

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Sebelum peneliti melaksanakan penelitian pada penelitian ini, penulis mencoba mencari bahan penelitan dengan mengambil referensi dari penelitian – penelitian sebelum nya, peneliti mengambil tiga contoh penelitian terdahulu sebagai bahan referensi serta sebagai arahan atau acuan dalam penulisan ini. Tiga Penelitian terdahulu tersebut didapatkan melalui internet dan karya tulis berupa skripsi. Berikut tiga penelitian tersebut :

Penelitian Terdahulu yang pertama merupakan skripsi yang berjudul "Peran Dinas Sosial Dalam Membina Pengemis dan Gelandangan di Kota Pekanbaru". Penelitian tersebut dilakukan oleh Hafiz Saputra Hasan , fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Islam Riau. Dalam penelitian tersebut, Perencanaan yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Pekanbaru untuk melakukan pembinaan kepada pengemis dan gelandangan yaitu melakukan pendataan ulang gelandangan dan pengemis kemudian melaksanakan pencegahan, penertiban bekerjasama dengan pihak terkait, bimbingan, pemberian bantuan usaha ekonomi

produktif, dan melaksanakan rehabilitasi sosial bagi gelandangan dan pengemis.. Penelitian tersebut menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Hasil Penelitian dalam penelitian tersebut menyimpulkan bahwa semestinya pemerintah Kota Pekanbaru melakukan perubahan dalam hal ini penambahan anggaran, penambahan sumber daya dalam pelaksanaan pembinaan.¹

Penelitian terdahulu yang kedua merupakan jurnal penelitian yang berjudul: “Pengawasan Pemerintah Kota Banda Aceh Dalam Penertiban Pengemis Di Bawah Umur”. Penelitian tersebut ditulis oleh Bobby Rahman, Rudi Kurniawan, Rizki Utami universitas Malikussaleh, Banda Aceh. Tujuan dari penulisan tersebut untuk mengetahui dan mendeskripsikan pengawasan Dinas Sosial Kota Banda Aceh dalam penertiban atau menanggulangi pengemis di bawah umur dan untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi pengawasan Dinas Sosial Kota Banda Aceh dalam penertiban atau menanggulangi pengemis di bawah umur.. Hasil dalam penelitian tersebut menyimpulkan bahwa dalam upaya penertiban Adapun Kendala yang dihadapi dalam mengatasi pengemis ini karena tidak adanya penampungan/tempat panti rehabilitas, hal ini menjadi hambatan. Mengapa saat ini penanganan yang dilakukan belum sepenuhnya efektif, selain hambatan dalam penanganan pengemis karena belum adanya wadah, atau penumpangan/tempat untuk pengemis terlebih pengemis di bawah umurn. Program Dinas Sosial Banda Aceh dalam mengatasi pengemis ini sangat

¹ Hafiz Saputra Hasan, Sripsi : *Peran Dinas Sosial Dalam Membina Pengemis Dan Gelandangan DI Kota Pekanbaru*, (Riau : UIR, 2021).

penting. Untuk menuntaskan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Kota Banda Aceh. . Metode yang digunakan dalam jurnal tersebut menggunakan metode penelitian kualitatif..²

Penelitian terdahulu yang ketiga merupakan Skripsi yang berjudul: “Pengawasan Penyelenggaraan Pajak Reklame Di Kota Serang”. Jurnal penelitian tersebut ditulis oleh Jelita Amalia tahun 2015. Penelitian tersebut bertujuan untuk Mengetahui Pengawasan Penyelenggaraan Pajak Reklame di Kota Serang.. Data penelitian didapat dari hasil kegiatan wawancara,. Dalam penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif, peneliti menggunakan teknik analisis yang dikemukakan oleh Prasetya Irawan. Hasil dari penelitian ini adalah masih banyaknya wajib pajak yang tidak patuh untuk membayar pajak, hal tersebut disebabkan karena informasi yang diberikan oleh pihak DPKD kepada wajib pajak masih kurang jelas dan hanya bersifat tertulis yang terdapat dalam Peraturan Daerah tentang Pajak Reklame dan kurangnya sanksi yang tegas oleh pihak DPKD kepada wajib pajak yang tidak membayar pajak dan kurangnya sumber daya manusia yang memadai, jumlah petugas pengawasan dan pengendalian yang belum memadai, seperti masih terdapat 1 orang yang menjalani 2 tugas sekaligus, kemudian jumlah PDL (Pegawai Luar Dinas) yang masih terbatas untuk melakukan pendataan dan penagihan..³

² Bobby Rahman, Rudi Kurniawan, Rizki Utami, Jurnal Ilmiah : *Pengawasan Pemerintah Kota Banda Aceh dalam Penertiban Pengemis di Bawah Umur*, (Banda Aceh : STIAN, 2020).

³ Jelita Amalia, Skripsi : *Pengawasan Penyelenggaraan Pajak Reklame di Kota Serang*, (Banten : Untirta, 2015).

Tabel 2.1

Uraian Ringkas Penelitian Terdahulu

NO	Nama	Judul	Persamaan	Perbedaan
1	Hafiz Saputra Hasan	Peran Dinas Sosial Dalam Membina Pengemis dan Gelandangan di Kota Pekanbaru	Menggunakan Penelitian Kualitatif Membahas tentang Peran Dinas Sosial dalam Penertiban Pengemis	- Teori yang digunakan berbeda
2	Bobby Rahman, Rudi Kurniawan, dan Rizki Utami	Pengawasan Pemerintah Kota Banda Aceh Dalam Penertiban Pengemis Di Bawah Umur	Menggunakan Penelitian Kualitatif Membahas tentang penertiban Pengemis di Bawah Umur Teori yang di gunakan sama	-
3	Jelita Amalia	Pengawasan Penyelenggaraan Pajak Reklame Di Kota Serang	- Membahas tentang pengawasan suatu kebijakan publik	Objek Penelitian Berbeda Teori yang digunakan berbeda

Sumber : Peneliti, April 2023

2.2. Landasan Teori

2.2.1. Konsep Pengawasan

A. Pengertian Pengawasan

Pengawasan pada dasarnya bertujuan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan pelanggaran atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, dengan adanya pengawasan akan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai pencapaian pelaksanaan kerja yang sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi seberapa jauh kebijakan atau keputusan pimpinan yang dijalankan dan sampai sejauh mana pelanggaran yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut. Konsep pengawasan demikian sebenarnya menunjukkan pengawasan merupakan bagian dari fungsi manajemen, di mana pengawasan dianggap sebagai bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak di bawahnya.” Dalam ilmu manajemen, pengawasan ditempatkan sebagai tahapan terakhir dari fungsi manajemen.⁴

⁴ Widanarto,Agustinus.2012.*Pengawasan Internal,Pengawasan Eksternal Dan Kinerja Pemerintah*.JIANA Vol.12.

Dari segi manajerial, pengawasan mengandung makna pula sebagai: “pengamatan atas pelaksanaan seluruh kegiatan unit organisasi yang diperiksa untuk menjamin agar seluruh pekerjaan yang sedang dilaksanakan sesuai dengan rencana dan peraturan. Atau suatu usaha agar suatu pekerjaan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan, dan dengan adanya pengawasan dapat memperkecil timbulnya hambatan, sedangkan hambatan yang telah terjadi dapat segera diketahui yang kemudian dapat dilakukan tindakan perbaikannya.” sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Konsep pengawasan demikian sebenarnya menunjukkan pengawasan merupakan bagian dari fungsi manajemen, di mana pengawasan dianggap sebagai bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak di bawahnya.” Dalam ilmu manajemen, pengawasan ditempatkan sebagai tahapan terakhir dari fungsi manajemen. Dari segi manajerial, pengawasan mengandung makna pula sebagai: “pengamatan atas pelaksanaan seluruh kegiatan unit organisasi yang diperiksa untuk menjamin agar seluruh pekerjaan yang sedang dilaksanakan sesuai dengan rencana dan peraturan.” Atau “suatu usaha agar suatu pekerjaan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan, dan dengan adanya pengawasan dapat memperkecil timbulnya hambatan, sedangkan hambatan yang telah

terjadi dapat segera diketahui yang kemudian dapat dilakukan tindakan perbaikannya.”

5

Dalam kaitannya dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan cara untuk membangun dan menjaga legitimasi masyarakat kepada kinerja suatu instansi pemerintahan dengan menciptakan suatu sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan intern (internal control) maupun pengawasan ekstern (external control). Di samping mendorong adanya pengawasan masyarakat (social control). Sasaran pengawasan adalah temuan yang menyatakan terjadinya penyimpangan atas rencana atau target. Sementara itu, tindakan yang dapat dilakukan adalah:

1. Mengarahkan atau merekomendasikan perbaikan;
2. Menyarankan agar ditekan adanya pemborosan;
3. Mengoptimalkan pekerjaan untuk mencapai sasaran rencana.

Menurut George R. Terry (2005:232) menjelaskan bahwa : pengawasan merupakan proses untuk mendeterminasi apa yang dilaksanakan, mengevaluasi pelaksanaan dan bilamana perlu menerapkan tindakan perbaikan sedemikian rupa hingga pelaksanaannya sesuai dengan rencana.⁶

⁵ Said Muhammad Rizal, Radiman.2019. Pengaruh Motivasi,Pengawasan dan Kepemimpinan Terhadap Disiplin Kerja Pegawai.JIMM Vol.2.

⁶ Hasmiwati,Viona Putri. ALdri Frinaldi.2022.Implementasi Fungsi Pengawasan Dinas Perhubungan Kota Padang Dalam Penertiban Angkutan Kota.Padang

Menurut Henry Fayol yang di kutip oleh Sofyan (2004:12). menyatakan definisi pengawasan adalah sebagai berikut: Pengawasan mencakup upaya memeriksa apakah semua terjadi sesuatu dengan rencana yang di tetapkan, perintah yang di keluarkan dan prinsip di anut. Juga di maksudkan untuk mengetahui kelemahan dan kesalahan agar dapat dihindari kejadiannya di kemudian hari.⁷

Menurut Manullang (2000:173), bahwa: “pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana-rencana semula”. Guntur dkk, (2005:89) mengatakan bahwa: “Pengawasan adalah sebagai keseluruhan kegiatan membandingkan, mengukur apa yang sedang atau sudah dilaksanakan dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya dengan kriteria, norma dan standar”.⁸

Robbins dan Coulter (dalam Supriyatna, dkk, 2014:6.5), bahwa: “pengawasan sebagai pemantauan aktivitas organisasi untuk memastikan apakah aktivitas tersebut sudah sesuai dengan yang direncanakan dan sebagai proses mengoreksi setiap penyimpangan yang muncul”.

Pengertian pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan

⁷ Assauri, Sofyan. 2004. *Manajemen Produksi dan Operasi*. Jakarta : Lembaga Fakultas Ekonomi UI.

⁸ Manullang, M. 2000. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Andi.

Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa: “Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Menurut Halim dan Damayanti (2007:44) menyatakan Pengawasan dilihat dari metodenya terbagi menjadi 2 (dua) yaitu: 1. Pengawasan melekat yang dilaksanakan oleh pimpinan atau atasan langsung suatu instansi/unit kerja dalam lingkungan pemerintah daerah terhadap bawahannya. 2. Pengawasan fungsional yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional APBD yang meliputi BPKP, Itwilprop, Itwilkab/kota.

Definisi lain menurut Kusnadi, dkk (1999:265), Pengawasan merupakan memantau atau memonitor pelaksanaan rencana apakah telah dikerjakan dengan benar atau tidak atau suatu proses yang menjamin bahwa tindakan telah sesuai dengan rencana. Pengawasan tidak akan dapat dilakukan jika tidak ada rencana dan rencana akan menjadi kenyataan jika ditindak lanjuti oleh pengawasan.

Dari beberapa pengertian tentang pengawasan diatas dapat di simpulkan bahwa pengawasan merupakan hal penting dalam menjalankan suatu perencanaan. Dengan adanya pengawasan maka perencanaan yang diharapkan dapat terpenuhi dan berjalan dengan baik. Tanpa adanya pengawasan dari pihak pimpinan/atasan maka perencanaan

yang telah ditetapkan akan sulit diterapkan oleh bawahan dengan baik. Sehingga tujuan yang diharapkan akan sulit terwujud.

B. Tujuan Pengawasan

Pelaksanaan kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan memerlukan pengawasan agar perencanaan yang telah disusun dapat terlaksana dengan baik. Pengawasan dikatakan sangat penting karena pada dasarnya manusia sebagai objek pengawasan mempunyai sifat salah. Oleh karena itu manusia dalam organisasi perlu diawasi, bukan mencari kesalahannya kemudian menghukumnya, tetapi mendididk an membimbingnya. Menurut Husnaini⁹, tujuan pengawasan adalah sebagai berikut :

- Untuk menghentikan atau meniadakan kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, dan hambatan.
- Untuk mencegah terulang kembalinya kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan dan hambatan.
- Untuk meningkatkan kelancaran operasi Melakukan tindakan koreksi terhadap kesalahan yang dilakukan dalam pencapaian kerja yang baik.

Sedangkan secara khusus tujuan pengawasan menurut Halim (2000:306) yaitu:

- Menilai ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁹ Husnaini. 2001. Manajemen. Jakarta : Bumi Aksara.

- Menilai apakah kegiatan dengan pedoman akuntansi yang berlaku
- Menilai apakah kegiatan dilaksanakan secara ekonomis, efisien, dan efektif
- Mendeteksi adanya kecurangan.

Pengawasan memiliki tujuan agar pekerjaan sedang yang di laksanakan tidak menyimpang dari rencana yang telah di tetapkan sebelumnya. Sebagaimana yang di ungkapkan oleh Manullang (2005:173) : Tujuan utama dari pengawasan ialah mengusahakan agar apa yang di rencanakan menjadi kenyataan. Untuk dapat benar-benar merealisir tujuan utama tersebut, maka pengawasan pada taraf pertama bertujuan agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan instruksi yang telah dikeluarkan, dan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan yang di hadapi dalam pelaksanaan rencana berdasarkan penemuan-penemuan tersebut dapat di ambil tindakan untuk memperbaikinya baik pada waktu itu ataupun waktu-waktu yang akan datang.

Dari penjelasan tujuan pengawasan di atas dapat diketahui bahwa pengawasan menitikberatkan pada upaya untuk menyesuaikan rencana yang telah di buat dengan kegiatan yang di lakukan. Hal lain yang menjadi tujuan pengawasan ini adalah membandingkan kondisi yang terjadi atau kenyataan dengan apa yang seharusnya. Dari kegiatan tersebut dapat di ketahui kelemahan atau penyimpangan apa yang terjadi sehingga dapat di ketahui langkah apa yang harus di lakukan selanjutnya agar kelemahan itu dapat di atasi dan penyimpangan tersebut tidak terjadi lagi.

C. Fungsi Pengawasan

Fungsi dari pengawasan adalah identifikasi berbagai faktor yang menghambat sebuah kegiatan, dan juga pengambilan tindakan koreksi yang diperlukan agar tujuan organisasi dapat tetap tercapai. Sebagai kesimpulan, fungsi pengawasan diperlukan untuk memastikan apa yang telah direncanakan dan dikoordinasikan berjalan sebagaimana mestinya ataukah tidak. Jika tidak berjalan dengan semestinya maka fungsi pengawasan juga melakukan proses untuk mengoreksi kegiatan yang sedang berjalan agar dapat tetap mencapai apa yang telah direncanakan.

Menurut Ernie dan Saefulah¹⁰, fungsi pengawasan adalah :

- Mengevaluasi keberhasilan dan pencapaian tujuan serta target sesuai dengan indikator yang di tetapkan.
- Mengambil langkah klarifikasi dan koreksi atas penyimpangan yang mungkin ditemukan.
- Melakukan berbagai alternatif solusi atas berbagai masalah yang terkait dengan pencapaian tujuan perusahaan.

¹⁰ Erni TrisKurniawan, Sule dan Saefullah, 2005. Pengantar Manajemen, Jakarta. Prenada Media Jakarta.

D. Jenis-Jenis Pengawasan

Menurut Maringan, jenis- jenis Pengawasan dibagi menjadi 4 yaitu:

- Pengawasan dari dalam perusahaan, pengawasan yang dilakukan oleh atasan untuk mengumpulkan data atau informasi yang diperlukan oleh perusahaan untuk menilai kemajuan dan kemunduran perusahaan.
- Pengawasan dari luar perusahaan, pengawasan yang dilakukan oleh unit diluar perusahaan . Ini untuk kepentingan tertentu.
- Pengawasan Preventif, pengawasan dilakukan sebelum rencana itu dilaksanakan. Dengan tujuan untuk mencegah terjadinya kesalahan /kekeliruan dalam pelaksanaan kerja.
- Pengawasan Represif, pengawasan dilakukan setelah adanya pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan yang direncanakan.

E. Teknik Pengawasan

Menurut Koontz, teknik dari pengawasan, terdapat dua cara untuk memastikan pegawai merubah tingkahlaku/sikapnya yang telah mereka lakukan dalam bekerja, yaitu dengan dilakukannya pengawasan langsung (direct control) dan pengawasan tidak langsung (indirect control). Pengawasan langsung diartikan sebagai teknik pengawasan yang dirancang bangun untuk mengidentifikasi dan memperbaiki penyimpangan rencana. Dengan demikian pada pengawasan langsung ini, pimpinan organisasi mengadakan pengawasan secara langsung terhadap kegiatan yang sedang dijalankan, yaitu dengan cara mengamati, meneliti, memeriksa dan mengecek sendiri

semua kegiatan yang sedang dijalankan tadi. Tujuannya adalah agar penyimpangan-penyimpangan terhadap rencana yang terjadi dapat diidentifikasi dan diperbaiki. Pengawasan langsung sangat mungkin dilakukan apabila tingkat kualitas para pimpinan dan bawahannya rendah.¹¹

Untuk mendapatkan hasil yang sempurna dari sebuah pelaksanaan pengawasan ini dan agar dapat berjalan dengan baik maka harus dilakukan dengan teknik yang benar pula. Adapun teknik yang dapat dilakukan yaitu meliputi: pemantauan, pemeriksaan, penilaian dan perbaikan

1. Pemantauan, pemantauan dilakukan secara langsung yaitu dengan cara terjun langsung ke lapangan untuk dapat mengetahui kemungkinan terjadinya penyimpangan pelaksanaan suatu kegiatan. Hal ini dapat dilakukan secara berkala maupun sewaktu-waktu apabila di perlukan. Agar pemantauan yang dilaksanakan berjalan dengan tepat, maka perlu dilakukan kegiatan menyusun petunjuk pelaksanaan atau petunjuk teknis atau dapat memanfaatkan hasil-hasil pengawasan fungsional maupun pengawasan masyarakat.
2. Pemeriksaan, Pemeriksaan ialah rangkaian dalam sebuah tindakan untuk mencari dan mengumpulkan fakta-fakta yang berkaitan dengan beberapa faktor yang dapat mempengaruhi kelancaran pelaksanaan suatu kegiatan. Kegiatan pemeriksaan adalah salah satu bagian dari pengawasan. Pemeriksaan dapat

¹¹ Fauziah, Yulia Istia Ningsih, Sumantri. 2020. *Pelaksanaan Pengawasan Inspektorat Daerah pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Batang Hari*. Jambi. STIE graha Karya

dilakuka melalui laporan kerja yang dibuat oleh pegawai maupun pemimpin langsung meninjau ke lapangan untuk melihat apakah laporan sesuai dengan kondisi lapangan

3. Penilaian, dalam tahap ini kegiatan yang dilakukan yaitu melakukan pengukuran terhadap realita yang telah terjadi sebagai hasil kerja dari tugas yang telah diselesaikan. Kemudian penilaian dilaksanakan dengan cara membandingkan antara kekayaan atau hasil dari pekerjaan dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya. Penelitian dapat dilakukan pula dengan mencari factor-faktor yang dapat mempengaruhi kegagalan dan keberhasilan suatu rencana. Hasil penelitian, selain dapat digunakan sebagai feedback atau umpan balik bagi penyempurnaan rencana atau pekerjaan selanjutnya dapat juga dijadikan dasar pertimbangan untuk menentukan tindak lanjut yang harus dilaksanakan sevara tepat.
4. Perbaikan, kegiatan yang di lakukan dalam tahap ini yaitu mencoba mencari jalan keluar untuk mengambil langkah-langkah tindakan koreksi terhadap penyimpangan-penyimpangan yang telah terjadi. Upaya menetapkan standar-standar dan mengukur performa. Tidak ada artinya tanpa adanya tindakan perbaikan positif. Tindakan perbaikan meliputi suatu proses pengambilan keputusan. Dari hasil penilaian kemudian dipilih alternatif tindakan yang akan di pilih untuk diimplementasikan guna melaksanakan perbaikan.

F. Proses Pengawasan

Pengawasan terdiri dari kegiatan-kegiatan yang merupakan upaya agar pengawasan dan kegiatan dalam organisasi sesuai dengan rencana. Meskipun setiap organisasi mempunyai karakteristik yang berbeda tetapi dalam kegiatan pengawasan semua organisasi melaksanakan tahapan-tahapan pokok yang sama.

Menurut Oteng Sutisna¹², di lihat sebagai proses tindakan pengawasan terdiri dari empat langkah yaitu :

1. Menetapkan suatu criteria atau standar pengukuran/ penilaian.
2. Mengukur/ menilai perbuatan (performance) yang sedang atau tidak di lakukan.
3. Membandingkan perbuatan dengan standar yang di tetapkan dan menetapkan perbedaannya jika ada.
4. Memperbaiki penyimpangan dari standar dengan tindakan perbaikan yang di dapat di perjelas sebagai berikut :
 - a) Identifikasi penyimpangan Identifikasi penyimpangan yaitu upaya mengevaluasi kegiatankegiatan yang tidak seharusnya dilakukan.

¹² Sutisna,Oteng.1993.Administrasi Pendidikan : Dasar Teoritis untuk Praktek Profesioan. Bandung: Penerbit Angkasa.

- b) Membandingkan standar dengan kenyataan Segala pelaksanaan yang terjadi dibandingkan dengan ukuranukuran (standar) sesuai dengan rencana.
- c) Penilaian prestasi Setelah memperoleh informasi mengenai perbandingan antara standar dengan kenyataan, prestasi nyata dinilai.
- d) Analisis penyebab Setelah mengetahui penyimpangan yang terjadi maka analisis mengenai penyebab hal itu terjadi. Tindakan koreksi Tindakan koreksi diprogram dan dilaksanakan untuk mengendalikan prestasi agar sesuai dengan yang diharapkan

Menurut Widodo (2016: 94)¹³ strategi pengawasan sama dengan implementasi yaitu menetapkan siapa yang melakukan, bagaimana SOP untuk melakukan kontrol, berapa besar anggaran, peralatan yang diperlukan dan jadwal pelaksanaan pengawasan

1. Pelaku Kontrol Pelaksana Kebijakan Pelaku kontrol pelaksana kebijakan dapat di bedakan menjadi dua macam, yaitu kontrol eksternal dan kontrol internal. Pelaku kontrol internal (internal control) dapat di lakukan oleh unit atau bagian monitoring dan pengendalian dan pengawasan daerah. Pelaku kontrol eksternal (external control) LSM, dan komponen masyarakat.

¹³ Widodo,Joko.2016. Analisis Kebijakan Publik : Konsep Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik.Malang.Malang Bayu Media Publishing.

2. Standar Operasional Pemantauan SOP kontrol atas pelaksana kebijakan dapat di gambarkan sebagai berikut:

- a) Organisasi harus menetapkan serangkaian tujuan yang dapat diukur dari aktivitas yang telah di rencanakan.
- b) Alat monitoring harus disusun untuk mengukur kinerja individu, program atau system secara keseluruhan.
- c) Pengukuran dapat di peroleh melalui penerapan berbagai alat monitoring untuk mengoreksi setiap penyimpangan yang berarti.
- d) Tindakan korektif dapat mencakup usaha-usaha yang mengarah pada kinerja yang di tetapkandalam rencana atau modifikasi rencana kearah mendekati kinerja.

3. Sumber Daya Keuangan dan Peralatan Untuk melakukan kontrol atas pelaksana suatu kebijakan, di samping memerlukan dana yang cukup juga di perlukan peralatan yang memadai. Besarnya anggaran dan jenis peralatan untuk melakukan kontrol sangat tergantung pada variasi dan kompleksitas pelaksana suatu kebijakan. Sumber anggaran dapat berasal dari anggaran pendapatan belanja negara (APBN), anggaran pendapatan belanja daerah (APBD).

4. Jadwal Pelaksanaan Kontrol Dalam kontrol internal, pelaksanaan dapat dilakukan setiap bulan, setiap triwulan, atau setiap semester sekali. Namun dalam kontrol eksternal berada di luar organisasi dan bukan menjadi kewenangan

organisasi yang menjadi pelaku kontrol untuk melakukan penjadwalan. Selain itu kontrol eksternal sulit dilakukan intervensi.

2.2.2. Konsep Pengemis

Pengemis adalah orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain. Sedangkan gelandangan pengemis adalah seseorang yang hidup mengelandang dan sekaligus mengemis.

Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain. Weinberg menggambarkan bagaimana pengemis yang masuk dalam kategori orang miskin di perkotaan sering mengalami praktek diskriminasi dan pemberian stigma yang negatif. Dalam kaitannya dengan ini, Rubington & Weinberg menyebutkan bahwa pemberian stigma negatif justru menjauhkan orang pada kumpulan masyarakat pada umumnya

Menurut Fadri (2019), jika dilihat dari sudut pandang teori struktur-fungsionalis, gelandangan dan pengemis merupakan bagian dari komunitas kelas pinggiran atau marginal (dilihat aspek ekonomi) di dalam tataran status struktur keadaan sosial masyarakat yang secara sengaja atau tidak sengaja berusaha untuk mengaktualisasikan keberadaan komunitasnya dengan cara melakoni dan menjalani secara berkelanjutan terhadap dunia yang informal sebagai bagian dari ketahanan

terhadap sektor atau ruang pembangunan yang cenderung mengarah berpihak pada sebuah sektor formal.

Pengemis kebanyakan adalah orang-orang yang hidup mengelandang. Istilah gelandangan berasal dari kata gelandangan, yang artinya selalu berkeliaran atau tidak pernah mempunyai tempat kediaman tetap. Pada umumnya para gelandangan adalah kaum urban yang berasal dari desa dan mencoba nasib dan peruntungannya di kota, namun tidak didukung oleh tingkat pendidikan yang cukup, keahlian pengetahuan spesialisasi dan tidak mempunyai modal uang. Sebagai akibatnya, mereka bekerja serabutan dan tidak tetap, terutama di sektor informal.¹⁴

Menurut peraturan pemerintah nomor 31 tahun 1980 pasal 1 butir 2¹⁵, yang dimaksud dengan 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.

Pengemis pada dasarnya dapat dibagi menjadi dua, yaitu mereka yang masuk dalam kategori menggelandang dan mengemis untuk bertahan hidup, dan mereka yang menggelandang dan mengemis karena malas dalam bekerja. Pengemis pada umumnya tidak memiliki kartu identitas karena takut atau malu dikembalikan ke daerah asalnya, sementara pemerintah kota tidak mengakui dan tidak mentolerir warga kota yang tidak

¹⁴ Miftachul Huda, *Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009) h. 29

¹⁵ PP No 31 Tahun 1980.

mempunyai kartu identitas. Sebagai akibatnya perkawinan dilakukan tanpa menggunakan aturan dari pemerintah, yang sering disebut dengan istilah kumpul kebo (living together out of wedlock). Praktek ini mengakibatkan anak-anak keturunan mereka menjadi generasi yang tidak jelas, karena tidak mempunyai akte kelahiran. Sebagai generasi yang frustrasi karena putus hubungan dengan kerabatnya di desa.

Terdapat 5 kategori pengemis menurut Indra Pratama dalam Kuswarno (2009:26), yaitu:

1. Pengemis Berpengalaman Lahir karena tradisi, bagi pengemis yang lahir karena tradisi, tindakan mengemis adalah tindakan kebiasaan. Mereka sulit menghilangkan kebiasaan tersebut karena orientasinya lebih pada masa lalu (motif sebab).
2. Pengemis kontemporer kontinu tertutup, hidup tanpa alternatif. Bagi kelompok pengemis yang hidup tanpa alternatif pekerjaan lain, tindakan mengemis menjadi satu-satunya pilihan yang harus diambil. Mereka secara kontinu mengemis, tetapi mereka tidak mempunyai kemampuan untuk dapat hidup dengan bekerja yang akan menjamin hidupnya dan mendapatkan uang.
3. Pengemis kontemporer kontinu terbuka Hidup dengan peluang, mereka masih memiliki alternatif pilihan, karena memiliki keterampilan lain yang dapat mereka kembangkan untuk menjamin hidupnya. Hanya saja keterampilan tersebut tidak dapat berkembang, karena tidak menggunakan peluang tersebut dengan sebaik-

baiknya atau karena kekurangan potensi sumber daya untuk mengembangkan peluang tersebut.

4. Pengemis kontemporer temporer Hidup musiman, pengemis yang hanya sementara dan bergantung pada kondisi musim tidak dapat diabaikan keberadaannya. Jumlah mereka biasanya meningkat jika menjelang hari raya. Daya dorong daerah asalnya karena musim kemarau atau gagal panen menjadi salah satu pemicu berkembangnya kelompok ini.
5. Pengemis rencana Berjuang dengan harapan, pengemis yang hidup berjuang dengan harapan pada hakikatnya adalah pengemis yang sementara. Mereka mengemis sebagai sebuah batu loncatan untuk mendapatkan pekerjaan lain setelah waktu dan situasinya dipandang cukup.

2.2.3. Konsep Kesejahteraan Sosial

Suparlan memaparkan bahwa kesejahteraan sosial adalah keadaan sejahtera pada umumnya, yang meliputi keadaan jasmani, rohaniah dan sosial dan bukan hanya perbaikan dan pemberantasan keburukan sosial tertentu saja, jadi merupakan suatu keadaan dan kegiatan¹⁶. Menurut Suharto (2005, 3) 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 kesejahteraan sosial juga

¹⁶ Suud, Muhammad. 2006. 3 Orientasi Kesejahteraan Sosial. Jakarta: Prestasi Pustaka

menunjuk pada segenap efektivitas pengorganisasian dan pendistribusian pelayanan sosial bagi sekelompok masyarakat, terutama kelompok yang kurang beruntung (disadvantaged groups).

Menurut Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 Pasal 1 tentang Kesejahteraan Sosial¹⁷, 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 materil maupun spiritual mereka harus mempunyai kemampuan untuk bekerja dan mengembangkan diri supaya mereka mampu hidup layak dan dapat diterima di tengah masyarakat.

Dari pengertian di atas peneliti menyimpulkan bahwa kesejahteraan sosial merupakan dimana terpenuhinyas sebuah kebutuhan material seseorang sehingga orang tersebut dapat hidup dengan layak dan dapat mengembangkan diri serta dapat melaksanakan fungsi sosialnya

A. Pemberdayaan Sosial

Pemberdayaan Sosial menurut UU No. 11 Tahun 2009 adalah semua upaya yang diarahkan untuk menjadikan warga negara yang mengalami masalah sosial mempunya daya, sehingga mampu memenuhi kebutuhan dasarnya, pemberdayaan sosial ini bertujuan untuk memberdayakan seseorang, keluarga, kelompok dan

¹⁷ Undang-Undang No.11 Tahun 2009.

masyarakat yang mengalami masalah kesejahteraan sosial bagi mereka mampu memenuhi kebutuhan secara mandiri.

Konsep dari pemberdayaan sendiri dapat mempercepat tujuan penanganan kemiskinan, yaitu peningkatan kesejahteraan rakyat miskin karena dalam pendekatan pemberdayaan ini, para penyelenggara pembangunan maupun organisasi masyarakat, dituntut untuk melakukan pemilikan dan perlindungan terhadap rakyat miskin. Konsep ini menjadi sangat penting terutama karena memberikan efek perspektif positif terhadap orang miskin. Orang miskin tidak dipandang sebagai orang yang kekurangan dan objek pasif penerima pelayanan belaka. Melainkan beragam kemampuan yang didapat diimobilisasi untuk perbaikan hidupnya. Konsep pemberdayaan memberi kerangka acuan mengenai matra kekuasaan (power) dan kemampuan (cupability) yang melingkup asas sosial, ekonomi, budaya, politik dan kelembagaan.

Dari beberapa pengertian diatas peneliti dapat menyimpulkan pemberdayaan sosial masyarakat dalam hal ini Pengemis dapat diarahkan kepada hal-hal yang dapat menimbulkan terjadinya peningkatan kesejahteraan rakyat dan hal itu bisa terjadi dengan salah satu faktor kekuasaan yang dimiliki pimpinan Dinas terkait yang melakukan tanggung jawab pemberdayaan masyarakat. Hal itu berarti bahwa pimpinan mempunyai pengaruh besar dalam memutuskan sesuatu sebagai upaya untuk memberdayakan masyarakat

2.3. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran menurut Sugiyono (2019:95), merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting.

Suku Dinas Sosial Jakarta Selatan merupakan sebuah unit kerja Dinas Sosial dalam pelaksanaan urusan sosial pada Kota Administrasi. Berdasarkan Peraturan Gubernur No. 20 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Sosial, Suku Dinas Sosial, selanjutnya disebut Suku Dinas Kota, mempunyai tugas melaksanakan urusan Dinas Sosial pada lingkup wilayah Kota Administrasi Jakarta Selatan. Penelitian ini diawali dengan melihat permasalahan yang terdapat pada latar belakang masalah, yaitu: (1). Intensitas pengawasan yang masih kurang, (2). belum dilaksanakannya koordinasi dengan baik (3). masih kurangnya pembinaan dan pengarahan yang di berikan oleh Dinas Sosial Jakarta Selatan kepada para pengemis.

Berdasarkan masalah-masalah tersebut, mengenai Pengawasan Pengemis oleh Dinas Sosial Kota Jakarta Selatan, maka peneliti memilih Strategi Pemantauan Pengawasan menurut Widodo (2016: 94) yang didalamnya berisi mengenai (1). Pelaku pengawasan pelaksana kebijakan, (2). SOP pengawasan, (3) Sumber daya keuangan dan peralatan dan (4). Jadwal pelaksana pengawasan. Dalam teori Widodo terdapat 4 indikator yang tepat untuk mengatasi permasalahan pengawasan dalam menangani

pengemis, maka dari teori ini akan diketahui bagaimana Pengawasan Pengemis oleh Dinas Sosial Jakarta Selatan

Berikut kerangka pemikirannya :



