwa institusi/program dibangun untuk memenuhi kebutuhan sosial ekonomi tertentu. Berdasarkan kebutuhan tersebut disusun tujuan organisasi atau program. Organisasi atau program menyediakan *input* (staf, gedung, sumber daya), menyusun kegiatan-kegiatan (*activites*) untuk mengolah *input* tersebut dalam proses tertentu untuk menjadi *output*. *Output* yang dihasilkan kemudian berinteraksi dengan lingkungan sehingga memberikan hasil tertentu (*result*) atau disebut *intermediate outcomes*, dan dalam jangka panjang hasil tersebut menjelma menjadi dampak atau *final outcomes*, Keban (2004:206). Dalam model *input/output*, ini parameter penilaian kinerja terdiri dari :

1. *Relevance*, yaitu mengukur keterkaitan atau relevensi antara kebutuhan dengan tujuan yang dirumuskan.
2. Efesiensi, yaitu perbandingan antara *input* dengan *output*.
3. Efektivitas, yaitu tingkat kesesuaian anatara tujuan dengan intermediate outcomes (*results*) dan inal outcomes (*impacts*).
4. *Utility and sustainability*, yaitu mengukur kegunaan dan keberlanjutan antara kebutuhan dengan *final outcomes* (*impacts*).

Dari penjabaran di atas dapat disimpulkan bahwa penggunaan model ini didasarkan pada asumsi bahwa institusi/program dibandingkan untuk memenuhi kebutuhan sosial ekonomi tertentu, yang dalam penelitian ini mereka adalah gelandnagan dan pengemis yang tergolong dalam masyarakat penyandang masalah kesejahteraan sosial dimana mereka mempunyai permasalahan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari. Dengan kata lain penggunaan model pengukuran didasarkan bagaimana program penanganan Dinas Sosial Kota Cilegon memenuhi kebutuhan gelandangan dan pengemis. Selain itu parameter dalam model kinerja ini lebih relevan dalam mengukur kinerja Dinas Sosial dalam penanganan gepeng.

**2.3 Pengertian Gelandangan**

Gelandangan dan pengemis adalah orang-orang miskin yag hidup di kota-kota yang tidak mempunyai tempat tinggal tertentu yang sah menurut hukum. Orang-orang ini menjadi beban pemerintah kota karena mereka ikut menyedot dan memanfaatkan fasilitas perkotaan, tetapi tidak membayar kembali fasilitas yang mereka nikmati itu, tidak membayar pajak misalnya Sarwono (2005:49).

Dalam Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 20017 tentang penanganan gelandnagan dan pengemis dijelaskan bahwa :

“Gelandangan adalah orang yang tidak mempunyai tempat tinggal layak, pekerjaan tetap, dan hidup berpindah-pindah dari suatau tempat ke tempat lain yang tidak sepantasnya menurut aturan dan norma kehidupan masyarakat sedangkan Pengemis adalah orang yang mencari penghasilan dengan meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mendapatkan belas kasihan orang lain”.

Dari beberapa pengertian diatas peneliti mengambil kesimpulan bahwa gelandangan dan pngemis merupakan orang yang tidak mempunyai tempat tinggal dan selalu berpindah-pindah tempatnya. Gelandangan dan pengemis ini mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di pinggir jalan atau di tempat keramaian yang banyak orang berlalu lalang agar mendapat belas kasih dari orang-orang yang melihatnya.

**2.4 Karakteristik Gelandangan dan Pengemis**

1. Anak Jalanan

Definisi : Anak yang berusia 5-18 tahun yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk mencari nafkah atau berkeliaran di jalanan maupun ditempat-tempat umum.

Kriteria :

1. Anak (laki-laki/perempuan) usia 5-18 tahun.
2. Melakukan kegiatan tidak menentu, tidak jelas kegiatannya dan atau berkeliaran di jalanan atau ditempat umum minimal jam/hari dalam kurun waktu 1 bulan yang lalu, seperti : pengemis, pedagang asongan, pengamen, ojeg payung, pengelap mobil, pembawa belanjaan di pasar dan lain-lain.
3. Kegiatan dapat membahayakan dirinya sendiri atau mengganggu ketertiban umum.
4. Lanjut Usia Terlantar

Definisi : Seseorang yang berusia 60 tahun atau lebih, karena faktor-faktor tertentu tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya baik secara jasmani, rohani maupun sosialnya.

Kriteria :

1. Usia 60 tahun ke atas laki-laki/perempuan).
2. Tidak sekolah/tidak tamat/tamat DS.
3. Makan 2x perhari.
4. Pakaian yang dimiliki kurang dari 4 stel.
5. Tempat tidur tidak tetap.
6. Jika sakit tidak mampu berobat ke fasilitas kesehatan.
7. Ada atau tidak ada keluarga, sanak saudara atau orang lain yang mau dan mampu mengurusnya.
8. Penyandang Cacat

Definisi : Setiap orang yang mempunyai kelainan fisik dan atau mental, yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan baginya untuk melakukan secara layaknya yang terdiri dari :

1. Penyandang cacat fisik.
2. Penyandang cacat mental.
3. Penyandang cacat fisik mental. (Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997).

Definisi : Seseorang yang menderita kelainan pada tulang dan atau sendi anggota gerak dan tubuh, kelumpuhan pada anggota gerak tulang, tidaknya lengkap anggota gerak atas bawah, sehingga menimbulkan gangguan atau menjadi lambat untuk melakukan kegiatan sehari-hari secara layak/wajar.

Kriteria :

1. Anggota tubuh tidak lengkap putus/amputasi tungkai, lengan atau kaki.
2. Cacat tulang/persendian.
3. Cacat sendi otot dan tungkai, lengan atau kaki.
4. Lumpuh.
5. Pengemis

Kriteria :

1. Anak sampai usia dewasa.
2. Meminta-minta dirumah penduduk, perkantoran , persimpangan jalan (lampu lalu lintas), pasar, tempat ibadah dan tempat umum lainnya.
3. Bertingkah laku untuk mendapatkan belas kasihan perpura-pura sakit, merintih, dan kadang-kadang mendoakan dengan bacaan-bacaan ayat suci, sumbangaan untuk organisasi tertentu.
4. Biasanya mempunyai tempat tinggal tertentu atau tetap, membaur dengan penduduk pada umumnya.
5. Gelandangan

Kriteria

1. Anak sampai usia dewasa, tinggal di sembarangan tempat dan hidup membara atau menggelandang di tempat-tempat umum, biasanya di kota-kota besar.
2. Tidak mempunyai tanda pengenal atau identitas diri, berperilaku kehidupan bebas/liar, terlepas dari norma kehidupan masyarakat pada umumnya. Tidak mempunyai pekerjaan tetap meminta-minta atau mengambil sisa makanan atau barang bekas, dan lain-lain. (Sumber : Website/today/10 Mar/Give Syahmin Maret 11/Other files/Definisi dan Kriteria PMKS Dinas Sosial.doc)

**2.5 Kebijakan Pemerintah Kota Cilegon tentang Gelandangan dan Pengemis**

Adapun yang menjadi dasar yuridis dikeluarkannya Kebijakan Pemerintah Kota Cilegon untuk menangani gelandangan dan pengemis yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Dalam undang-undang tersebut pasal 6 menjelaskan bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial meliputi :

1. Rehabilitasi Sosial.
2. Jaminan Sosial.
3. Pemberdayaan Sosial.
4. Perlindungan Sosial.

Penjelasan Pasal 7 :

1. Rehabilitasi sosial dimakusdkan untuk memulihkan dan mengembangkan kemampuan seseorang yang mengalami disfungsi sosial agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar.
2. Rehabilitasi sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan secara persuasif, motivasi, koersif, baik dalam keluarga, masyarakat maupun panti sosial.
3. Rehabilitasi sosial sebagaimana dimaksud ayat (2) diberikan dalam bentuk :
4. Motivasi dan diagnosis psikososial.
5. Perawatan dan pengasuhan.
6. Pelatihan vokasional dan pembinaan kewirausahaan.
7. Bimbingan mental spiritual.
8. Bimbingan fisik.
9. Bimbingan sosial dan konseling psikososial.
10. Pelayanan aksebilitas.
11. Bantuan dan asistensi sosial.
12. Bimbingan resosialisasi.

Adapun usaha Dinas Sosial untuk menanganai masalah sosial gelandangan dan pengemis yang dilakukan dengan cara sebagai berikut :

1. Usaha preventif adalah usaha secara terorganisir yang meliputi pengukuhan, bimbingan, latihan dan pendidikan, pemberian bantuan, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada hubungannya dengan pergelandangan dan pengemisan. Usaha preventif ini bertujuan untuk mencegah timbulnya gelandangan dan pengemis di masyarakat, yang ditujukan baik kepada perorangan maupun kelompok yang diperkirakan menjadi sumber timbulnya gelandangan dan pengemis. Usaha ini dilakukan dengan cara :
2. Penyuluhan dan bimbingan sosial.
3. Pembinaan sosial.
4. Perluasan kesempatan kerja.
5. Pemukiman lokal.
6. Peningkatan drajat kesehatan
7. Usaha represif adalah usaha-usaha yang terorganisir, baik melalui lembaga maupun bukan lembaga dengan maksud untuk menghilangkan pergelandangan dan pengemisan serta mencegah meluasnya di masyarakat. Usaha represif ini bertujuan untuk mengurangi dan meniadakan gelandangan dan pengemis yang ditujukan baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan pergelandangan dan pengemisan. Usaha represif ini dilakukan dengan cara :
8. Razia.
9. Penampungan sementara, setelah gepeng tersebut di razia dan diseleksi, maka tindakan selanjutnya adalah :
10. Dilepaskan dengan syarat.
11. Dimasukkan dalam panti sosial.
12. Dikembalikan kepada keluarganya.
13. Diserahkan ke pengadilan.
14. Diberikan pelayanan kesehatan.
15. Usaha rehabilitatif adalah usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha-usaha penyantunan, pemberian latihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali ke daerah pemukiman baru melalui transmigrasi maupun ke tengah masyarakat, pengawasan serta bimbingan lanjut, sehingga dengan demikian para gelandangan dan pengemis kembali memiliki kemampuan untuk hidup secara layak. Usaha rehabilitatif ini bertujuan agar fungsi mereka dapat berperan kembali sebagai warga masyarakat. Usaha rehabilitatif dilakukan dengan usaha-usaha penampungan, seleksi, penyantunan, dan tidak lanjut, yang kesemuanya itu dilakukan melalui Panti Sosial.
    1. **Tinjauan Konsep Kesejahteraan Sosial**
16. **Pengertian Kesejahteraan Sosial**

Kesejahteraan Sosial menurut Friendlander (1980:9) kesejahteraan sosial adalah sistem yang terorganisasi dari pelayanan-pelayanan sosial dan institusi-institusi yang dirancang untuk membantu individu-individu dan kelompok-kelompok guna mencapai standar hidup dan kesehatan yang memadai dan relasi-relasi personal dan sosial sehingga kemungkinan mereka dapat mengembangkan kemampuan dan kesejahteraan sepenuhnya selaras dengan kebutuhan-kebutuhan keluarga dan masyarakatnya.

Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Pasal 1 tentang Kesejahteraan Sosial, Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Pasal tersebut menjelaskan bahwa untuk terpenuhinya kebutuhan hidup, baik secara material, maupun spiritual mereka harus mempunyai kemampuan untuk bekerja dan mengembangkan diri supaya mereka mampu hidup layak dan dapat diterima di tengah masyarakat.

Suparlan (Suud, 2006:5) adalah keadaan sejahtera pada umumnya, yang meliputi keadaan jasmaniah, rohaniah, dan sosial dan bukan hanya perbaikan dan pemberantasan keburukan sosial tertentu saja, jadi merupakan suatu keadaan dan kegiatan. Secara umum, istilah kesejahteraan sosial sering diartikan sebagai kondisi sejahtera, yaitu suatu keadaan terpenuhinya segala bentuk kebutuhan hidup, khususnya yang bersifat mendasar seperti makanan, pakaian, perumahan, pendidikan dan perawatan kesehatan. Pengertian ksejahteraan sosial juga menunjuk pada segenap aktivitas pengorganisasian dan pendistribusian pelayanan sosial bagi kelompok masyarakat, terutama kelompok yang kurang beruntung. Suharto, (2005:3).

Dari beberapa pengertian diatas peniliti dapat menyimpan bahwa kesejahteraan sosial adalah terpenuhinya kebutuhan material seseorang sehingga orang tersebut mampu hidup dengan layak dan mampu mengembangkan diri serta dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

1. **Fungsi Kesejahteraan Sosial**

Kesejahteraan sosial mempunyai fungsi sebagai berikut :

1. Fungsi Penyembuhan (*Curative*)

Kesejahteraan sosial ditujukan untuk menghilangkan kondisi-kondisi ketidakmampuan fisik, emosional, dan sosial agar orang yang mengalami masalah tersebut dapat berfungsi kembali secara wajar dalam masyarakat. Dalam fungsi ini tercakup juga fungsi pemulihan (rehabilitasi).

1. Fungsi Pengembangan (*Development*)

Kesejahteraan sosial berfungsi untuk memberikan sumbangan langsung ataupun tidak langsung dalam proses pembangunan atau pengembangan tatanan dan sumber-sumber daya sosial dalam masyarakat.

1. Fungsi Penunjang (*Supportive*)

Fungsi ini mencakup kegiatan-kegiatan untuk membantu mencapai tujuan sektor atau bidang pelayanan kesejahteraan sosial yang lain.

1. Fungsi Pencegahan (*Preventative*)

Kesejahteraan sosial ditujukan untuk memperkuat individu, keluarga, dan masyarakat supaya terhindar dari masalah-masalah sosial baru. Dalam masyarakat transisi, upaya pencegahan ditekankan pada kegiatan-kegiatan untuk membantu menciptakan pola-pola baru dalam hubungan sosial serta lembaga-lembaga sosial baru. Friedlander & Apte, (1982:12).

1. **Pemberdayaan Sosial**

Pemberdayaan adalah proses meningkatkan kekuatan pribadi, antar pribadi, atau politik sehingga individu-individu, keluarga-keluarga, dan komunitas-komunitas dapat mengambil tindakan untuk memperbaiki situasi-situasi mereka Guiterrez (DuBois & Miley, 2005:68). Sedangkan menurut Robbins, Chatterjee, dan Canda (1998) pemberdayaan menunjukkan proses yang dengan itu individu-individu dan kelompok-kelompok memperoleh kekuatan, akses pada sumber-sumber, dan kontrol atas kehidupan mereka sendiri. Dalam melakukan itu, mereka memperoleh kemampuan untuk mencapai aspirasi-aspirasi dan tujuan-tujuan pribadi dan kolektif mereka yang tinggi.

Pemberdayaan Sosial menurut UU No. 11 Tahun 2009 adalah semua upaya yang diarahkan untuk menjadikan warga negara yang mengalami masalah sosial mempunyai daya, sehingga mampu memenuhi kebutuhan dasarnya. Pemberdayaan sosial ini bertujuan untuk memberdayakan seseorang, keluarga, kelompok dan masyarakat yang mengalami masalah kesejahteraan sosial agar mereka mampu memenuhi kebutuhannya secara mandiri.

Pemberdayaan masyarakat merupakan salah satu fungsi pemerintah berdimensi politik, ekonomi dan sosial buaya. Masing-masing dimensi tersebut mempunyai tujuan yang harus dilaksanakan secara simultan. Menurut Ndraha dalam Syarif Makmur :

“Ada empat jenis pemberdayaan dan tujuannya, yaitu : 1) Pemberdayaan struktural yang bertujuan membangun akses kompatibel anatara pemerintah, masyarakat, dan swasta 2) Pemberdayaan political bertujuan untuk meningkatkan bargaining power masyarakat terhadap kekuasaan sehingga mereka mampu mengontrol kekuasaan dengan efektif 3) Pemberdayaan ekonomi bertujuan memampukan masyarakat untuk menggunakan produk-produk pemerintah dan swasata sehingga mereka memetik manfaat sebesar-besarnya 4) Pemberdayaan sosiokultural bertujuan mengintegrasikan masyarakat ke dalam kehidupan bangsa dan memampukannya member sumbangan maksimal demi kemajuan nasional”.

Konsep pemberdayaan diyakini dapat mempercepat tujuan penanggulangan kemiskinan, yaitu peningkatan kesejahteraan rakyat miskin karena dalam pendekatan pemberdayaan ini, para penyelenggara pembangunan maupun organisasi kemasyarakatan, dituntut untuk melakukan pemihakan dan perlindungan terhadap rakyat miskin.

Konsep ini menjadi sangat penting terutama karena memberikan prespektif positif terhadap orang miskin. Orang miskin tidak dipandang sebagai orang yang serba kekurangan (misalnya, kurang makan, kurang pendapatan, kurang sehat) dan objek pasif penerima pelayanan belaka. Melainkan sebagai orang yang memiliki beragam kemampuan yang dapat dimobilisasi untuk perbaikan hidupnya. Konsep pemberdayaan memberikan kerangka acuan mengenai matra kekuasaan (*power*) dan kemampuan (*cabality*) yang melingkup asas sosial, ekonomi, politik, budaya dan kelembagaan.

Dari beberapa pengertian diatas peneliti menyimpulkan pemberdayaan masyarakat terutama gelandangan dan pengemis dapat diarahkan pada hal-hal yang menyebabkan terjadinya peningkatan kesejahteraan rakyat dan hal itu bisa terjadi dengan salah satu faktor kekuasaan yang dimiliki pemimpin Dinas terkait yang melakukan tanggungjawab pemberdayaan masyarakat. Hal itu berarti bahwa pemimpin mempunyai pengaruh besar dalam memutuskan sesuatu sebagai upaya untuk memberdayakan masyarakatnya.

**2.7 Kerangka Pemikiran**

Kerangka pemikiran menggambarkan alur pemikiran peniliti sebagai kelanjutan dari teori untuk memberikan penjelasan kepada pembaca maka, berdasarkan judul penelitian tersebut kerangka pemikiran penelitian ini yaitu dimana Kinerja Dinas Sosial cukup penting dalam penanganan gelandangan dan pengemis, Kinerja Dinas Sosial merupakan sinergitas yang dilakukan oleh Dinas Sosial untuk memecahakan suatu permasalahan disebuah kota, dalam hal ini adalah Kota Cilegon, sedangkan penanganan itu merupakan upaya untuk menyelesaikan atau paling tidak menekan tingkat pertumbuhan gepeng atau memininimalisir gepeng yang ada di Kota Cilegon. Dengan bertambahnya jumlah gelandangan dan pengemis dan ketidak merataan pelaksanaan pembangunan mengakibatkan jumlah gepeng ini semakin bertambah, terutama di Kota Cilegon. Dinas Sosial Kota Cilegon dalam rangka menangani permasalahan kejahatan sosial yang diperuntukan bagi masyarakat penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS).

Dan kinerja pada dasarnya merupakan hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Dalam hal ini, pegawai bisa belajar seberapa besar kinerja mereka melalui sarana informasi seperti komentar baik dari mitra kerja. Namun demikian penilaian kinerja yang mengacu kepada suatu sistem formal dan terstruktur yang mengukur, menilai dan mempengaruhi sifat-sifat yang berkaitan dengan pekerjaan perilaku dan hasil termasuk tingkat ketidakhadiran.

Kinerja dalam organisasi merupakan jawaban dari berhasil atau tidakmya tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Para pegawai negri sipil sering tidak memperhatikan kecuali sudah amat buruk atau segala sesuatu jadi serba salah. Terlalu sering para pegawai tidak mengetahui betapa buruknya kinerja telah merosot sehingga organisasi dalam suatu instansi pemerintahan menghadapi krisis yang serius.

Dalam memberikan kualitas kerja yang baik kepada masyarakat sebaiknya pegawai Dinas Sosial Kota Cilegon harus memperhatikan kebutuhan-kebutuhan masyarakat, baik dari segi keamanan dan ketertiban. Ada beberapa poin yang menjadi titik acuan untuk mengetahui Kinerja Dinas Sosial yaitu dengan menggunakan indikator kinerja organisasi publik menurut Dwiyanto, (2006:50-51), diantaranya : Produktivitas, Kualitas Layanan, Responsivitas, Responsibilitas, dan Akuntabilitas.

1. Produktivitas

Karakteristik-karakteristik kepribadian individu yang muncul dalam bentuk sikap mental dan mngandung makna keinginan dan upaya individu yang selalu berusaha untuk meningkatkan kualitas kehidupannya.

1. Kualitas Layanan

Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik, muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik. Dengan demikian kepuasan dari masyarakat bisa menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik.

1. Responsivitas

Kemampuan organisasi untuk mengenali dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas perlu dimasukkan ke dalam indikator kinerja karena menggambarkan secara langsung kemampuan organisasi pemerintah dalam menjalankan misi dan tujuannya.

1. Responsibilitas

Menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-rinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang ekplisit maupun implisit.

1. Akuntabilitas

Menunjukkan pada berapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada publik

Dalam hal ini Kinerja dinas Sosial dalam upaya penanganan gepeng di Kota Cilegon dilakukan dengan mengadakan berbagai program yang telah disusun sedemikian rupa agar dapat mendapatkan hasil yang maksimal dalam menekan jumlah gepeng di Kota Cilegon. Maka alur berpikir dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

**Tabel 2.1**

**Indikator Kerangka Pemikiran**

**BAGAN ALUR BERFIKIR**

* UU No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.
* Peraturan Daerah Kota Cilegon No. 5 Tahun 2003 Tentang Ketertiban, Kebersihan Dan Keindahan (K3).

Identiikasi Masalah :

1. Program penanganan yang dilakukan Dinas Sosial Kota Cilegon dalam melakukan rehabilitasi gelandangan dan pengemis yang ada di Kota Cilegon.
2. Pemerintah Kota Cilegon dalam menerapkan Peraturan Daerah Kota Cilegon No. 5 Tahun 2003 tentang Ketretiban Umum karena razia dilakukan hanya lima bulan dalam setahun sekali.

Kinerja Dinas Sosial Kota Cilegon :

1. Produktivitas.
2. Kualitas Layanan.
3. Responsivitas.
4. Responsibilitas.
5. Akuntabilitas.

(Dwiyanto dkk 2006 : 50-51)

Output : Berkurangnya jumlah gepeng dan terwujudnya keamanan, ketertiban, dan keindahan Kota Cilegon.

(Sumber : Dwiyanto (2006:50-51) Modifikasi Penelitian).

**2.8 Proposisi**

Peneliti merumuskan proposisi sebagai berikut :

Kinerja dapat mengalami peningkatan apabila dilakukan peningkatan pegawai dalam memberikan kualitas kerja yang baik. Terdapat titik acuannya yaitu : Produktivitas, Kualitas layanan, Responsivitas, Responsibilitas, dan Akuntabilitas.