

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu bertujuan untuk mendapatkan bahan perbandingan dan acuan dan menghindari anggapan kesamaan dengan penelitian ini. Maka akan mencantumkan hasil-hasil penelitian terdahulu sebagai berikut:

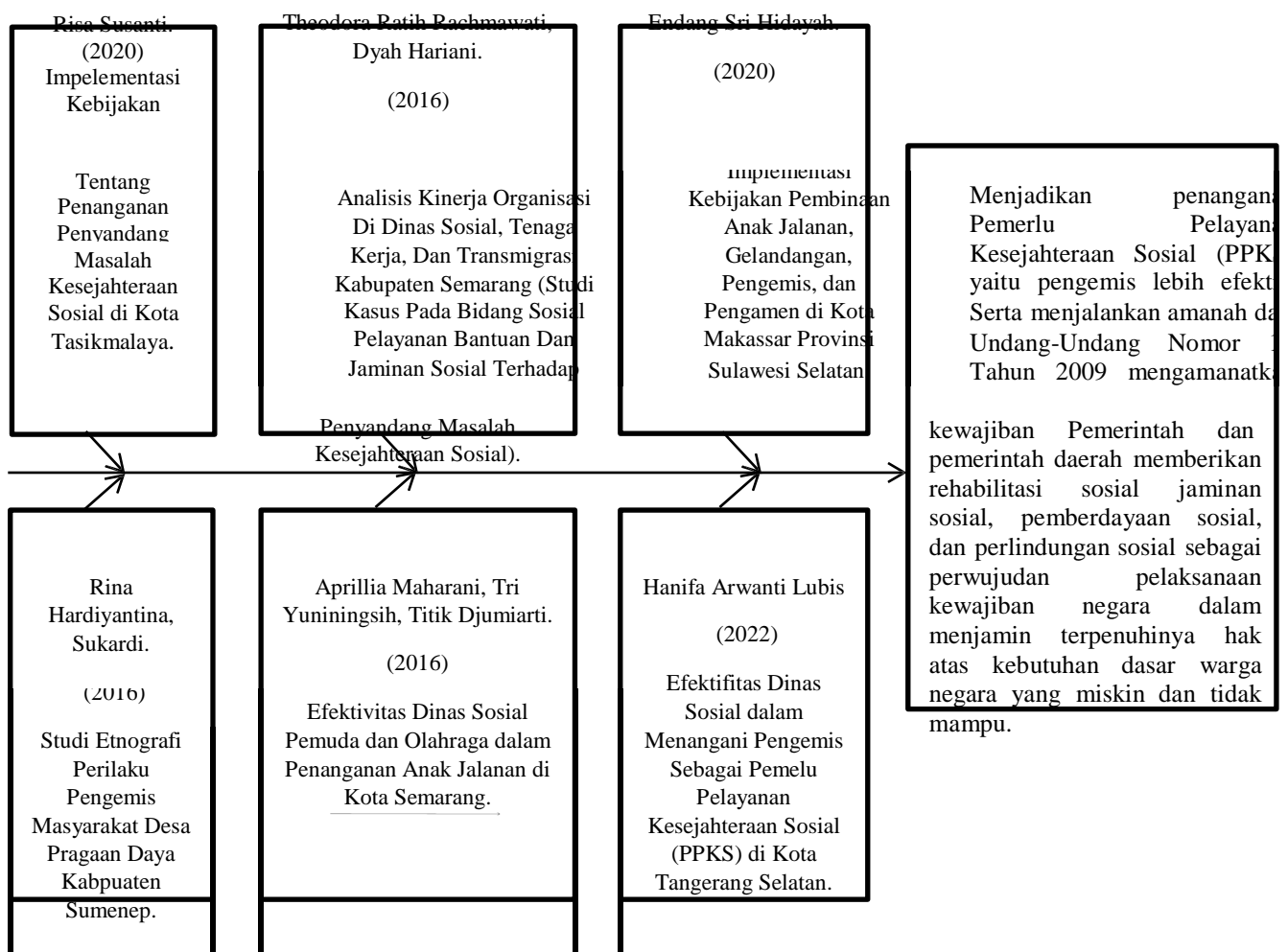
1. Penelitian kesatu, Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik (Jak Publik) Vol. 1, No. 3. Tahun 2020. Judul: Impelementasi Kebijakan Tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Kota Tasikmalaya. Penulis: Risa Susanti. ISSN: 2722-2438. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Kota Tasikmalaya. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Teknik pengumpulan data dilakukan observasi dan wawancara. Hasil penelitian ini mengenai penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Kota Tasikmalaya masih belum berjalan efektif. Dilihat dari aspek *environmental condition* (kondisi lingkungan) adanya partisipasi masyarakat dan Pemerintah telah melakukan berbagai upaya dalam penanggulangan masalah kesejahteraan sosial. Dari *aspek interorganizational relationship* (hubungan antar organisasi) menunjukkan belum maksimal. Dilihat dari aspek *resources for policy and program implementation* (sumber daya organisasi untuk implementasi program) masih kurangnya kuantitas pegawai yang berkompentensi sesuai bidangnya, serta sarana dan prasaran belum mendukung. Aspek terakhir yaitu *characteristic of implementing agencies* (karakteristik dan kemampuan agen pelaksana) memiliki hambatan keterbatasan sumber daya manusia Dinas Sosial dalam pelaksanaan tugas penanganan masalah kesejahteraan sosial di Kota Tasikmalaya.

2. Penelitian kedua, *Journal Of Public Policy And Management Review*, Volume 5, Nomor 2. Tahun 2016. Judul: Analisis Kinerja Organisasi Di Dinas Sosial, Tenaga Kerja, Dan Transmigrasi Kabupaten Semarang (Studi Kasus Pada Bidang Sosial Pelayanan Bantuan Dan Jaminan Sosial Terhadap Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial). Penulis: Theodora Ratih Rachmawati, Dyah Hariani. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kinerja yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kabupaten Semarang dan faktor-faktor yang mendorong dan menghambat kinerja Dinas Sosial Kabupaten Semarang dalam pelayanan bantuan dan jaminan sosial terhadap penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS). Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah pendekatan deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu observasi, wawancara, dokumentasi dan studi kepustakaan dengan informan pegawai Dinas Sosial Kabupaten Semarang. Hasil penelitian menunjukkan kinerja yang dilakukan Dinas Sosial Kabupaten Semarang kurang optimal karena masih ditemukan hambatan seperti permasalahan SDM, sarana dan prasarana belum cukup memadai, anggaran dana yang terbatas hingga partisipasi masyarakat yang minim.
3. Penelitian ketiga, *Jurnal Kebijakan Pemerintahan*, Volume 3, Nomor 2. Tahun 2020. Judul: Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen di Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan. Penulis: Endang Sri Hidayah. e-ISSN 2721-7051, p-ISSN 2599-3534. Tujuan penelitian ini untuk mendeskripsikan bagaimana implementasi Perda Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen, serta mengetahui strategi apa saja yang dilakukan Pemkot Makassar dalam menangani anjal, gepeng, dan pengamen. Metode penelitian ini yaitu deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu, observasi, wawancara, dokumentasi. Hasil penelitian ini pembinaan tersebut dikatakan belum berhasil, karena adanya ukuran dan tujuan

kebijakan yang belum tercapai masih kurangnya sumber daya dana tambahan bagi pegawai yang setiap hari turun ke lapangan, karakteristik instansi pelaksana dalam melaksanakan kebijakan ini disesuaikan dengan objek yang ditemui di lapangan, walaupun komunikasi antar organisasi sudah terlaksana cukup baik, namun lingkungan ekonomi, sosial dan politik masyarakat belum berperan aktif dalam membantu Pemkot menerapkan kebijakan ini.

4. Penelitian keempat, Jurnal Ilmu Administrasi Publik, Volume 1, Nomor 1. Tahun 2016. Judul: Studi Etnografi Perilaku Pengemis Masyarakat Desa Pragaan Daya Kabupaten Sumenep. Penulis: Rina Hardiyantina, Sukardi. ISSN (p): 2541- 2515, ISSN (e): 2541-2035. Dalam penelitian ini, ada dua langkah strategis sebagai upaya meminimalisir budaya mengemis, yaitu pendekatan kultural dan struktural. Hasil dari penelitian ini mendapatkan fakta bahwa masyarakat Pragaan Daya tidak bisa digolongkan kaum miskin, yang kekurangan materi, karena mereka berkecukupan jika diukur dalam standar kehidupan masyarakat pada umumnya. Munculnya profesi pengemis di Pragaan Daya disebabkan budaya mengemis yang diwariskan secara turun temurun dan disosialisasikan melalui kehidupan keluarga dan kehidupan masyarakat, yang menganggap menyumbang untuk mereka walaupun seikhlasnya tidak dilarang oleh agama karena menurut mereka yang dilarang ialah mencuri. Jika dilihat dari aspek pengawasan atau kontrol pemerintah pun masih lemah, aparat pemerintah setempat juga memberikan andil dalam membentuk budaya mengemis, seperti memberikan legalitas pencarian dana di tingkat pemerintahan desa dan jajaran “muspika” tanpa ada pengecekan secara seksama.
5. Penelitian lima, Jurnal Ilmu Administrasi Publik, 2016. Judul: Efektivitas Dinas Sosial Pemuda dan Olahraga dalam Penanganan Anak Jalanan di Kota Semarang. Penulis: Aprillia Maharani, Tri Yuniningsih, Titik Djumiarti. Dalam penelitian ini menganalisis dan mendeskripsikan efektivitas pelayanan sosial remaja Olahraga dalam menangani anak

jalan di kota Semarang. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Teknik Pengumpulan Data yang digunakan yaitu wawancara, dokumentasi, dan studi kepustakaan. Hasil penelitian ini dikatakan cukup efektif dalam penanganan anak jalanan. Dalam pelayanan belum merata, kemampuan pegawai dalam bidang IPTEK belum maksimal dan kurangnya pemahaman masyarakat terhadap penanganan anak jalanan di Kota Semarang serta belum terlaksananya regulasi dalam penanganan anak jalanan.



Gambar 2.1 Diagram Fishbone

Sumber: Diolah Peneliti Tahun 2022

Kebaharuan atau temuan dari penelitian ini yaitu berdasarkan peneliti terdahulu diatas umumnya mengkaji penanganan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) namun penelitian terkait Efektivitas Dinas Sosial dalam penanganan pengemis sebagai Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) di Kota Tangerang Selatan belum pernah dilakukan sebelumnya dengan teori yang digunakan berbeda yaitu teori efektivitas organisasi oleh Steers. Outputnya dapat dilihat sejauh mana efektivitas Dinas Sosial mampu menangani pengemis sesuai dengan tugas dan fungsinya dalam memberikan pelayanan kesejahteraan sosial. Pada penelitian ini ditemukan bahwa tidak adanya program pemberdayaan sejak tahun 2020 dan masih minim pelayanan rehabilitasi oleh Dinas Sosial kepada pengemis yang telah tertangani dan adanya kerjasama Dinas Sosial dengan Lembaga Swadaya Masyarakat luar daerah yang dilakukan tahun 2021 dalam penanganan pengemis di Kota Tangerang Selatan.

2.2 Kajian Teori

2.2.1 Teori Efektivitas Organisasi

Beberapa definisi efektivitas menurut para ahli menurut Schemerhorn (1986) Efektivitas didefinisikan sebagai pencapaian target output yang diukur dengan membandingkan output anggaran atau seharusnya dengan output yang sebenarnya atau yang direalisasikan, diduga efektif jika output harus lebih besar dari output yang sebenarnya. Menurut Hidayat (1986), efektivitas adalah suatu ukuran yang mengukur seberapa jauh target (kuantitas, kualitas, dan waktu) telah tercapai. Semakin tinggi persentase yang dicapai, maka semakin tinggi efektivitasnya. Menurut Handoko (2000) efektivitas merupakan hasil yang telah dicapai pekerja dibandingkan dengan jumlah hasil produksi lain dalam jangka waktu tertentu (Amir Syarifudin et al., 2015). Menurut Mohyi "Efektivitas artinya tingkat ketepatan pencapaian suatu tujuan atau sasaran" (Resituta, 2019).

Dari berbagai pendapat para ahli diatas, dapat disimpulkan bahwa efektivitas adalah suatu keadaan yang menunjukkan derajat keberhasilan atau pencapaian suatu tujuan seperti yang direncanakan sebelumnya.

Sedangkan definisi Organisasi, banyak para ahli organisasi yang melihat eksistensi organisasi berikut beberapa pengertian yang berbeda tentang organisasi. Menurut Mulyadi “Organisasi pada hakikatnya adalah sekelompok orang yang memiliki saling ketergantungan suatu dengan yang lainnya, yang secara bersama-sama memfokuskan usaha mereka untuk mencapai tujuan tertentu, atau menyelesaikan tugas tertentu” Sedangkan, menurut Tre Watha dan Newport “Sebuah Organisasi dapat kita nyatakan sebagai sebuah struktur social yang disesai guna mengoordinasi kegiatan dua orang atau lebih, melalui suatu pembagian kerja, dan hierarki otoritas, guna melaksanakan pencapaian tujuan umum tertentu” (Duha, 2016).

Menurut Duha (2016) definisi organisasi pada umumnya merupakan suatu kesatuan yang dibentuk oleh beberapa individu yang memiliki sedikit atau semua kesamaan sehubungan dengan latar belakang, identitas, harapan, dan banyak hal lain untuk mencapai tujuan bersama. Steers (1985) berpendapat organisasi adalah entitas kompleks yang berupaya menggunakan sumber daya secara rasional untuk mencapai tujuannya. Sedangkan menurut Sobirin (2007) secara umum pengertian organisasi mengacu pada pendekatan rasional, yaitu pencapaian tujuan oleh manajemen manusia sehingga organisasi dipandang sebagai alat untuk mencapai tujuan.

Menurut Porter et.al dalam bukunya Steers et.al (1985) ada lima (5) karakteristik organisasi, yaitu:

1. Komposisi sosial. Organisasi terdiri dari orang-orang yang mengembangkan hubungan sosial dan pola interaksi.

2. Orientasi tujuan. Organisasi ada untuk tujuan yang dinyatakan, dan terkadang tidak dinyatakan.
3. Fungsi yang dibedakan. Untuk efisiensi, organisasi biasanya membagi pekerjaan sehingga anggota dapat berspesialisasi dalam satu atau dua bidang.
4. Koordinasi rasional. aktivitas kerja dikoordinasikan dalam beberapa cara yang rasional.
5. Kontinuitas. Sebagian besar organisasi dilahirkan dengan niat untuk tetap hidup, meskipun itu tidak selalu terjadi.

Sedangkan, menurut Sobirin (2007) berpendapat pada dasarnya organisasi memiliki lima (5) karakteristik utama, yaitu:

1. Unit/ entitas sosial. Dalam hal ini organisasi merupakan rekayasa sosial hasil karya cipta manusia (*man-made*) yang bersifat tidak kasat mata (*invisible*) dan abstrak (*intangible*) sehingga organisasi sering disebut sebagai *artificial being*. Karena sifatnya tersebut, organisasi dengan demikian lebih merupakan realitas sosial ketimbang realitas fisik. Fasilitas fisik seperti gedung dan peralatan kantor maupun mesin-mesin yang dibutuhkan (meski tidak harus dimiliki) karena dengan fasilitas fisik inilah organisasi melakukan kegiatannya. Sebagai entitas sosial, organisasi umumnya didirikan untuk jangka panjang waktu yang relatif lama bisa berumur puluhan tahun, atau seratus tahun bahkan bisa mencapai waktu yang tidak terbatas. Meski bisa berumur puluhan tahun bahkan ratusan tahun dan tidak terbatas, organisasi terkadang sengaja didirikan untuk jangka waktu tertentu (bersifat *ad hoc*) dan dengan sendirinya bubar atau dibubarkan.
2. Beranggotakan minimal 2 orang. Yang dimaksud sebagai hasil karya cipta manusia, organisasi bisa didirikan oleh seseorang, dua orang atau bahkan lebih. Namun, dikatakan sebagai organisasi seseorang tidak bekerja sendiri atau yang hanya dibantu oleh mesin-mesin atau robot, tetapi harus

melibatkan orang lain- satu orang, dua orang, tiga orang atau lebih yang bekerjasama dalam satu ikatan, baik dalam iktakan fisik yaitu tempat kerja yang sama ataupun dalam satu jaringan kerja. Dengan kata lain harus beranggotakan dua orang atau lebih yang saling bekerja sama melakukan pembagian kerja dan agar terdapat spesialisasi dalam pekerjaan.

3. Berpola kerja yang terstruktur. Sebuah organisasi yang beranggotakan dua orang atau lebih bekerja secara terkoordinasi dan mempunyai pola kerja yang terstruktur. Tanpa koordinasi dan pola kerja terstruktur, kumpulan dua orang atau lebih hanyalah sekedar kumpulan orang bukan organisasi.

4. Mempunyai Tujuan. Dalam hal ini adanya kerjasama diantara organisasi tidak bisa diinterpretasikan bahwa tujuan mereka sama, ada kemungkinan tujuan masing-masing individu tersebut berbeda, tetapi kesediaan mereka berada dan bergabung dalam sebuah organisasi menunjukkan bahwa mereka mempunyai kesepakatan untuk saling membantu dalam mencapai satu set tujuan baik tujuan masing-masing individu (tujuan anggota organisasi) maupun tujuan organisasi itu sendiri (tujuan para pendiri organisasi).

5. Mempunyai identitas diri. Identitas diri sebuah organisasi secara formal misalnya dapat diketahui melalui akte pendirian organisasi tersebut yang menjelaskan siapa yang menjadi bagian dari organisasi dan siapa yang bukan, kegiatan apa yang dilakukan, bagaimana organisasi tersebut diatur atau siapa yang mengaturnya.

Kemudian, Efektivitas Organisasi didefinisikan menurut Sari (2007) berpendapat bahwa efektivitas suatu organisasi menunjukkan seberapa baik organisasi tersebut telah mencapai tujuannya, efektivitas organisasi adalah kemampuan suatu organisasi untuk secara efektif dan efisien mengoptimalkan sumber daya untuk mencapai tujuannya. Menurut Mohyi (2012) efektivitas organisasi merupakan tingkat ketepatan dalam

mencapai tujuannya dengan menggunakan sumber daya yang ada. Menurut Steers et.al, (1985) efektifitas organisasi didefinisikan bahwa “efektivitas organisasi sebagai kemampuan organisasi untuk memperoleh dan secara efisien menggunakan sumber daya yang tersedia untuk mencapai tujuannya.”

Dari berbagai pendapat diatas, dapat disimpulkan bahwa efektivitas organisasi adalah tingkat keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuannya, suatu organisasi dikatakan efektif jika *output* yang dihasilkan bisa memenuhi tujuan yang diharapkan dengan menggunakan sumber dayanya.

Suatu organisasi dapat dikatakan efektif maka harus berdasarkan pada nilai-nilai organisasi. Nilai-nilai organisasi menurut Strauss yaitu:

1. Perilaku (pengarahan, keterbukaan terhadap pengaruh, komitmen, komitmen terhadap keberhasilan dan kemauan untuk mengakui kesalahan)
2. Keanekaragaman (penerimaan terhadap perbedaan sudut pandang, keragaman yang dihormati dan kejujuran yang dihargai)
3. Pengakuan (kontribusi terhadap keberhasilan organisasi)
4. Praktek Etis (adanya teladan dan standar etika perilaku)
5. Pemberdayaan (wewenang, tanggung jawab, kepercayaan kepada orang yang tepat) (Pangarso, 2016).

Kriteria organisasi adalah siklus input, proses, dan output dan harus mencerminkan hubungan organisasi dengan lingkungannya (Pangarso, 2016). Menurut Pangarso (2016) ada beberapa hal-hal yang menjadi pilihan dalam meningkatkan efektivitas organisasi sebagai berikut:

1. Memberikan kesempatan terus menerus untuk pelatihan dan pembelajaran berdasarkan aturan yang jelas.
2. Menyebarkan informasi yang benar secara terbuka dan proporsional sesuai peran dan statusnya.

3. Meningkatkan kerjasama antar departemen/departemen/unit.
4. Menghubungkan penghargaan, insentif dengan kinerja.
5. Hindari PHK sebisa mungkin.
6. Menjadi panutan yang suportif.
7. Mampu menerima dan menghargai perbedaan-perbedaan yang ada.
8. Menjadi pendengar yang baik.

2.2.2 Ukuran Efektivitas

Dalam mengukur efektivitas suatu organisasi dapat dilihat dari perspektif yang berbeda, tergantung pada siapa yang menilai dan menafsirkannya. Efektivitas juga dapat diukur dengan membandingkan rencana yang telah ditetapkan dengan hasil yang benar-benar dicapai. Namun apabila upaya dan hasil kerja serta tindakan yang dilakukan tidak sesuai dan tujuan serta sasaran yang diharapkan tidak tercapai, maka dapat dikatakan tidak efektif.

Menurut Duncan (dalam Steers, 1985) untuk pengukuran efektivitas organisasi, sebagai berikut:

1. Pencapaian Tujuan. Pencapaian adalah keseluruhan upaya pencapaian tujuan harus dipandang sebagai suatu proses. Oleh karena itu, agar pencapaian tujuan akhir semakin terjamin, diperlukan pentahapan, baik dalam arti pentahapan pencapaian bagian-bagiannya maupun pentahapan dalam arti periodisasinya. Pencapaian tujuan terdiri dari beberapa faktor, yaitu: Kurun waktu dan sasaran yang merupakan target kongkrit.
2. Integrasi. Integrasi yaitu pengukuran terhadap tingkat kemampuan suatu organisasi untuk mengadakan sosialisasi, pengembangan konsensus dan komunikasi dengan berbagai macam organisasi lainnya. Integrasi menyangkut proses sosialisasi.
3. Adaptasi. Adaptasi adalah kemampuan organisasi untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Untuk itu digunakan tolak ukur proses

pengadaan dan pengisian tenaga kerja. Adaptasi terdiri dari peningkatan kemampuan dan sarana dan prasarana.

Menurut Kreitner dan Kinicki (dalam Sunyoto & Burhanudin, 2011) cara menilai efektivitas organisasi dapat dilakukan dengan empat cara, yaitu pencapaian program, akuisisi sumberdaya, proses internal dan kepuasan konstituensi. Yang dijelaskan sebagai berikut:

1. **Pencapaian Program**, suatu organisasi dianggap efektif apabila dapat mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan. Hal ini dapat dilakukan dengan cara membandingkan antara hasil atau out put dengan tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan oleh organisasi.
2. **Akuisisi Sumberdaya**, suatu organisasi dianggap efektif apabila organisasi tersebut dapat diperoleh input atau faktor-faktor produksi yang dibutuhkan, seperti bahan baku, modal, keahlian teknis, dan manajerial.
3. **Proses Internal**, suatu organisasi dianggap efektif apabila memiliki sistem yang sehat. Suatu organisasi memiliki sistem yang sehat jika informasi mengalir dengan lancar, serta adanya komitmen, kepercayaan, loyalitas dan kepuasan karyawan.
4. **Startegi atau *Strategic Constituency***, suatu organisasi dianggap efektif apabila adanya kepuasan pihak-pihak yang berkepentingan. Konstitusi strategi adalah sekelompok individu yang memiliki andil dalam organisasi, seperti penyedia sumberdaya, pengguna produk, produsen output organisasi, kelompok-kelompok yang kerjasamanya penting untuk kelangsungan hidup organisasi, dan mereka yang hidupnya dipengaruhi oleh organisasi.

Menurut Daft lima dimensi keefektifan organisasi antara lain yaitu:

1. Pendekatan Sasaran (*goal attainment approach*) mengemukakan bahwa keefektifan organisasi dinilai berdasarkan pencapaian suatu hasil akhir. Pendapat ini mengasumsikan organisasi, rasional, sebab itu ia harus memiliki sasaran akhir yang dapat diidentifikasi, dikelola serta dapat diukur, misalnya: produktivitas diukur berdasarkan output dibagi input (berupa waktu atau biaya yang dapat dikeluarkan). Pada pendekatan ini, ukuran-ukuran yang lazim digunakan antara lain profitabilitas, pertumbuhan, *market share*, *social responsibility*.
2. Pendekatan Sistem (*system approach*) menekankan pada sasaran jangka panjang dengan mengindahkan interaksi antara organisasi dan lingkungannya. Jadi penekannya tidak pada hasil akhir saja misalnya jumlah pasien pada rumah sakit diukur dari rasio antara jumlah pasien yang sembuh dengan jumlah pasien seluruhnya.
3. Pendekatan *stakeholder(s)* menekankan pada kepuasan konsituen dalam suatu lingkungan. Yang termasuk dalam konstituen antara lain pemasok, pelanggan, pemilik, karyawan, pemegang saham, masyarakat, pemerintah dan lain sebagainya.
4. Pendekatan proses internal (*Internal Process*) mengukur “kesehatan” kondisi internal organisasi. Suatu contoh kendati laba yang diperoleh esar dan meningkat terus namun jika di dalam organisasi tersebut terjadi konflik yang *disfunctional*, *trust* tidak ada, team tidak bekerja secara baik maka dapat dikatakan bahwa organisasi tersebut tidak efektif (*unhealthy*), indikator ukurannya antara lain: *team spirit index*, *trust index*, *knowledge sharing index*.
5. Pendekatan Nilai Bersaing (*Competing Values Approach*) menekankan pada penelitian subyektif seseorang pada organisasinya. Pendekatan ini dapat digunakan sebagai suatu dasar untuk melakukan diagnosis atau penelitian organisasi dengan

melalui komparasi sasaran yang diinginkan oleh pihak manajemen dengan sasaran yang dipersepsi oleh karyawan (Budihardjo, 2011).

Menurut Gibson et al., (2012), terdapat 5 (lima) indikator yang dapat digunakan untuk mengukur efektivitas organisasi, yaitu:

1. Produktif. Produktif menggambarkan kemampuan organisasi untuk memproduksi jumlah dan mutu output yang sesuai dengan permintaan lingkungan.
2. Efisiensi. Didefinisikan sebagai angka perbandingan (rasio) antara output dan input.
3. Kepuasan. Kepuasan dan semangat kerja adalah istilah yang serupa, yang menunjukkan sampai sejauh organisasi memenuhi kebutuhan para karyawannya.
4. Adaptasi. Kemampuan adaptasi adalah sampai seberapa jauh organisasi dapat menanggapi perubahan intern dan ekstern.
5. Pengembangan. Organisasi harus menginvestasi dalam organisasi itu sendiri untuk memperluas kemampuannya untuk hidup terus (survive) dalam jangka panjang.

Sedangkan, teori efektivitas organisasi pendekatan Perspektif Sistem Terbuka yang dikemukakan oleh Richard M. Steers (1985) menyebutkan terdapat empat indikator yaitu :

1. Karakteristik Organisasi adalah hubungan yang sifatnya relatif tetap seperti susunan sumber daya manusia yang terdapat dalam organisasi. Manusia ditempatkan dalam struktur sebagai bagian dari hubungan yang relatif permanen yang akan menentukan pola interaksi dan perilaku berorientasi tugas.
2. Karakteristik Lingkungan mencakup dua aspek. Aspek pertama adalah lingkungan ekstern yaitu lingkungan yang berada di luar batas organisasi dan sangat berpengaruh terhadap organisasi. Aspek kedua

adalah lingkungan intern yang dikenal sebagai iklim organisasi yaitu lingkungan yang secara keseluruhan dalam lingkungan organisasi.

3. Karakteristik Pekerja, merupakan faktor yang paling berpengaruh terhadap efektivitas. Di dalam diri setiap individu akan ditemukan banyak perbedaan, akan tetapi kesadaran individu akan perbedaan itu sangat penting dalam upaya mencapai tujuan organisasi.
4. Praktik Manajemen, adalah strategi dan mekanisme kerja yang dirancang untuk mengkondisikan semua hal yang ada di dalam organisasi sehingga efektivitas tercapai.

Dalam penelitian ini untuk mengukur efektivitas Dinas Sosial Dalam Menangani Pengemis Di Kota Tangerang Selatan menggunakan pengukuran efektivitas organisasi, yaitu pendekatan Perspektif Sistem Terbuka yang dikemukakan oleh Richard M. Steers (1985) yang terdiri dari 4 empat indikator meliputi: 1) Karakteristik Organisasi; 2) Karakteristik Lingkungan; 3) Karakteristik Pekerja; 4) Praktik Manajemen. Peneliti menggunakan teori tersebut karena relevan dengan fenomena atau gejala-gejala yang ditemukan oleh peneliti. Di dalam teori tersebut adanya indikator-indikator yang mampu menggambarkan dan memberi kemudahan dalam mengukur dan menilai seberapa efektif Dinas Sosial dalam memberikan pelayanan untuk menangani pengemis.

2.2.3 Faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas organisasi

Dalam bukunya Steers et al. (1985) yang berjudul “*Managing Effective Organizations An Introduction.*” Ada empat faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas organisasi sebagai berikut:

1. *Organizational characteristics* (karakteristik Organisasi), penekannya terhadap terhadap struktur dan teknologi karena kedua variabel tersebut sangat mempengaruhi efektivitas organisasi.

2. *Environmental characteristics* (karakteristik lingkungan), penekanannya kepada dua aspek yaitu keadaan ekonomi dan keadaan pasar.
3. *Employee characteristics* (karakteristik karyawan), dinilai dari tingkat kinerja dan keterikatan pekerjaan.
4. *Managerial policies and practices* (kebijakan dan praktik manajerial), manajer memiliki tanggung jawab untuk memahami sifat lingkungan eksternal mereka dan menetapkan tujuan yang realistis untuk mengakomodasi lingkungan tersebut.

Keempat variabel tersebut sangat terikat untuk mencapai efektifitas. Organisasi yang lebih efektif adalah organisasi yang berhasil menyesuaikan struktur, teknologi, upaya kerja, dan kebijakan untuk membantu pencapaian tujuan secara efisien.

2.2.4 Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS)

Kementerian Sosial mengganti sebutan bagi penerima bantuan sosial dari Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) menjadi Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) Karena secara psikologis terminologi penyandang masalah sosial jadi beban bagi manusianya itu sendiri (Dinsos.kaltimprov.go.id, 2019). Definisi Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (yang selanjutnya disingkat PPKS) adalah perseorangan, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan, atau gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga memerlukan pelayanan sosial untuk memenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmani dan rohani maupun sosial secara memadai dan wajar. Kementerian Sosial menyatakan bahwa PPKS memiliki 26 jenis diantaranya; Anak balita telantar, Anak terlantar, Anak yang berhadapan dengan hukum, Anak jalanan, Anak dengan Kedisabilitas (ADK), Anak yang menjadi korban tindak kekerasan, Anak yang memerlukan perlindungan khusus, Lanjut usia telantar, Penyandang disabilitas, Tuna Susila, Gelandangan, *Pengemis*, Pemulung,

Kelompok Minoritas, Bekas Warga Binaan Lembaga Pemasyarakatan (BWBLP), Orang dengan HIV/AIDS (ODHA), Korban Penyalahgunaan NAPZA, Korban trafficking, Korban tindak kekerasan, Pekerja Migran Bermasalah Sosial (PMBS), Korban bencana alam, Korban bencana sosial, Perempuan rawan sosial ekonomi, Fakir Miskin, Keluarga bermasalah sosial psikologis, Komunitas Adat Terpencil (Dinsos.bogorkab.go.id, 2022).

Permasalahan adanya Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) bisa berupa kemiskinan, keterlantaran, kecacatan, ketunaan sosial, keterbelakangan, keterasingan dan perubahan lingkungan (secara mendadak) seperti terjadinya bencana. Adanya permasalahan sosial ini, menunjukkan bahwa banyak warga negara belum terpenuhi hak atas kebutuhan dasarnya secara layak karena belum mendapatkan pelayanan sosial dari negara. Adapun penyelenggaraan kesejahteraan sosial sebagai berikut:

1. Rehabilitasi sosial, yaitu proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat.
2. Perlindungan sosial, yaitu semua upaya yang diarahkan untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan dan kerentanan sosial.
3. Pemberdayaan sosial, yaitu semua upaya yang diarahkan untuk menjadikan warga negara yang mengalami masalah sosial mempunyai daya, sehingga mampu memenuhi kebutuhan dasarnya.
4. Jaminan sosial, yaitu skema yang melembaga untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak (Ikmal, 2019).

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial bertujuan untuk meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup, memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian,

meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah kesejahteraan sosial, meningkatkan kemampuan, kepedulian dan tanggungjawab sosial dunia usaha dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan, meningkatkan kemampuan dan kepedulian masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan, dan meningkatkan kualitas manajemen penyelenggaraan kesejahteraan sosial. (Sippn.menpan.go.id, 2021).

2.2.5 Pengemis

Pengemis merupakan salah satu jenis dari Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS), pengemis didefinisikan yaitu orang-orang yang mendapat penghasilan meminta-minta ditempat umum dengan berbagai cara dengan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain. Kriteria pengemis sebagaimana berikut:

1. Mata pencariannya tergantung pada belas kasihan orang lain;
2. Berpakaian kumuh dan compang camping;
3. Berada ditempat-tempat ramai/strategis; dan
4. Memperalat sesama untuk merangsang belas kasihan orang lain
(Dinsos.bogorkab.go.id, 2022).

Apabila dikaji secara mendalam maraknya pengemis dapat bersumber dari dua faktor, yaitu: faktor subyektif (intern) dan faktor objektif (ekstern). Faktor subyektif erat hubungannya dengan kepribadian dan rendahnya Sumber Daya Manusia (SDM). Karakter kepribadian terkait dengan sikap pasrah pada nasib dan kurang peduli pada lingkungan. Sedangkan faktor obyektif merupakan faktor-faktor yang mempengaruhi kehidupan seseorang yang terpaksa menjadi pengemis. Di sisi lain, tidak sedikit pula menjadikan pengemis sebagai profesi karena dengan mudahnya mendapatkan materi tanpa berusaha yang menjadi penghambat pemerintah dalam pembangunan sosial (Kemensos.go.id, 2022).

Menurut Rustam et al., (2011) ciri-ciri gelandangan dan pengemis secara karakteristik adalah:

1. Meminta-minta di rumah penduduk, pertokoan, persimpangan jalan (Lampu Merah), pasar, tempat ibadah, dan tempat keramaian lainnya.
2. Bekerja sendirian atau berkelompok (baik keluarga atau masyarakat).
3. Mempunyai perilaku yang memelas untuk memperoleh belas kasihan.
4. Pada umumnya tinggal di daerah illegal atau tetap berbaur dengan penduduk lingkungannya.

Menurut Irawan (2013) dalam bukunya yang berjudul "*Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis*" ada beberapa faktor yang menyebabkan orang-orang melakukan kegiatan menggelandang dan mengemis tersebut, yaitu:

1. Merantau dengan modal nekad. Banyak pengemis, terutama yang berkeliaran di kehidupan masyarakat di kota-kota besar, adalah penduduk pedesaan yang ingin berkembang di kota tanpa kemampuan atau modal yang kuat. Setibanya di kota, mereka sembarangan berusaha mengatasi kerasnya kehidupan kota. Hal itu kurangnya pelatihan mental, keterampilan yang terbatas, modal yang putus asa, dan kurangnya jaminan perumahan membuatnya tidak dapat melakukan apa pun di kota, dan mereka memutuskan untuk mengemis.
2. Malas berusaha. Perilaku dan kebiasaan mengemis tanpa susah payah cenderung malas dan tanpa berusaha terlebih dahulu.
3. Disabilitas fisik/cacat fisik. Dengan kebugaran fisik yang terbatas, sulitnya kesempatan kerja dan kesempatan untuk mencari pekerjaan, seseorang mungkin memilih untuk menyerah dan bertahan hidup menjadi pengemis daripada bekerja.
4. Tidak adanya lapangan kerja. Karena sulitnya mencari pekerjaan, orang yang putus sekolah atau memiliki kemampuan akademik yang

terbatas seringkali mengambil langkah yang salah. Dengan kata lain, mengemis adalah satu-satunya pekerjaan yang bisa dilakukan.

5. Tradisi yang turun temurun. Mengemis merupakan tradisi yang sudah ada secara turun temurun sejak zaman kerajaan dahulu.
6. Mengemis daripada menganggur. Beberapa orang menganggap berfikir lebih baik mengemis daripada menganggur karena lingkungan hidup yang keras dan situasi pekerjaan yang sulit.
7. Harga kebutuhan pokok yang mahal. Sebagian orang dalam menghadapi mahalnya harga kebutuhan pokok dan memenuhi kebutuhannya adalah dengan giat bekerja tanpa mengesampingkan harga diri, namun ada sebagian yang lainnya memutuskan untuk mengemis karena berpikir tidak ada cara lagi untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.
8. Kemiskinan dan terlilit masalah ekonomi yang akut. Sebagian besar pengemis adalah orang-orang miskin yang tidak berdaya menghadapi masalah ekonomi yang sedang berlangsung. Karena masalah ekonomi yang serius yang berada dalam krisis keuangan dalam hidup mereka. Oleh karena itu, mengemis adalah salah satu cara mereka untuk bertahan hidup.
9. Ikut-ikutan saja. Kehadiran pengemis sebagai pendatang sangat sulit untuk dihindari, apalagi dengan adanya kabar bahwa pengemis dan gelandangan menghasilkan uang dengan mudah terutama di kota. Dan mengikuti teman-temannya yang sudah menjadi gelandangan atau mengemis.
10. Disuruh orang tua. Seringkali terjadinya eksploitasi terhadap anak karena ditemukan pada pengemis yang masih anak-anak yang diperintahkan oleh orang tuany
11. Menjadi korban penipuan. Alasan seseorang mengemis mungkin karena kondisi korban penipuan, ini biasanya terjadi di kota-kota besar yang rawan kejahatan, terutama berlaku untuk pendatang baru yang baru saja tiba di kota. Pendatang baru ini sering mengalami delusi

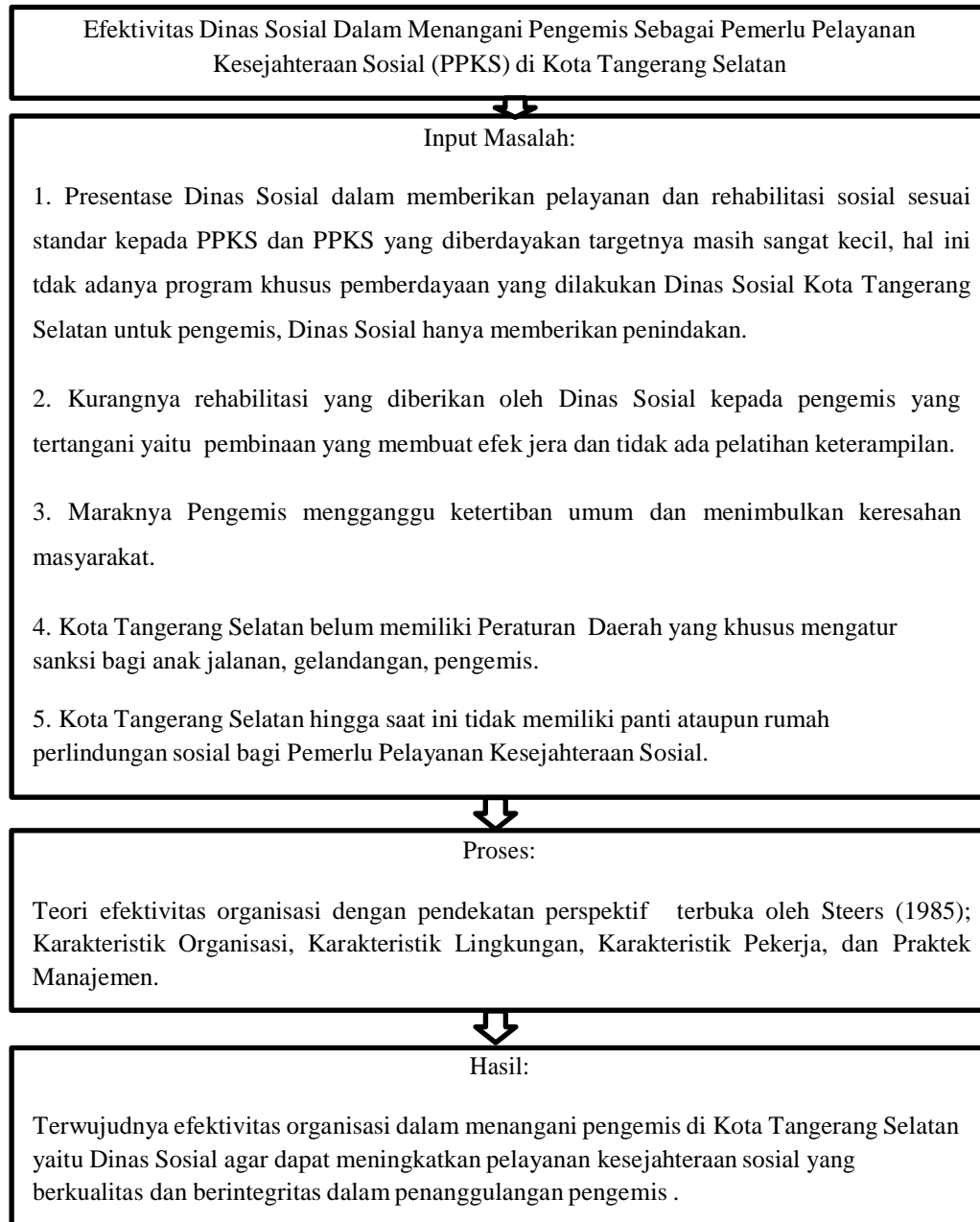
seperti yang disebabkan oleh hipnotis dan obat bius. Peristiwa semacam itu bisa menjadi traumatis bagi yang pernah mengalaminya, dan karena tidak ada pilihan lain, akhirnya mereka memutuskan untuk mengemis untuk pulang atau bertahan di kota.

Munculnya pengemis pada umumnya erat sekali dengan keterkaitan kemiskinan. Kemiskinan menyebabkan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimal dan menjangkau pelayanan umum sehingga tidak dapat mengembangkan kehidupan pribadi maupun keluarga secara layak. Kemiskinan tentu tidak diharapkan terjadi, baik secara individu maupun secara kelompok. Terciptanya kemiskinan mengisyaratkan adanya harapan kesejahteraan dan kemakmuran tercapai. Alasan kemiskinan dan kemajuan perkotaan menjadi daya tarik penduduk melakukan urbanisasi ke kota-kota besar, sebagian dari mereka memiliki tujuan untuk mendapatkan pendapatan yang mampu memenuhi kebutuhan dan tuntutan hidupnya, beberapa dari mereka meninggalkan daerah asalnya yang juga berada di daerah perdesaan karena akses yang terbatas baik secara ekonomi maupun sosial. Namun, keterbatasan lapangan pekerjaan, pendidikan dan keterampilan yang rendah yang tidak sesuai dengan kebutuhan pasar kerja, menyebabkan mereka menjadi pengemis di jalanan. Selain itu, sikap pasrah pada diri seseorang yang menganggap kemiskinan adalah sebuah nasib, tidak dimiliki rasa bahu untuk minta minta, dan kenikmatan tersendiri menimbulkan diri seseorang untuk mengemis. Dengan berkembangnya jumlah pengemis di kota-kota besar, memberikan peluang munculnya gangguan keamanan dan ketertiban, yang akhirnya mengganggu stabilitas sehingga pembangunan akan terganggu.

Permasalahan munculnya pengemis tetap menjadi pekerjaan besar bagi pihak pemerintah. Tanggung jawab pemerintah dalam penanggulangan pengemis telah diatur dalam Peraturan Menteri Sosial Nomor 31 Tahun 1980 (Pasal 2) tentang tujuan, wewenang, dan tanggung jawab yang berisi penanggulangan gelandangan dan pengemis yang

meliputi usaha-usaha preventif, represif, rehabilitatif bertujuan agar tidak terjadi pergelandangan dan pengemis, serta mencegah meluasnya pengaruh akibat pergelandangan dan pengemis di dalam masyarakat, dan memasyarakatkan kembali gelandangan dan pengemis menjadi anggota masyarakat yang menghayati harga diri, serta memungkinkan pengembangan para gelandangan dan pengemis untuk memiliki kembali kemampuan guna mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sesuai dengan harkat martabat manusia. Kebijakan tersebut ditetapkan berdasarkan pada kebijakan yang telah digariskan oleh pemerintah, menteri dibantu oleh badan koordinasi dan susunannya, tugas dan wewenangnya diatur dalam Keputusan Pemerintah. Pemerintah Daerah sebagai kepanjangan tangan Pemerintah Pusat diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah.

2.3 Kerangka Berfikir



Gambar 2.2 Kerangka Berpikir

Sumber: Diolah Peneliti Tahun 2022

Menurut Sugiyono (2014) kerangka berfikir merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan beberapa faktor yang telah diidentifikasi oleh masalah. Permasalahan yang telah diidentifikasi yaitu Presentase Dinas Sosial dalam memberikan pelayanan dan rehabilitasi sosial sesuai standar kepada PPKS dan PPKS yang diberdayakan targetnya masih sangat kecil, hal ini tidak adanya program khusus pemberdayaan yang dilakukan Dinas Sosial Kota Tangerang Selatan untuk pengemis, Dinas Sosial hanya memberikan penindakan. Kurangnya rehabilitasi yang diberikan oleh Dinas Sosial kepada pengemis yang tertangani dan pembinaan yang membuat efek jera. Maraknya Pengemis mengganggu ketertiban umum dan menimbulkan keresahan masyarakat. Kota Tangerang Selatan belum memiliki Peraturan Daerah yang khusus mengatur sanksi bagi anak jalanan, gelandangan, pengemis. Kota Tangerang Selatan hingga saat ini tidak memiliki panti ataupun rumah perlindungan sosial bagi Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial.

Melihat dari latar belakang masalah yang telah diidentifikasi sebelumnya mengenai Efektivitas Dinas Sosial Dalam Menangani Pengemis Di Kota Tangerang Selatan, maka Kerangka berpikir dalam penelitian ini menggunakan teori efektivitas organisasi menurut Richard M Steers (1985) sebagai acuan untuk menganalisis permasalahan yang ada dengan indikator sebagai berikut:

1. Karakteristik Organisasi

Karakteristik organisasi merupakan hubungan yang sifatnya relatif tetap. Pada indikator ini hubungan yang sifatnya relatif tetap akan menjelaskan susunan organisasi, penempatan pegawai, pelayanan yang diberikan Dinas Sosial dalam menangani pengemis, serta ingin mengetahui bagaimana organisasi menentukan target.

2. Karakteristik Lingkungan

Mencakup dua aspek. Aspek pertama adalah lingkungan *extern* yang berada di luar batas organisasi dan sangat berpengaruh terhadap organisasi, terutama dalam pembuatan keputusan dan pengambilan tindakan. Aspek kedua adalah lingkungan *intern* yang dikenal sebagai

iklim organisasi yaitu lingkungan yang secara keseluruhan dalam lingkungan organisasi. Pada indikator ini akan menjelaskan adakah kegiatan sosialisasi yang diberikan oleh Dinas Sosial kepada masyarakat, sarana dan prasana apakah sudah terpenuhi atau tidak terpenuhi, serta mengetahui lebih dalam terkait kendala atau hambatan yang dihadapi dalam dalam menangani pengemis di Kota Tangerang Selatan ini seperti salah satunya anggarannya.

3. Karakteristik Pekerja

Karakteristik Pekerja merupakan faktor yang paling berpengaruh terhadap efektivitas organisasi. Pada indikator ini ingin mengetahui adakah pelatihan atau pengembangan kemampuan kepada pegawai/staf Dinas Sosial dalam menjalankan pelayanan sosial pada penanganan pengemis yang diberikan Dinas Sosial, adakah *rolling* pegawai, adakah ketidaksesuain kerja atau tupoksi terhadap pegawai, serta bagaimana kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) Dinas Sosial dalam menjalankan pelayanan sosial pada penanganan pengemis.

4. Praktik Manajemen

Praktek Manajemen merupakan strategi dan mekanisme kerja yang dirancang untuk mengkondisikan semua hal yang ada di dalam organisasi sehingga efektivitas tercapai. Pada indikator ini akan menjelaskan bagaimana kerjasama dan koordinasi Dinas Sosial dengan sesama pegawai, unit-unit, dan stakeholders dalam menangani pengemis, strategi komunikasi yang dilakukan, prosedur dalam pelayanan sosial untuk menangani pengemis.