

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA KERANGKA PEMIKIRAN DAN PROPOSISI

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Definisi dan Konsep Kinerja

Secara etimologis kata kinerja dapat disamakan artinya dengan kata *performance* yang berasal dari baha inggris. Kinerja atau *performance*, merupakan prestasi kerja yang dicapai oleh seorang karyawan dalam setiap melakukan pekerjaan/tugasnya, dimana karyawan tersebut dapat menggunakan segenap kemampuan pengetahuan, bagi tenaga kerja atau karyawan yang berbasis kompetensi, kinerjanya diukur berdasarkan kemampuan, skill, attitude-nya pada setiap melaksanakan tugasnya. Kemampuan ditinjau dan penguasaan teori dan kemampuan praktis, misalnya lancer berbahasa asing, mampu mengoperasikan computer dan lain sebagainya. Menurut Mangkunegara (2016:67) Kinerja berasal dari kata *Job performance* atau *actual performance* yang berarti prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang.

Menurut Prawirosentono dalam bukunya yang berjudul *Kebijakan Kinerja Karyawan*, yang dimaksud sebagai berikut:

“Hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika”. (Prawirosentono, 2008:2).

Dari uraian tersebut di atas, dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan kinerja, *performance* atau prestasi kerja adalah penampilan kerja maupun hasil yang dicapai oleh seseorang baik barang/produk maupun berupa jasa yang biasanya digunakan sebagai dasar penilaian atas diri karyawan atau organisasi kerja yang bersangkutan yang mencerminkan pengetahuan karyawan tentang pekerjaan itu. Semakin tinggi kualitas dan kuantitas hasil kerjanya maka semakin tinggi pula kinerjanya.

Secara teoritis tingkat motivasi kerja yang tinggi akan berdampak langsung terhadap tingginya kinerja karyawan. Kinerja karyawan merupakan determinan fundamental terbentuknya kinerja organisasi dan juga kinerja karyawan yang menunjukkan peningkatan berarti. Kecenderungan kontribusinya akan meningkatkan kinerja organisasi sehingga dapat meningkatkan efisiensi dalam berproduksi dan memperoleh laba yang diharapkan.

Penjelasan lain mengatakan bahwa Kinerja dapat diartikan sebagai:

“Kinerja dapat ditunjukkan dalam berbagai cara yaitu: 1. kinerja bisa menunjukkan perilaku yang sama yang berlangsung sepanjang waktu (misalnya, rata-rata pukulan); 2. kinerja bisa menunjukkan perilaku yang berbeda yang ditunjuk dengan tingkat konseptualisasi yang tinggi (misalnya: kehadiran); 3. kinerja bisa menunjukkan perolehan (outcomes) yang tidak erat kaitannya dengan tindakan tertentu; 4. kinerja bisa didefinisikan dalam istilah yang umum yang menunjukkan sifat-sifat global daripada perilaku spesifik (misalnya: ketegasan, keramahtamahan); dan 5. kinerja bisa didefinisikan sebagai hasil-hasil perilaku kelompok daripada pelaku individual (misalnya kemenangan permainan baseball)”. (Michael and Larson, 1988)

Berdasarkan pada beberapa definisi di atas, maka kinerja yang dimaksud dalam studi ini adalah hasil yang telah diperoleh karyawan berdasarkan standar yang berlaku untuk suatu pekerjaan yang dilaksanakan dalam periode waktu tertentu, dengan indikator indikator yang diadaptasi dari Bernardin dan Russell (1933) yaitu: kualitas; kuantitas; ketepatan waktu; keefektifan biaya; kebutuhan akan pengawasan; dan dampak interpersonal.

Pemahaman lain tentang Kinerja sebagai berikut:

“Kinerja menunjukan bahwa hasil perilaku yang dinilai oleh beberapa kriteria atau standar mutu”. (Mitchell and Larson, 1987)

Berdasarkan definisi diatas, ketika membicarakan kinerja biasanya berpikir baik buruk. Artinya, apabila perilaku seseorang memberikan hasil pekerjaan sesuai dengan standar atau kriteria yang dilakukan organisasi, maka kinerja tergolong baik, dan jika sebaliknya, maka kinerja tergolong buruk.

Menurut Wibowo dalam Rohmawati, T. (2022) dalam artikelnya yang berjudul Kepuasan kerja sebagai mediator dalam meningkatkan kinerja karyawan melalui manajemen bakat dan pengetahuan mendefinisikan bahwa kinerja adalah sebagai berikut :

“Employees will have poor or low performance if they do not complete their obligations and responsibilities in accordance with what is required by the organization or corporation. As a result, in a corporation or organization, employee performance is critical to accomplishing organizational or company goals”. (Daunfeldt et al., 2021; Fu et al., 2021; Wibowo et al., 2020)

Berdasarkan definisi diatas, Kinerja karyawan sangat penting untuk mencapai tujuan organisasi dan memastikan keberhasilan perusahaan. Karyawan harus dapat menyelesaikan tugas dan tanggung jawab sesuai dengan kebutuhan dan standar organisasi.

Menurut Afandi dalam dalam Kurniasih, D. (2022) dalam artikelnya yang berjudul Kinerja Aparatur Sipil Negara (Asn) Sekretariat Daerah Kabupaten Subang Melalui Sistem Informasi Kinerja Pegawai dan Remunerasi (Sijawara) mendefinisikan bahwa kinerja adalah sebagai berikut :

“Kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu perusahaan, kinerja juga dikaitkan dengan performance”. (Afandi, 2018:83)

Berdasarkan definisi diatas, kinerja merupakan hasil kerja yang dapat dicapai seseorang atau kelompok orang dalam suatu perusahaan sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing masing dalam upaya pencapaian tujuan perusahaan secara ilegal, tidak melanggar hukum dan tidak bertentangan dengan moral dan etika.

Menurut Bastian dalam dalam Fidowaty, T. (2017) dalam artikelnya yang berjudul Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja Penelitian Dosen Universitas Komputer Indonesia mendefinisikan bahwa kinerja adalah sebagai berikut:

“Kinerja merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan tugas dalam organisasi dalam upaya mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi tersebut”. (Bastian, 2001:329).

Berdasarkan definisi diatas, kinerja diartikan sebagai tingkat pencapaian hasil atas pekerjaan atau tugas yang dilakukan.

Kinerja adalah hasil kerja baik secara kualitas maupun kuantitas yang dicapai oleh seseorang dalam melaksanakan tugas sesuai tanggung jawab yang diberikan. (Mangkunegara, 2002:22)

Kinerja merupakan prestasi kerja, yaitu perbandingan antara hasil kerja dengan standar yang ditetapkan (Dessler, 2000:41). Menurut pendekatan perilaku dalam manajemen, kinerja adalah kuantitas atau kualitas sesuatu yang dihasilkan atau jasa yang diberikan oleh seseorang yang melakukan pekerjaan (Luthans, 2005:165).

Kinerja pada dasarnya adalah apa yang dilakukan atau tidak dilakukan pegawai. Manajemen kinerja adalah keseluruhan kegiatan yang dilakukan untuk meningkatkan kinerja perusahaan atau organisasi, termasuk kinerja masing masing individu atau kelompok kerja diperusahaan tersebut. (Mathis dan Jackson, 2006:65)

Karakteristik seseorang yang mempunyai kinerja tinggi adalah sebagai berikut:

1. Memiliki tanggung jawab pribadi yang tinggi.
 2. Berani mengambil dan menanggung resiko yang dihadapi.
 3. Memiliki tujuan yang realistis.
 4. Memiliki rencana kerja yang menyeluruh dan berjuang untuk merealisasi tujuannya.
 5. Memanfaatkan umpan baik atau (feedback) yang konkrit dalam seluruh kegiatan kerja yang dilakukan.
 6. Mencari kesempatan untuk merealisasikan rencana yang telah diprogramkan.
- (Mangkunegara, 2002:68)

Ada beberapa elemen pokok yaitu:

1. Menetapkan tujuan, sasaran, dan strategi organisasi
 2. Merumuskan indikator dan ukuran kinerja
 3. Mengukur tingkat ketercapaian tujuan dan sasaran organisasi.
 4. Evaluasi kinerja/*feedback*, penilaian kemampuan organisasi, meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas.
- (Mahsun, 2006:25)

Kinerja merupakan hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang karyawan dalam melaksanakan tugas sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Upaya untuk meningkatkan kinerja karyawan juga dipengaruhi oleh banyak faktor diantaranya adalah kompensasi dan kepuasan kerja. (Mangkunegara, 2006:67)

2.1.2 Penilaian Kinerja

Penilaian Kinerja atau Performance Appraisal (PA) adalah sebuah sistem yang formal digunakan dalam beberapa periode waktu tertentu untuk menilai prestasi kerja seorang karyawan. Selain itu, penilaian kinerja dapat berfungsi untuk mengidentifikasi, mengobservasi, mengukur, mendata, serta melihat kekuatan dan kelemahan dari karyawan dalam melakukan pekerjaan. Penggunaan penilaian kinerja ini dapat meningkatkan performa kerjakaryawan. Penilaian kinerja benar-benar didesain sedemikian rupa untuk membantu perusahaan mencapai tujuan organisasi dan memotivasi performa karyawan. Kegunaan dalam penggunaan penilaian kinerja ini adalah untuk meningkatkan performa kerja dari karyawan. Penilaian kinerja benar-benar didesain sedemikian rupa untuk membantu perusahaan mencapai tujuan organisasi dan memotivasi performa karyawan.

Agar penilaian kinerja dapat berjalan secara efektif maka ada beberapa hal yang perlu diperhatikan, yaitu:

1. *Relevance*. Hal ini menunjukkan bahwa harus ada keterkaitan atau hubungan yang jelas antar standar kinerja dengan tujuan organisasi, selain itu juga harus ada hubungan yang jelas antara unsur-unsur pekerjaan kritis yang diidentifikasi melalui analisis pekerjaan dan dimensi yang akan dinilai pada formulir penilaian.
2. *Sensitivity*. Menunjukkan bahwa sistem penilaian kinerja mampu membedakan karyawan yang efektif dan tidak.
3. *Reliability*. Untuk menghasilkan data yang dapat diandalkan, maka masing-masing penilai harus memiliki kesempatan yang cukup untuk mengamati apa saja yang telah dilakukan oleh seorang pekerja. Apabila tidak, maka seorang penilai akan bingung dalam memberikan nilai, karena tidak biasa dengan keadaan tersebut.
4. *Acceptability*. Dalam prakteknya, acceptability adalah bagian yang paling penting. Program sumber daya manusia harus mendapatkan persetujuan dari orang-orang yang menggunakannya. Apabila tidak, maka dapat terjadi kecerdikan manusia akan digunakan untuk menggagalkan mereka.
5. *Practicality*. Ini berarti bahwa instrumen dalam penilaian kinerja harus mudah untuk dipahami baik bagi manajer ataupun bagi karyawan.
(Cascio, 1989)

Sementara itu, penilaian kinerja adalah seperangkat interaksi formal yang terstruktur antara bawahan dan atasan, biasanya dalam bentuk wawancara periodik, dimana kinerja

bawahan ditinjau dan dibahas, dengan penekanan pada identifikasi kelemahan dan kekuatan serta sebagai peluang untuk perbaikan kinerja dan pengembangan keterampilan. (Latham dan Weley dalam Mondy, W. dan Noe, R.M, 2005).

Manfaat penilaian kinerja adalah :

1. Perbaikan prestasi kerja;
 2. Penyesuaian kinerja;
 3. Keputusan penempatan;
 4. Kebutuhan pelatihan dan pengembangan;
 5. Perencanaan dan pengembangan karir;
 6. Memperbaiki penyimpangan proses staffing;
 7. Mengurangi ketidakakuratan informasi;
 8. Memperbaiki kesalahan desain pekerjaan;
 9. Kesempatan kerja yang adil;
 10. Membantu menghadapi tantangan eksternal.
- (Siagian, 1995:227)

2.1.3 Indikator Kinerja

Kinerja adalah suatu hasil yang dicapai oleh pegawai dalam pekerjaannya menurut kriteria tertentu yang berlaku untuk suatu pekerjaan (Robbin, 2016:260). Unsur – unsur yang dinilai dari kinerja karyawan adalah kualitas kerja, kuantitas kerja, ketepatan waktu, efektivitas, dan kemandirian. Berikut beberapa indikator untuk mengukur kinerja adalah:

Menurut Robbins dalam buku Daryanto, D. (2022) yang berjudul *Manajemen Penilaian Kinerja Karyawan*, mengemukakan indikator kinerja yaitu:

1. Kualitas, kerja karyawan dapat diukur dari persepsi karyawan terhadap kualitas pekerjaan yang dihasilkan serta kesempurnaan tugas terhadap keterampilan dan kemampuan karyawan. Kualitas kerja dapat digambarkan dari tingkat baik buruknya hasil kerja karyawan dalam menyelesaikan pekerjaan juga kemampuan dan keterampilan karyawan dalam mengerjakan tugas yang diberikan padanya.
2. Kuantitas, merupakan jumlah yang dihasilkan dinyatakan dalam istilah jumlah unit, jumlah siklus aktivitas yang diselesaikan. Kuantitas yaitu ukuran jumlah hasil kerja unit maupun jumlah siklus aktivitas yang diselesaikan oleh karyawan sehingga kinerja karyawan dapat diukur melalui jumlah (unit/siklus) tersebut.
3. Ketepatan waktu, merupakan tingkat aktivitas diselesaikan pada awal waktu yang dinyatakan, dilihat dari sudut koordinasi dengan hasil output serta memaksimalkan waktu yang tersedia untuk aktivitas lain. Kinerja Karyawan juga dapat diukur dari ketepatan waktu karyawan dalam menyelesaikan pekerjaan yang ditugaskan kepadanya. Sehingga tidak mengganggu pekerjaan yang lain yang merupakan bagian dari tugas karyawan tersebut.

4. Efektifitas, disini merupakan tingkat penggunaan sumber daya organisasi (tenaga, uang, teknologi dan bahan baku) dimaksimalkan dengan maksud menaikkan hasil dari setiap unit dalam menggunakan sumber. Bahwa dalam pemanfaatan sumber daya baik itu sumber daya manusia itu sendiri maupun sumber daya yang berupa teknologi, modal, informasi dan bahan baku yang ada di organisasi dapat digunakan semaksimal mungkin oleh karyawan.
5. Kemandirian, merupakan tingkat seseorang yang nantinya akan dapat menjalankan fungsi kerjanya tanpa menerima bantuan, bimbingan dari atau pengawas. Kinerja karyawan itu meningkat atau menurun dapat dilihat dari kualitas kerja karyawan, kuantitas kerja karyawan, ketepatan waktu karyawan dalam bekerja disegala aspek, efektifitas dan kemandirian karyawan dalam bekerja.
(Robbin, 2016:260)

Kinerja pegawai secara objektif dan akurat dapat dievaluasi melalui tolak ukur tingkat kerja. Pengukuran tersebut berarti memberi kesempatan bagi para pegawai untuk mengetahui tingkat kinerja mereka.

Menurut Michell dalam buku (Sedarmayanti, 2005:51) yang berjudul *Manajemen Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*, mengemukakan indikator-indikator kinerja yaitu:

1. Kualitas Kerja (*Quality of work*)
2. Ketepatan Waktu (*Pomptnees*)
3. Inisiatif (*Inisiative*)
4. Kemampuan (*Capability*)
5. Komunikasi (*Communication*)
(Sedarmayanti, 2005:51)

Indikator kinerja adalah ukuran kualitatif dan kuantitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan dengan mempertimbangkan indikator masukan (*inputs*) keluaran (*outputs*), hasil (*outcomes*), manfaat (*benefits*) dan dampak (*impact*).

1. Indikator masukan (*inputs*), yaitu segala sesuatu yang dibutuhkan agar organisasi mampu menghasilkan produk-produk, baik barang atau jasa, yang meliputi sumber daya manusia, informasi, kebijakan, dan sebagainya.
2. Indikator keluaran (*outputs*), yaitu sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang berupa fisik atau nonfisik.
3. Indikator hasil (*outcomes*), yaitu segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya kegiatan keluaran pada jangka menengah (efek langsung).
4. Indikator manfaat (*benefits*), yaitu sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.

5. Indikator dampak (*impact*), yaitu pengaruh yang ditimbulkan baik dari sisi positif maupun sisi negatif.
(Bastian, 2001:33)

Mengukur kinerja birokrasi publik berdasar adanya indikator yang secara lebih lanjut dijelaskan sebagai berikut:

1. Produktivitas
Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dengan output. Konsep produktivitas dirasa terlalu sempit dan kemudian *General Accounting Office (GAO)* mencoba mengembangkan satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.
2. Kualitas Layanan
Isu mengenai kualitas layanan cenderung semakin menjadi penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik.
3. Responsivitas
Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda, dan prioritas pelayanan, mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas disini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi publik. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula.
4. Responsibilitas
Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit.
5. Akuntabilitas
Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat publik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu merepresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini, konsep dasar akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Kinerja organisasi publik tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh organisasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target. Kinerja sebaiknya harus dinilai dari ukuran eksternal, seperti nilai-nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

(Agus Dwiyanto, 2006:50)

Dari berbagai macam indikator pengukuran kinerja yang diungkapkan oleh para pakar di atas, peneliti memilih untuk menggunakan indikator pengukuran kinerja yang dikemukakan oleh Agus Dwiyanto (2006:50). Peneliti memilih menggunakan teori tentang pengukuran kinerja yang dikemukakan oleh Agus Dwiyanto (2006:50) tersebut karena dipandang sesuai, lebih tepat, dan lebih mampu mengukur kinerja Dinas Sosial Kota Bandung dalam penanganan Gelandangan dan Pengemis. Indikator pengukuran kinerja yang dikemukakan oleh Agus Dwiyanto (2006:50) meliputi lima indikator, yaitu produktivitas, kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas.

2.1.4 Pengukuran Kinerja

Pengukuran kinerja adalah proses sistematis untuk mengevaluasi sejauh mana suatu organisasi atau individu mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Ini melibatkan pengumpulan, analisis, dan interpretasi data untuk menentukan sejauh mana kinerja telah mencapai standar yang diinginkan. Pengukuran kinerja sangat penting dalam organisasi karena memungkinkan manajemen untuk membuat keputusan yang tepat tentang bagaimana mengalokasikan sumber daya, menentukan prioritas, dan mengidentifikasi area yang memerlukan perbaikan.

Berikut adalah beberapa aspek penting dalam pengukuran kinerja:

1. **Penentuan Tujuan dan Sasaran:** Pengukuran kinerja dimulai dengan penentuan tujuan dan sasaran yang jelas. Tujuan harus spesifik, dapat diukur, dapat dicapai, relevan, dan terukur. Sasaran adalah langkah-langkah yang diambil untuk mencapai tujuan tersebut.
2. **Pemilihan Indikator Kinerja:** Indikator kinerja adalah ukuran yang digunakan untuk mengevaluasi sejauh mana tujuan dan sasaran telah dicapai. Indikator harus relevan dengan tujuan dan sasaran, dapat diukur, dan harus dapat diukur secara objektif.
3. **Pengumpulan Data:** Data yang diperlukan untuk mengevaluasi kinerja dikumpulkan melalui berbagai metode, seperti survei, wawancara, catatan lapangan, dan analisis dokumen. Data ini kemudian dianalisis untuk menentukan sejauh mana tujuan dan sasaran telah dicapai.

4. Analisis Data: Data yang dikumpulkan dianalisis untuk menentukan sejauh mana tujuan dan sasaran telah dicapai. Analisis ini dapat melibatkan penggunaan statistik, diagram, dan lainnya untuk memahami tren dan pola dalam data.
5. Penilaian Kinerja: Berdasarkan analisis data, kinerja dibandingkan dengan standar yang telah ditetapkan. Ini dapat melibatkan penilaian relatif (misalnya, dibandingkan dengan tahun sebelumnya) atau absolut (misalnya, dibandingkan dengan target yang telah ditetapkan).
6. Pengambilan Keputusan: Berdasarkan hasil pengukuran kinerja, keputusan diambil tentang apa yang perlu dilakukan untuk mencapai tujuan dan sasaran. Ini bisa mencakup perubahan strategi, alokasi sumber daya, atau pelatihan karyawan.
7. Pelaporan dan Review: Hasil pengukuran kinerja sering kali dilaporkan kepada pemangku kepentingan, seperti manajemen senior, pemegang saham, atau klien. Review kinerja juga dilakukan secara berkala untuk mengevaluasi efektivitas strategi dan menyesuaikan tujuan dan sasaran jika diperlukan.

Pengukuran kinerja yang efektif memerlukan pemahaman yang baik tentang tujuan dan sasaran organisasi, serta kemampuan untuk mengumpulkan dan menganalisis data dengan cara yang objektif dan akurat. Ini juga memerlukan komunikasi yang baik antara manajemen dan karyawan untuk memastikan bahwa tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dapat dicapai.

2.2 Pengertian Gelandangan dan Pengemis

Gelandangan adalah orang-orang yang tidak memiliki tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Sedangkan Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain. Gelandangan dan pengemis adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.

“Istilah gelandangan berasal dari kata “gelandang” yang berarti selalu mengembara atau berkelana. Gelandangan dideskripsikan sebagai orang-orang yang tidak mempunyai pekerjaan yang tetap dan layak serta tidak memiliki tempat tinggal tetap dan layak, serta makan minum disembarang tempat. Sedangkan yang dimaksud pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan dari orang lain.” (dalam Anggraini, 2013:16).

Dari definisi tersebut hanya menitikberatkan pada sebuah perpindahan, sehingga masih terlalu umum untuk menyebut seseorang sebagai gelandangan dan pengemis. Gelandangan merupakan sekelompok masyarakat yang seringkali ditemukan dalam keadaan tidak lazim di beberapa tempat seperti di bawah jembatan, lorong atau gang sempit maupun disekitar rel kereta api, emperan took maupun ruko, seringkali dalam hidupnya terlihat berbeda dari manusia merdeka atau sejahtera lainnya. Untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya, gelandangan berusaha mencari uang dengan berbagai macam cara mulai dari menjadi pemulung, peminta-minta atau pengemis, menjadi tukang semir sepatu, menjadi tukang becak, menjajakan makanan, hingga menjadi pengamen (Ali dalam Wijaya, 2014:56).

Menurut Muthalib dan Sudjarwo dalam Ali, dkk., (1990:35) diberikan tiga gambaran umum gelandangan, yaitu:

1. Sekelompok orang miskin atau dimiskinkan oleh masyarakatnya
2. Orang yang disingkirkan dari kehidupan khalayak ramai, dan
3. Orang yang berpola hidup agar mampu bertahan dalam kemiskinan dan keterasingan. (Muthalib dan Sudjarwo dalam Ali, dkk., 1990:35)

Pada dasarnya melakukan kegiatan menggelandang dan mengemis tidaklah mudah. Sepanjang hari para gelandangan dan pengemis harus berjalan menelusuri sudut-sudut kota dan keramaian, berdiri dibawah panas sinar matahari, kehujanan ataupun bersentuhan langsung dengan lingkungan yang kotor. Terkadang mereka juga harus mempertaruhkan nyawa ketika menggelandang dan mengemis di jalanan yang ramai bahkan yang paling berat adalah menghilangkan rasa malu atau menjatuhkan harga diri sendiri dengan menggelandang dan mengemis karena kegiatan tersebut selama ini dianggap masyarakat sebagai kegiatan yang memalukan dan tidak memiliki harga diri bagi yang melakukannya. Dalam perkembangan masyarakat Indonesia, kegiatan menggelandang dan mengemis ini ternyata masih menjadi primadona tersendiri bagi orang-orang yang malas apalagi bagi orang-orang yang tinggal di desa dan berencana mengadu nasib ke kota tanpa dibekali dengan keterampilan ataupun kemampuan yang cukup.

2.3 Kriteria Gelandangan dan Pengemis

Kriteria gelandangan dan pengemis mencakup beberapa aspek yang menggambarkan kondisi dan karakteristik mereka. Menurut sumber yang disediakan, kriteria gelandangan termasuk orang tanpa Kartu Tanda Penduduk (KTP), tanpa tempat tinggal yang pasti/tetap, tanpa penghasilan yang tetap, dan tanpa rencana hari depan untuk dirinya atau anak-anaknya. Sementara itu, kriteria pengemis meliputi orang yang mata pencariannya tergantung pada belas kasihan orang lain.

Dari definisi tersebut dapat dikatakan bahwa kriteria gelandangan (dalam Maulana, 2013:46) adalah sebagai berikut:

1. Anak sampai dengan usia dewasa, tinggal di sembarang tempat dan hidup mengembara atau menggelandang.
2. Tidak mempunyai tanda pengenalan atau identitas diri.
3. Tidak mempunyai pekerjaan tetap.

Secara garis besar pengemis dapat didefinisikan sebagai orang-orang yang mendapat penghasilan dengan meminta-meminta ditempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain. Kriteria yang dapat diberikan antara lain :

1. Mata pencarian tergantung pada belas kasihan orang lain.
2. Berpakaian kumuh dan compang camping.
3. Meminta-minta di tempat umum.
4. Berbagai cara untuk mendapatkan perhatian dan akhirnya mendapat uang dari orang lain.
5. Berjenis kelamin laki-laki atau perempuan yang berumur 18-59 tahun.
6. Meminta-minta di rumah penduduk, pertokoan, tempat ibadah, persimpangan jalan, dan tempat umum lainnya.
7. Bertingkah laku tertentu untuk mendapatkan belas kasihan orang lain.

8. Biasanya mempunyai tempat tinggal tertentu atau tetap, membaaur dengan penduduk pada umumnya.

2.4 Faktor Penyebab Terjadinya Gelandangan dan Pengemis

Keberadaan gelandangan dan pengemis berasal dari berbagai permasalahan hidup yang dihadapi. Beberapa permasalahan yang dialami oleh gelandangan dan pengemis adalah terkait dengan masalah ekonomi, masalah pendidikan, masalah sosial budaya, masalah lingkungan serta masalah hukum dan kewarganegaraan.

Masalah ekonomi yang dialami adalah tentang masalah kemiskinan. Para gelandangan dan pengemis berasal dari golongan ekonomi bawah yang berada pada garis kemiskinan. Kebutuhan hidup sehari-hari yang tinggi namun tidak diimbangi dengan penghasilan yang cukup membuat para gelandangan dan pengemis memilih untuk turun ke jalan. Permasalahan ini ditambah dengan masalah pendidikan yang dialami. Tingkat pendidikan yang rendah membuat gepeng mengalami kesulitan untuk mendapatkan pekerjaan dengan penghasilan yang mampu mencukupi kebutuhan hidup. Disamping itu, para gelandangan dan pengemis tidak memiliki keterampilan yang dapat digunakan sebagai bekal untuk berwirausaha. menghambat para gelandangan dan pengemis untuk maju misalnya karena gepeng tidak mau terikat oleh aturan dan norma. Kehidupan gepeng cenderung bebas sesuai dengan kemauan sendiri. Aktivitas harian dilakukan secara bermalas-malasan dan tidak memiliki disiplin waktu. Misalnya, gepeng bangun tidur ketika hari sudah mulai siang, yaitu lebih dari jam 7 pagi. Kebiasaan seperti ini membuatnya sulit menyesuaikan diri dengan jam kerja yang diberlakukan di tempat kerja, sehingga sulit bagi para gepeng tersebut untuk mendapatkan pekerjaan yang layak. Hal ini menyebabkan gepeng menjalani hidup dengan bergantung pada belas kasihan orang lain. Berdasarkan pada kondisi ini dapat dilihat bahwa dengan bergantung hidup pada

orang lain, gepeng tidak perlu bersusah payah untuk bekerja namun bisa mendapatkan uang. Para gelandangan dan pengemis tidak memiliki tempat tinggal yang tetap.

Para gelandangan dan pengemis ikut tinggal bersama satu rumah dengan saudaranya dan cenderung berpindah dari satu saudara ke saudara yang lain. Bahkan gepeng ada yang memilih untuk hidup di jalanan karena tidak memiliki rumah. Kondisi seperti ini membuat gepeng tidak memiliki kartu identitas diri, yang membuatnya memiliki masalah hukum dan kewarganegaraan. Dampak lebih jauh dari masalah ini adalah para gepeng akan mengalami kesulitan ketika akan mendaftarkan anaknya ke sekolah, karena tidak memiliki akta kelahiran. Berbagai masalah yang dialami oleh gepeng terkait dengan kondisi ekonomi, sosial budaya dan tempat tinggal tersebut berdampak tidak baik bagi kondisi fisiknya. Masalah sosial budaya yang Bagi individu gelandangan dan pengemis bisa berdampak pada tingkat kesehatan rendah karena kebersihan lingkungan tempat tinggal yang kurang layak. Selain itu bisa terjadi kurangnya kecukupan gizi karena makanan yang dikonsumsi cenderung seadanya dan tidak memperhatikan asupan gizi yang dibutuhkan oleh tubuh.

Penyebab adanya gelandangan dan pengemis ini dapat disebabkan oleh dua faktor yaitu:

1. Faktor Internal. Faktor ini berasal dalam keadaan individu yang mendorong mereka untuk menggelandang dan mengemis. Faktor internal ini meliputi: kemiskinan, keluarga, cacat fisik umur, rendahnya keterampilan, rendahnya pendidikan dan sikap mental.
2. Faktor Eksternal mencakup lingkungan, letak geografis dan lemahnya penanganan masalah gelandangan dan pengemis. menurut hasil pengamatan sementara, diketahui bahwa faktor internal dan eksternal ini merupakan faktor penyebab mereka menjadi gelandangan dan pengemis.
(dalam Syani, 2013:46).

Secara umum ada beberapa faktor yang mempengaruhi atau menyebabkan seseorang menjadi gelandangan dan pengemis menurut Sudilarsih (2012) yaitu:

1. Tingginya tingkat kemiskinan yang menyebabkan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimal dan menjangkau pelayanan umum sehingga tidak dapat mengembangkan kehidupan pribadi maupun keluarga secara layak.

2. Rendahnya tingkat pendidikan dapat menjadi kendala seseorang untuk memperoleh pekerjaan yang layak.
3. Kurangnya keterampilan kerja menyebabkan seseorang tidak dapat memenuhi tuntutan pasar kerja.
4. Faktor sosial budaya, hal ini didukung oleh lingkungan sekitar dan para pemberi sedekah. Terdapat beberapa faktor sosial budaya yang mempengaruhi seseorang menjadi gelandangan dan pengemis, yaitu:
 - a. Rendahnya harga diri pada sekelompok orang, mengakibatkan tidak dimilikinya rasa malu untuk meminta-minta.
 - b. Sikap pasrah pada nasib, menganggap bahwa kemiskinan dan kondisi mereka sebagai gelandangan dan pengemis adalah nasib, sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan.
 - c. Kebebasan dan kesenangan hidup menggelandang, ada kenikmatan tersendiri bagi sebagian besar gelandangan dan pengemis yang hidup menggelandang, karena mereka merasa tidak terikat oleh aturan atau norma yang kadang - kadang membebani mereka, sehingga mengemis menjadi salah satu mata pencaharian.
(Sudilarsih, 2012)

Uraian diatas menunjukkan adanya beberapa faktor sosial budaya yang juga menjadi penyebab munculnya gelandangan dan pengemis dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Berdasarkan uraian mengenai faktor-faktor penyebab tersebut diatas, maka tidak dapat dipungkiri bahwa faktor kemiskinan adalah menjadi faktor yang dominan menyebabkan munculnya gelandangan dan pengemis dalam kehidupan masyarakat Indonesia.

2.5 Penanganan Gelandangan dan Pengemis

Untuk mengatasi kondisi gelandangan dan pengemis, pemerintah telah membuat beberapa kebijakan. Salah satu kebijakan tersebut adalah melalui penanganan sosial, seperti pemberian keterampilan dan pelatihan kerja, penyaluran ketengan tengah masyarakat, dan rehabilitasi sosial. Kebijakan ini bertujuan untuk membantu gelandangan dan pengemis agar mampu merubah cara hidup dan cara mendapatkan penghasilan yang sesuai dengan norma yang berlaku di masyarakat.

Dalam penanganan gelandangan dan pengemis, faktor mentalitas menjadi hambatan yang terbesar. Oleh karena itu, beberapa alternatif pemecahan masalah yang berkenaan dengan

penanganan gelandangan dan pengemis dapat ditinjau dari dua aspek, yaitu kondisi di daerah asal dan kondisi di luar daerah asal.

Pemberdayaan pengemis juga dilakukan dengan cara diberikan pelatihan keahlian sesuai minat dan bakat, serta adanya pemberdayaan ekonomi yang bersifat produktif. Bimbingan keagamaan juga dilakukan secara intensif oleh pihak Dinas Sosial, guna untuk menguatkan kembali spiritualitas para gelandangan dan pengemis.

Dalam proses penanganan gelandangan dan pengemis, faktor pendorong dan faktor penghambat juga perlu diperhatikan. Faktor pendorong meliputi mendapatkan dukungan dari banyak pihak, terutama masyarakat, serta mempunyai pelatih yang sesuai dengan bidangnya.

Dampak yang dapat ditimbulkan dengan adanya gelandangan dan pengemis termasuk merusak pemandangan dan keindahan Kota, masalah kebersihan, serta mengganggu ketertiban dan kenyamanan masyarakat. Selain itu, keberadaan gelandangan dan pengemis juga dapat menciptakan ketidaknyamanan, mengganggu keindahan Kota, dan menimbulkan keresahan di masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa penanganan terhadap gelandangan dan pengemis perlu dilakukan secara komprehensif untuk mengurangi dampak negatif yang ditimbulkannya.

Solusi dari permasalahan gelandangan dan pengemis adalah dengan cara rehabilitasi sosial, yang meliputi usaha-usaha pembinaan fisik, bimbingan mental sosial, dan penyaluran ketengan tengah masyarakat. Usaha preventif juga dilakukan dengan cara penyuluhan dan bimbingan sosial, pembinaan sosial, bantuan sosial, perluasan kesempatan kerja, pemukiman lokal, dan peningkatan derajat kesehatan.

2.6 Kerangka Pemikiran

Berdasarkan judul penelitian maka kerangka pemikiran dalam penelitian ini adalah dimana Kinerja Dinas Sosial sangat berperan penting dalam mengatasi permasalahan gelandangan dan pengemis. Kinerja adalah hasil atau tingkat keberhasilan seseorang secara

keseluruhan selama periode tertentu dalam melaksanakan tugas dibandingkan dengan standar hasil kerja, target, atau sasaran yang telah ditentukan terlebih dahulu dan telah disepakati bersama. Beberapa upaya penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Bandung oleh Dinas Sosial yaitu, seperti penyuluhan, pembinaan, pelatihan keterampilan, pemberian modal usaha, dan rehabilitasi melalui Panti rehabilitasi sosial terpadu. Selain itu, pihak Dinas Sosial juga mendatangkan narasumber dan pelatih yang kompeten dalam bidangnya untuk membantu dalam penanganan masalah gelandangan dan pengemis.

Penanganan gelandangan, dan pengemis di Kota Bandung didasarkan pada hukum Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 5 tahun 2014. Proses pengawasan dan pembinaan yang sesuai dengan kebijakan dilakukan dengan mengacu pada sistem hukum yang ada, termasuk struktur hukum dan budaya hukum masyarakat. Upaya penanganan ini juga melibatkan kegiatan rutin dalam operasi gabungan yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dengan beberapa lembaga terkait.

Dengan demikian, Dinas Sosial Kota Bandung aktif terlibat dalam upaya penanganan masalah gelandangan dan pengemis di Kota Bandung melalui berbagai program, kebijakan, dan kerjasama dengan berbagai pihak terkait untuk mencapai kesejahteraan sosial masyarakat, khususnya di Kota Bandung.

Mengacu pada permasalahan diatas peneliti menggunakan teori Dwiyanto dkk, (2006:50) untuk menganalisis permasalahan yang ada. Teori ini mengidentifikasi faktor faktor yang mempengaruhi keberhasilan kinerja, yaitu Produktifitas, Kualitas Layanan, Responsivitas, Responbilitas dan Akuntanbilitas. Menurut teori ini, untuk mencapai tujuan dan keberhasilan dalam kinerja, kelima indikator tersebut harus bekerja secara sinergisitas. Lalu untuk mencari tahu jawaban yang lebih mendalam dan komperhensif, peneliti melakukan uraian ke dalam sub indikator dari kelima indikator tersebut, tujuannya untuk mempermudah peneliti menemukan jawaban dari masalah-masalah penelitian, berikut adalah pemaparannya:

- a. Produktivitas, Dinas Sosial Kota Bandung dalam penanganan gelandangan dan pengemis merujuk pada seberapa efektif dan efisien Dinas Sosial dalam melaksanakan program-program yang bertujuan untuk mengurangi jumlah gelandangan dan pengemis serta meningkatkan kesejahteraan mereka. Menurut peneliti untuk mengetahui tingkat produktivitas tersebut, harus dicari tahu terlebih dahulu terkait input dan outputnya.
 1. Input (masukan), mencakup berbagai elemen penting seperti ide, informasi, aduan yang masuk untuk mendukung efektivitas program dinas sosial.
 2. Output (keluaran), mencakup bentuk aktualisasi lembaga dalam menghadirkan beragam program yang menunjukkan produktivitas Dinas Sosial kota Bandung.
- b. Kualitas Layanan, Dinas Sosial Kota Bandung dalam penanganan gelandangan dan pengemis mencerminkan kemampuan organisasi dalam mengelola sumber daya, menjalankan proses pelayanan yang efektif, dan mencapai hasil yang diharapkan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial di kota tersebut, dan hal itu bisa dilihat juga dari tingkat kepuasan masyarakat.
 1. Kepuasan Masyarakat, masyarakat mempunyai hak untuk menilai kualitas pelayanan yang mereka terima dari Dinas Sosial karena pelayanan publik harus berorientasi pada kepuasan masyarakat, efektif, efisien, dan memenuhi standar kualitas yang telah ditetapkan.
- c. Responsivitas, Dinas Sosial dalam penanganan gelandangan dan pengemis mengacu pada kemampuan organisasi dalam mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun *planning* sekaligus prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program yang sesuai untuk masyarakat. Dalam konteks menangani gelandangan dan pengemis, responsivitas berarti kemampuan dinas sosial dalam mengenali kebutuhan mereka, menyusun strategi yang efektif untuk membantu mereka, dan mengembangkan

program-program yang sesuai untuk membantu mereka kembali ke kehidupan yang lebih baik. Maka dari itu peneliti menerapkan sub indikator terkait kebutuhan masyarakat, agar mudah dicaritahu bentuk responsivitas apa yang dilakukan Dinas Sosial Kota Bandung.

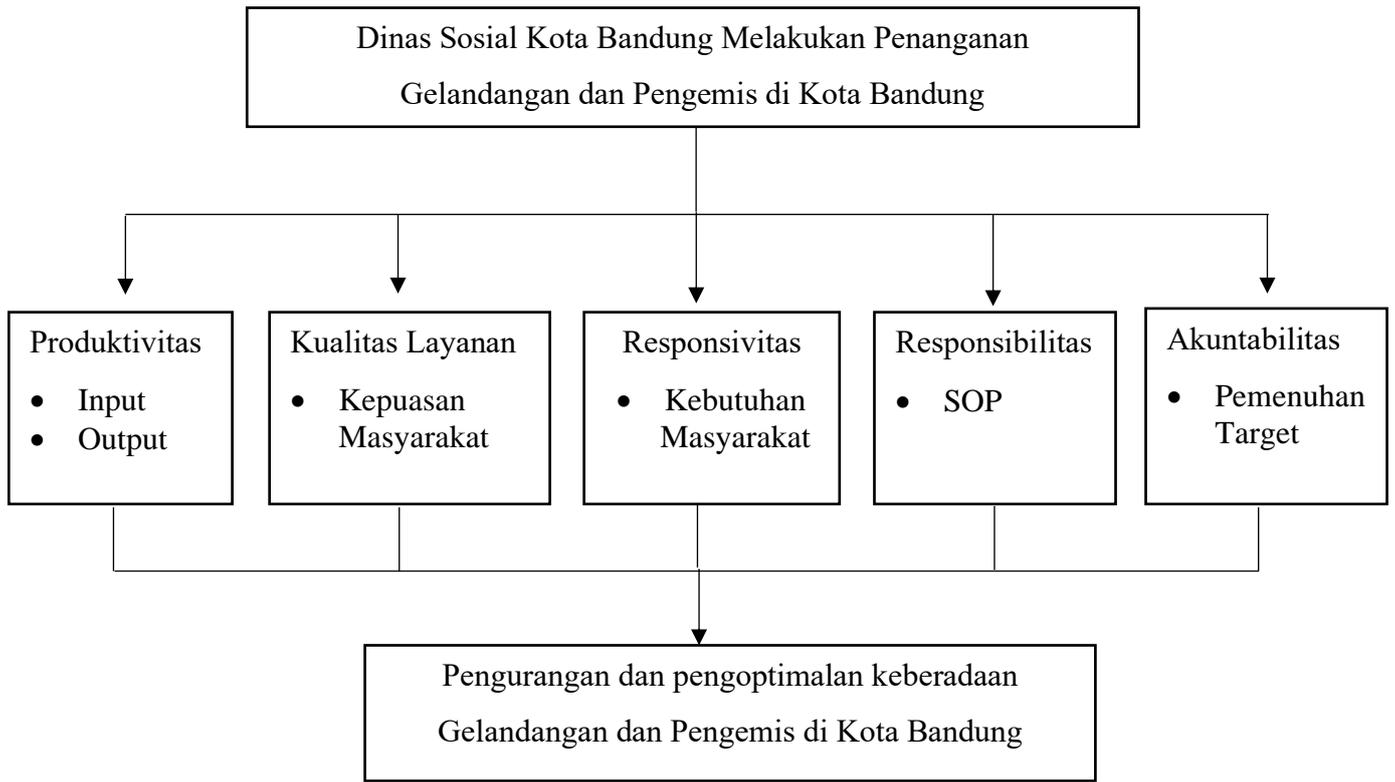
1. Kebutuhan Masyarakat, kebutuhan masyarakat dalam penanganan gelandangan dan pengemis melibatkan pemberdayaan sosial, keterlibatan masyarakat, dan kualitas pelayanan yang lebih baik.
- d. **Responsibilitas**, Dinas Sosial dalam menangani gelandangan dan pengemis melalui kemampuan organisasi dalam mengukur pelaksanaan kegiatan yang sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar dan sesuai dengan kebijakan organisasi. Responsibilitas ini terkait dengan tanggung jawab organisasi dalam mengembangkan program-program yang sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat, serta dalam menghadapi tantangan yang timbul dalam penanganan gelandangan dan pengemis. Untuk pelaksanaannya peneliti ingin mencari tahu juga terkait Standar Operasional Prosedur yang diterapkan dalam setiap kegiatan.
1. **Standar Operasional Prosedur (SOP)**, Dinas Sosial dalam hal penanganan gelandangan dan pengemis, harus memiliki prosedur yang jelas dan terstruktur serta memastikan bahwa tugas mengelola gelandangan dan pengemis ini dilakukan dengan cara yang sistematis dan terarah. Meliputi pembentukan standar pelayanan, tugas pokok dan fungsi, penyelenggaraan dan penanganan gelandangan dan pengemis, pengurangan gelandangan dan pengemis, serta kerjasama dengan masyarakat.
- e. **Akuntabilitas**, Dinas Sosial dalam penanganan gelandangan dan pengemis mengacu pada kemampuan organisasi dalam memberikan laporan yang jelas dan transparan tentang kegiatan dan hasil yang dicapai, serta kemampuan dalam menghadapi

pertanyaan dan kritik dari masyarakat. Dalam konteks menangani gelandangan dan pengemis, akuntabilitas berarti kemampuan Dinas Sosial dalam memberikan laporan yang jelas dan transparan tentang kegiatan dan hasil yang dicapai dalam menangani masalah sosial ini, untuk menjawab itu, maka perlu diketahui terlebih dahulu terkait pencapaian target yang telah ditentukan.

1. Pemenuhan Target, Memenuhi target dalam konteks Dinas Sosial Kota Bandung berarti mencapai hasil yang telah ditetapkan secara spesifik dan terukur.

Berdasarkan uraian di atas maka model kerangka pemikiran penelitian ini adalah, sebagai berikut:

Gambar 1. 1
Model Kerangka Pemikiran



(Sumber : Hasil Olahan Peneliti, 2024)

2.7 Proposisi

Berdasarkan uraian diatas, maka proposisi penelitian ini yaitu Kinerja Dinas Sosial Kota Bandung dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis akan berhasil apabila ditentukan oleh Produktifitas, Kualitas Layanan, Responsivitas, Responbilitas dan Akuntanbilitas.