

**EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA
SEMARANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG PENANGANAN ANAK
JALANAN, GELANDANGAN, DAN PENGEMIS**

Hilmi Dary Alwan

Email: hilmidary@gmail.com

Departemen Politik dan Ilmu Pemerintahan

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro

Jl. Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kode Pos 1269

Telepon: (024) Faksimile (024) 7465405

Laman: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: fisip@undip.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini membahas mengenai efektivitas implementasi Perda Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang. Tipe penelitian yang digunakan adalah deskriptif. *Key person* atau narasumber yang berkaitan dengan penelitian ini antara lain Pegawai Dinas Sosial Kota Semarang, Gelandangan dan Pengemis, dan Masyarakat. Data ini menggunakan sumber data primer. Peneliti telah menetapkan untuk menggunakan teknik pengumpulan data pada penelitian ini, yakni wawancara dan dokumentasi. Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis domain. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan oleh Dinas Sosial belum berjalan optimal karena belum didukung oleh standar operasional yang terukur, keterbatasan sumber daya manusia, anggaran, dan sarana pendukung. Koordinasi antarinstansi seperti dengan Satpol PP masih bersifat insidental dan belum terintegrasi secara berkelanjutan. Sosialisasi kepada masyarakat masih terbatas, sementara budaya memberi kepada PGOT tetap tinggi. Selain itu, disposisi pelaksana menunjukkan komitmen, namun belum diikuti dengan pelatihan dan pemahaman yang merata. Dari sisi efektivitas, pelaksanaan kebijakan juga belum tepat sasaran karena sebagian besar PGOT belum siap mengikuti program rehabilitasi, dan partisipasi masyarakat masih rendah. Penegakan hukum oleh Satpol PP belum maksimal; sosialisasi masih simbolik, penindakan lebih banyak ditujukan kepada PGOT daripada pemberi, dan sanksi administratif belum dijalankan sesuai ketentuan perda. Untuk meningkatkan efektivitas kebijakan ini, diperlukan penguatan koordinasi lintas sektor, peningkatan kapasitas pelaksana, perluasan sosialisasi publik, serta penegakan hukum yang lebih tegas, konsisten, dan edukatif.

Kata Kunci: Efektivitas, Implementasi, Penegakan, Perda Kota Semarang

ABSTRACT

This study discusses the effectiveness of the implementation of Semarang City Regulation Number 5 of 2014 concerning Handling Street Children, Vagrants, and Beggars in Semarang City. The type of research used is descriptive. Key persons or sources related to this study include Semarang City Social Service Employees, Vagrants and Beggars, and the Community. This data uses primary data sources. The researcher has determined to use data collection techniques in this study, namely interviews and documentation. Data analysis used in this study is the domain analysis technique. The results of the study indicate that the implementation of the policy by the Social Service has not been optimal because it has not been supported by measurable operational standards, limited human resources, budget, and supporting facilities. Coordination between agencies such as with Satpol PP is still incidental and has not been integrated sustainably. Socialization to the community is still limited, while the culture of giving to PGOT remains high. In addition, the disposition of the implementers shows commitment, but has not been followed by training and even understanding. In terms of effectiveness, the implementation of the policy has also not been on target because most PGOT are not ready to participate in the rehabilitation program, and community participation is still low. Law enforcement by Satpol PP has not been optimal; socialization is still symbolic, actions are more directed at PGOT than givers, and administrative sanctions have not been implemented according to the provisions of the regional regulation. To increase the effectiveness of this policy, it is necessary to strengthen cross-sector coordination, increase the capacity of implementers, expand public socialization, and enforce the law more firmly, consistently, and educatively.

Keywords: Effectiveness, Implementation, Enforcement, Semarang City Regulation

PENDAHULUAN

Upaya yang telah dilakukan Pemerintah Daerah Kota Semarang untuk mengatasi persoalan anak jalanan, gelandangan dan pengemis adalah dengan menerbitkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang. Kedua peraturan daerah ini secara aktif mengatur kebijakan penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis.

Pasal 3 huruf a Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 menyatakan:

Penanganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dilakukan dengan tujuan memberikan perlindungan dan menciptakan ketertiban serta ketenteraman masyarakat.

Kemudian dalam upaya mewujudkan tujuan penanganannya, Pemerintah Daerah Kota Semarang menetapkan Pasal 5 Ayat (1) dan (2) yang menyatakan:

Agar tujuan penanganan dapat terwujud, maka dilakukan langkah-langkah sebagai berikut:

- (1) Dalam mewujudkan tujuan penanganan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dilakukan melalui penanganan pencegahan, rehabilitasi sosial, dan penanganan lanjut pasca rehabilitasi sosial.
- (2) Penanganan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh SKPD yang melaksanakan urusan pemerintahan daerah di bidang sosial bekerja sama dengan instansi terkait serta unsur masyarakat.

Penerapan Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis sudah berjalan selama 10 tahun. Idealnya dengan pemberlakuan peraturan daerah Kota Semarang tersebut seharusnya penerapan Perda Kota Semarang mampu menciptakan ketertiban di kota Semarang dengan berkurangnya aktifitas pengemisan yang dapat mengganggu kenyamanan bagi masyarakat kota Semarang. Namun kenyataan yang terjadi saat ini, amanat yang terdapat dalam undang-undang tersebut tidak terlaksana sebagaimana mestinya. Kehadirnya anak jalanan jumlah pengemis di kota Semarang tetap meningkat setiap tahunnya.

Selain itu, dalam peraturan tersebut juga dijelaskan menegaskan kepada masyarakat untuk tidak memberikan sumbangan kepada gelandangan dan pengemis yang tertuang dalam pasal 24 ayat 1. Tentunya setiap larangan pasti ada sanksi bagi pelanggar yang tidak menaati peraturan tersebut supaya memberi efek jera bagi pelanggar yang sebagaimana diatur dalam pasal 30 Peraturan Daerah kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014.

Meski demikian, implementasi peraturan daerah ini juga kurang efektif. Larangan memberi kepada Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT) belum diimbangi dengan pengawasan yang memadai, dan fasilitas rehabilitasi yang dijanjikan belum mampu memenuhi kebutuhan mereka secara optimal. Praktik penegakan yang dilakukan pemerintah melalui patroli sering kali tidak efektif. Hal ini disebabkan oleh jadwal patroli yang tidak sesuai dengan pola aktivitas Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT), yang umumnya beroperasi pada malam hari atau di waktu-waktu tertentu ketika patroli jarang

dilakukan. Selain itu, kurangnya data akurat mengenai jumlah dan profil Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT) menjadi kendala signifikan dalam penyusunan kebijakan yang tepat sasaran. Pemerintah lokal dinilai tidak konsisten dalam upaya penegakan dan pengentasan Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT) melalui solusi nyata yang berkelanjutan, sehingga masalah ini terus berulang.

Berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang dalam menangani persoalan sosial seperti anak jalanan, gelandangan, dan pengemis, salah satunya melalui penetapan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014. Peraturan ini diharapkan menjadi landasan hukum dalam mengatur dan menyelesaikan persoalan sosial yang kompleks dan terus berkembang. Namun demikian, efektivitas implementasi peraturan tersebut masih menjadi sorotan kritis yang dibuktikan melalui sejumlah penelitian sebelumnya.

METODE PENELITIAN

Tipe penelitian yang digunakan adalah deksriptif. Oleh karena tipe penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, maka penentuan jumlah subyek penelitian yang dijadikan informan ditetapkan dengan menggunakan teknik *snow balling*. *Key person* atau narasumber yang berkaitan dengan penelitian ini antara lain:

- a. Pegawai Dinas Sosial Kota Semarang
- b. Gelandangan dan Pengemis
- c. Masyarakat

Data ini menggunakan sumber data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya yaitu subyek penelitian yang meliputi pegawai Dinas Sosial Kota Semarang, Gelandangan serta pengemis, dan masyarakat. Di samping itu penelitian ini juga menggunakan sumber data sekunder, yaitu data yang berasal dari sumbernya secara tidak langsung. Peneliti telah menetapkan untuk menggunakan teknik pengumpulan data pada penelitian ini, yakni wawancara dan dokumentasi. Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis domain dilakukan untuk memperoleh gambaran umum dan menyeluruh tentang situasi sosial yang diteliti (Sugiyono, 2010).

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis

Implementasi kebijakan larangan memberi kepada Penyandang Gelandangan dan Orang Terlantar (PGOT) yang diatur dalam Perda Kota Semarang No. 5 Tahun 2014 dianalisis menggunakan teori Van Meter dan Van Horn. Berikut pembahasannya berdasarkan enam variabel utama:

1. Standar dan Sasaran Kebijakan

Implementasi kebijakan memerlukan standar dan sasaran yang jelas. Dalam Perda Kota Semarang No. 5 Tahun 2014, tujuan kebijakan adalah menertibkan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis serta mengurangi praktik pemberian langsung oleh masyarakat. Meski Pasal 3 ayat (1) huruf a menyebutkan tujuannya, hasil wawancara menunjukkan bahwa standar pelaksanaan belum sepenuhnya dipahami oleh pelaksana teknis. Tidak adanya indikator kuantitatif membuat pelaksanaan cenderung reaktif dan evaluasi menjadi sulit dilakukan.

2. Sumber Daya

Keberhasilan implementasi juga bergantung pada ketersediaan sumber daya. Dinas Sosial menghadapi kendala jumlah petugas yang terbatas, serta sarana dan anggaran yang kurang memadai. Hal ini berdampak pada jangkauan penanganan PGOT serta minimnya pelaksanaan program rehabilitasi. Anggaran penanganan PGOT tidak dialokasikan khusus dalam APBD, sehingga menyulitkan penanganan darurat.

3. Karakteristik Organisasi Pelaksana

Struktur organisasi yang tidak responsif menjadi hambatan. Koordinasi antara Dinas Sosial dan Satpol PP bersifat insidental. Tidak adanya SOP teknis yang disepakati menyebabkan kurangnya kejelasan alur kerja. Selain itu, belum ada tim khusus yang melakukan evaluasi rutin terhadap implementasi perda, sehingga akuntabilitas pelaksanaan kebijakan menjadi rendah.

4. Hubungan Antar Organisasi

Implementasi kebijakan belum didukung oleh hubungan kelembagaan yang kuat antar instansi. Kerja sama lintas sektor masih situasional, tanpa forum koordinasi atau MoU yang tetap. Hal ini menyebabkan tidak adanya strategi bersama dan rawan tumpang tindih kewenangan. Dibutuhkan forum lintas instansi dan kejelasan tanggung jawab antar pihak.

5. Kondisi Sosial, Politik, dan Ekonomi

Faktor eksternal turut memengaruhi efektivitas kebijakan. Budaya masyarakat yang masih tinggi dalam memberi kepada PGOT menjadi tantangan, di samping belum adanya edukasi yang masif. Kondisi ekonomi pasca-pandemi juga menambah jumlah PGOT. Meski ada dukungan formal dari pemerintah daerah, belum ada upaya serius untuk membangun partisipasi lintas sektor.

6. Disposisi (Sikap) Pelaksana Kebijakan

Sikap dan pemahaman pelaksana terhadap kebijakan belum merata. Beberapa pelaksana memahami tujuan kebijakan, namun merasa kasihan kepada PGOT. Belum semua petugas menerima pelatihan teknis maupun substansi perda. Minimnya supervisi dan pelatihan berisiko menimbulkan implementasi yang tidak seragam. Diperlukan pelatihan berkelanjutan dan pembinaan psikososial kepada pelaksana.

Efektifitas Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis

1. Ketepatan Kebijakan

Kebijakan yang tertuang dalam Perda Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis dianggap relevan dalam mengatasi masalah PGOT di Kota Semarang. Perda ini bertujuan untuk menciptakan lingkungan yang tertib dan aman dengan melarang pemberian langsung kepada PGOT dan menertibkan keberadaan mereka di ruang publik. Pasal 3 menyebutkan bahwa tujuannya adalah meningkatkan ketertiban, kenyamanan, dan estetika kota serta memberikan perlindungan kepada masyarakat.

Pasal 24 ayat (1) menyatakan bahwa setiap orang dilarang memberikan uang dan/atau barang dalam bentuk apapun kepada anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di jalan umum dan/atau traffic light. Namun dalam pelaksanaannya, kebijakan belum sepenuhnya efektif menurunkan jumlah PGOT. Perda ini juga mengatur mekanisme rehabilitasi. Pasal 11 menyebutkan bahwa pemerintah wajib menyediakan tempat penampungan dan pelatihan keterampilan. Namun, fasilitas dan program pelatihan yang tersedia masih terbatas.

Koordinasi antarinstansi seperti Dinas Sosial dan Satpol PP juga masih lemah. Implementasi kebijakan ini masih perlu ditingkatkan terutama dalam pendataan dan koordinasi lintas sektor. Sosialisasi kepada PGOT juga belum optimal. Dengan demikian, meskipun Perda ini relevan dan memiliki dasar hukum yang kuat, efektivitasnya masih terbatas oleh kurangnya koordinasi antarinstansi, lemahnya sosialisasi kepada sasaran utama, dan keterbatasan sarana rehabilitasi.

2. Ketepatan Pelaksanaan

Pelaksanaan kebijakan yang tertuang dalam Perda Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 mengalami berbagai tantangan terkait ketepatannya dalam memberikan solusi terhadap masalah PGOT. Ketepatan pelaksanaan merujuk pada kesesuaian pelaksana kebijakan dengan karakter dari kebijakan itu sendiri. Dalam implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis, implementor utama adalah pemerintah melalui Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), namun juga terbuka ruang bagi masyarakat dan lembaga nonpemerintah untuk ikut berpartisipasi.

Dalam Perda No. 5 Tahun 2014, Pasal 5 ayat (2) menegaskan bahwa

Penanganan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh SKPD yang melaksanakan urusan pemerintahan daerah di bidang sosial bekerja sama dengan instansi terkait serta unsur masyarakat.

Berdasarkan pasal tersebut penanganan dilakukan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang melaksanakan urusan pemerintahan di

bidang sosial, bekerja sama dengan instansi terkait dan unsur masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa pelaksana utama adalah pemerintah daerah melalui Dinas Sosial dan Satpol PP. Kendala yang sering dihadapi termasuk minimnya tempat penampungan dan kesulitan dalam mengubah perilaku PGOT yang kembali ke jalan setelah dilepaskan. Ini mengindikasikan bahwa meskipun pelaksana sudah sesuai secara hukum, kapasitas pelaksana belum sepenuhnya mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.

Berdasarkan pasal Pasal 26 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis memberi ruang partisipasi kepada masyarakat untuk aktif dalam penanganan PGOT, termasuk dalam bentuk pencegahan, rehabilitasi sosial, dan pasca-rehabilitasi. Namun dalam praktiknya, keterlibatan lembaga nonpemerintah masih sangat terbatas. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan yang bersifat memberdayakan belum optimal dijalankan dalam bentuk kolaborasi antarpihak, meskipun secara normatif telah diatur. Kepatuhan masyarakat terhadap kebijakan sangat rendah karena lemahnya sosialisasi dan pemahaman. Padahal Pasal 6 dan 8 Perda No. 5 Tahun 2014 telah mengatur kewajiban pemerintah dalam melakukan sosialisasi langsung dan tidak langsung kepada masyarakat, lembaga pendidikan, serta instansi terkait.

3. Ketepatan Target

Ketepatan target merupakan indikator penting dalam mengevaluasi implementasi kebijakan. Menurut Riant Nugroho (2014), ketepatan target berkaitan dengan tiga aspek, yakni kesesuaian target intervensi, kesiapan target untuk diintervensi, serta sifat intervensi apakah benar-benar baru atau hanya pengulangan dari kebijakan sebelumnya. Dalam konteks penegakan Perda Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014, target kebijakan adalah masyarakat Kota Semarang secara umum, dan secara khusus adalah Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT). Kebijakan ini ditujukan untuk menyelesaikan persoalan sosial berupa keberadaan anak jalanan, pengemis, dan gelandangan di Kota Semarang. Target yang ditentukan dalam Perda ini sejalan dengan karakteristik permasalahan sosial

yang terjadi di lapangan. Namun, hasil observasi menunjukkan adanya tumpang tindih antara intervensi ini dengan beberapa program penanganan kemiskinan dari instansi lain, misalnya bantuan sosial tunai yang tidak terintegrasi dengan program rehabilitasi PGOT.

Hal ini menunjukkan bahwa meskipun target kebijakan sudah tepat, koordinasi lintas sektor belum maksimal. Akibatnya, program penanganan PGOT sering kali tidak bersinergi dengan program sosial lainnya, bahkan bisa saling melemahkan.

Dalam praktiknya, tidak semua PGOT dalam kondisi siap untuk diintervensi. Dari wawancara dengan petugas lapangan Satpol PP dan Dinas Sosial, ditemukan bahwa banyak PGOT yang menolak dibina atau ditampung di rumah singgah. Selain itu, masyarakat sebagai target sekunder dari Perda No. 5 Tahun 2014 juga belum sepenuhnya siap menerima larangan untuk memberi kepada pengemis. Tingkat kepatuhan masyarakat masih rendah karena larangan tersebut dianggap bertentangan dengan nilai empati dan budaya tolong-menolong. Hal ini menunjukkan bahwa baik PGOT maupun masyarakat belum sepenuhnya berada dalam kondisi yang mendukung terhadap intervensi kebijakan.

Perda No. 5 Tahun 2014 memang terlihat sebagai kebijakan baru, namun dari sisi substansi dan implementasi, sebagian besar langkah-langkahnya merupakan pengulangan dari kebijakan-kebijakan sebelumnya, seperti Perda tentang Ketertiban Umum yang telah ada sejak 1988 dan program penjarangan PGOT yang telah dilakukan secara rutin setiap tahun. Hal ini menunjukkan bahwa intervensi kebijakan cenderung bersifat *repetitif* dan belum mengandung pendekatan baru yang lebih inovatif. Akibatnya, hasil yang diperoleh dari pelaksanaan kebijakan juga tidak jauh berbeda dari sebelumnya, bahkan terlihat stagnan dalam menurunkan jumlah PGOT secara signifikan.

Ketepatan target dari kebijakan ini menjadi salah satu hal penting yang perlu dikaji lebih lanjut. Berdasarkan wawancara dengan informan dari berbagai latar belakang, dapat dilihat bahwa meskipun target kebijakan sudah

sesuai dengan masalah yang ingin diselesaikan, namun pelaksanaan dan pencapaiannya masih kurang optimal. Menurut pegawai Dinas Sosial, target intervensi kebijakan ini sudah relevan, yaitu untuk mengurangi jumlah PGOT di Kota Semarang. Namun, masyarakat mengungkapkan bahwa meskipun kebijakan ini menyoar pengemis dan gelandangan, kebijakan tersebut belum mampu mengatasi akar masalah yang lebih dalam, seperti kemiskinan dan kurangnya peluang pekerjaan. Oleh karena itu, meskipun target sudah tepat, kebijakan ini belum sepenuhnya menyelesaikan masalah secara menyeluruh.

Pengemis dan gelandangan menyatakan bahwa banyak dari mereka yang ingin mendapatkan bantuan atau intervensi, seperti pekerjaan atau pelatihan. Namun, mereka terkendala oleh faktor usia, keterampilan, dan kondisi fisik yang tidak memungkinkan mereka untuk berpartisipasi dalam program pelatihan atau pekerjaan yang ditawarkan. Selain itu, masyarakat mencatat bahwa sebagian pengemis merasa sulit untuk menerima bantuan atau pembinaan karena mereka menjadikan mengemis sebagai pekerjaan tetap. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun ada target intervensi yang jelas, sebagian besar dari kelompok sasaran belum siap untuk menerima dan mengikuti program-program yang ada.

Pegawai Dinas Sosial menyebutkan bahwa Perda ini merupakan penyempurnaan dari kebijakan sebelumnya. Meskipun ada beberapa kemajuan, efektivitas pembaruan ini masih perlu dikaji lebih lanjut. Pengemis dan gelandangan serta masyarakat sepakat bahwa tidak ada perubahan signifikan dalam jumlah PGOT yang ada di jalanan, bahkan setelah pelaksanaan kebijakan ini. Meskipun razia dilakukan, PGOT tetap kembali ke jalanan setelah razia selesai, yang menunjukkan bahwa kebijakan ini belum memberikan dampak yang signifikan terhadap perubahan kondisi PGOT.

Secara keseluruhan, meskipun target intervensi dari kebijakan ini sudah relevan dengan masalah yang dihadapi, faktor kesiapan target, serta implementasi yang kurang efektif, mengurangi pencapaian tujuan yang diinginkan. Ketidaksiapan sebagian besar dari PGOT untuk menerima

bantuan, serta kurangnya solusi jangka panjang, menjadi hambatan utama dalam ketepatan target kebijakan ini.

4. Ketepatan Lingkungan

Dalam pelaksanaan kebijakan publik, lingkungan memainkan peran yang sangat penting dalam menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi. Ketepatan lingkungan dalam konteks kebijakan dapat dilihat dari dua sisi, yaitu *lingkungan kebijakan* (internal) dan *lingkungan eksternal kebijakan*. Dalam konteks penegakan Perda Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014, interaksi antara lembaga perumus kebijakan, pelaksana, serta pengaruh publik dan lembaga strategis menjadi faktor penting yang harus diperhatikan.

Lingkungan kebijakan merujuk pada relasi dan koordinasi antara pembuat kebijakan (legislatif dan eksekutif), pelaksana kebijakan (Dinas Sosial dan Satpol PP), serta lembaga pendukung lainnya seperti Bappeda dan lembaga rehabilitasi sosial. Dalam penelitian ini ditemukan bahwa koordinasi antara lembaga-lembaga tersebut masih belum berjalan optimal. Perda telah dirumuskan dengan baik oleh DPRD dan Pemerintah Kota Semarang, namun pada tahap implementasi, banyak kebijakan yang belum didukung dengan struktur teknis dan administratif yang memadai. Selain itu, rumah singgah yang seharusnya menjadi tempat penampungan PGOT justru kekurangan kapasitas dan tenaga pendamping. Hal ini menunjukkan bahwa ada kesenjangan antara penyusunan kebijakan di tingkat atas dengan kesiapan pelaksana teknis di lapangan. Rendahnya sinergi antara lembaga perumus dan pelaksana menjadi penghambat keberhasilan implementasi.

Lingkungan eksternal mencakup opini publik, interpretasi institusional dari kelompok strategis seperti media dan LSM, serta peran individu yang memiliki pengaruh dalam memaknai kebijakan. Opini publik terhadap Perda No. 5 Tahun 2014 yang melarang masyarakat memberi kepada pengemis cenderung negatif. Banyak warga menilai bahwa kebijakan tersebut tidak manusiawi. Hal ini menunjukkan adanya resistensi sosial karena tidak seimbang antara aspek penegakan hukum dengan aspek edukatif dan kultural.

Interpretasi institusional juga berperan besar. Media massa lokal cenderung lebih banyak menyoroti aksi penertiban PGOT tanpa membahas aspek rehabilitatifnya, yang menyebabkan citra kebijakan menjadi negatif di mata publik. Beberapa kelompok LSM juga mengkritik kebijakan ini karena dianggap belum menyentuh akar persoalan kemiskinan dan belum menjamin hak hidup layak bagi PGOT. Dengan demikian, interpretasi dan dukungan dari tokoh-tokoh pemerintahan sangat menentukan arah implementasi kebijakan. Tanpa dorongan dari pimpinan daerah dan dukungan publik yang kuat, kebijakan cenderung stagnan dan hanya formalitas.

Berdasarkan hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa ketepatan lingkungan dalam implementasi Perda No. 5 Tahun 2014 dan 2017 masih menghadapi sejumlah tantangan. Lingkungan kebijakan menunjukkan lemahnya koordinasi antarinstansi, keterbatasan fasilitas, dan rendahnya integrasi program. Sementara itu, lingkungan eksternal menunjukkan resistensi dari publik, penafsiran negatif dari media dan kelompok sosial, serta minimnya tokoh kunci yang aktif menyuarakan kebijakan ini secara konsisten. Untuk itu, keberhasilan kebijakan tidak cukup hanya dari sisi substansi, tetapi juga harus ditopang oleh lingkungan kebijakan yang kuat dan ekosistem sosial yang mendukung. Diperlukan strategi komunikasi publik yang lebih intensif, penguatan koordinasi antarinstansi, dan pelibatan tokoh masyarakat sebagai agen perubahan dalam mendukung pelaksanaan kebijakan secara efektif.

Ketepatan lingkungan dalam pelaksanaan kebijakan ini mencakup faktor koordinasi antara lembaga perumus dan pelaksana kebijakan, respons publik terhadap kebijakan, serta pengaruh media dan kelompok masyarakat dalam mendukung implementasi Perda tersebut. Berdasarkan hasil wawancara dengan berbagai informan, dapat disimpulkan bahwa faktor-faktor ini mempengaruhi efektivitas kebijakan dalam mengatasi masalah PGOT di Kota Semarang.

Penegakan Hukum Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis

Penegakan hukum Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis dianalisis menggunakan teori Barda Nawawi Arif. Berikut pembahasannya berdasarkan indikator tersebut:

1. Sosialisasi Aturan (Preventif)

Sosialisasi merupakan langkah awal yang bersifat preventif dalam penegakan hukum. Dalam konteks kebijakan larangan memberi kepada PGOT, Satpol PP Kota Semarang memiliki peran penting dalam menyampaikan isi Perda kepada masyarakat agar memahami aturan yang berlaku sebelum dilakukan penindakan. Sosialisasi ini menjadi fondasi untuk menciptakan kesadaran hukum. Dalam Pasal 24 Perda No. 5 Tahun 2014 disebutkan bahwa:

- (1) Setiap orang dilarang memberikan uang dan/atau barang dalam bentuk apapun kepada anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di jalan-jalan umum dan/atau traffic light.
- (2) Masyarakat yang berkeinginan untuk berpartisipasi dalam pendanaan kegiatan penanganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dapat menyalurkan langsung kepada panti sosial resmi yang ada di Daerah

Namun, menurut keterangan dari Kasatpol PP Kota Semarang, bentuk sosialisasi yang dilakukan masih terbatas. Sosialisasi belum dilakukan secara massif dan terstruktur. Masyarakat masih banyak yang belum mengetahui bahwa memberi kepada PGOT merupakan bentuk pelanggaran hukum daerah. Hal ini ditunjukkan dari banyaknya masyarakat yang tetap memberi di ruang publik tanpa merasa bersalah. Ini membuktikan bahwa pendekatan preventif belum menjadi fokus utama dalam penegakan hukum oleh aparat. Oleh karena itu, Satpol PP perlu berkolaborasi lebih intens dengan Dinas Sosial, kelurahan, serta media lokal untuk melaksanakan sosialisasi hukum secara sistematis. Sosialisasi yang menyentuh langsung masyarakat, baik melalui edukasi warga maupun media sosial, akan jauh lebih efektif dalam mencegah pelanggaran sejak dini.

2. Proses Penindakan Pelanggaran

Setelah tahap preventif, penegakan hukum berlanjut pada tindakan represif berupa penertiban atau penindakan terhadap pelanggaran. Satpol PP sebagai aparat penegak Perda memiliki kewenangan melakukan tindakan langsung terhadap pelanggaran yang terjadi, khususnya terhadap PGOT maupun pemberi.

Proses penindakan terhadap pelanggaran masih lebih banyak difokuskan kepada PGOT, bukan masyarakat pemberi. Hal ini menunjukkan bahwa fokus penegakan belum seimbang. Padahal pelanggaran juga terjadi pada pemberi yang secara langsung memicu keberadaan PGOT di ruang publik. Ketidaktegasan dalam menindak kedua belah pihak menyebabkan kebijakan ini tidak berjalan efektif. Masyarakat tidak merasa jera, dan PGOT tetap menjadikan aktivitas di jalan sebagai mata pencaharian.

Ketiadaan sistem pendokumentasian atau pelaporan terhadap pelanggar juga menjadi persoalan. Satpol PP mengaku belum memiliki data sistematis tentang siapa saja yang pernah ditegur atau ditindak, baik PGOT maupun pemberi. Proses penindakan masih bersifat reaktif dan hanya dilakukan saat ada operasi insidental. Maka dari itu, perlu adanya prosedur penindakan yang lebih tegas dan menyeluruh terhadap semua pihak yang melanggar, termasuk masyarakat pemberi. Dengan penindakan yang konsisten, kebijakan ini akan memiliki daya tekan yang nyata dalam mengurangi praktik pemberi di ruang publik.

3. Sanksi yang Diberlakukan

Penegakan hukum tidak hanya berhenti pada penindakan, tetapi juga harus diikuti dengan pemberian sanksi yang sesuai dengan ketentuan hukum. Dalam hal ini, Pasal 30 ayat (1) Perda No. 5 Tahun 2014 telah mengatur sanksi administratif terhadap pelanggaran, yaitu:

Bagi orang yang melakukan pelanggaran atas ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) dikenakan sanksi pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 1.000.000,00. (Satu Juta Rupiah).

Hal ini menunjukkan adanya jarak antara aturan normatif dan praktik di lapangan. Meskipun perda telah mengatur dengan jelas jenis sanksi, namun keberanian untuk menegakkannya terhadap masyarakat masih minim. Salah satu alasannya adalah kekhawatiran akan resistensi publik dan kurangnya dukungan politik atau sosial untuk menindak masyarakat secara langsung.

Pemberian sanksi yang tidak konsisten membuat kebijakan ini kehilangan efek jera. Masyarakat cenderung tidak merasa bahwa perbuatannya memberi di jalan adalah sebuah pelanggaran hukum. Dalam jangka panjang, hal ini dapat merusak otoritas hukum dan efektivitas Perda itu sendiri.

Untuk itu, perlu ada upaya peningkatan kapasitas aparat dalam melakukan penegakan hukum secara humanis namun tegas. Di samping itu, dukungan dari pimpinan daerah dan penyadaran publik menjadi kunci agar pemberian sanksi tidak dipersepsikan sebagai tindakan represif semata, melainkan bagian dari ketertiban sosial.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dapat ditarik kesimpulan bahwa Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis oleh Dinas Sosial belum berjalan secara optimal. Meskipun kebijakan telah memiliki tujuan yang jelas secara normatif, namun dalam praktiknya belum didukung oleh standar operasional yang terukur dan pemahaman menyeluruh dari seluruh pelaksana. Keterbatasan sumber daya, baik dari sisi jumlah petugas, sarana prasarana, maupun anggaran, menjadi hambatan utama dalam pelaksanaan di lapangan. Selain itu, koordinasi antarinstansi seperti dengan Satpol PP masih bersifat insidental dan belum dibangun dalam sistem kerja sama yang berkelanjutan. Kondisi sosial dan budaya masyarakat yang masih terbiasa memberi kepada PGOT juga turut menghambat efektivitas kebijakan, ditambah belum adanya edukasi publik yang masif. Di sisi lain, disposisi pelaksana menunjukkan komitmen yang baik, tetapi belum dibarengi dengan pelatihan dan pemahaman

kebijakan yang merata. Efektivitas implementasi Perda Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang larangan memberi kepada PGOT dan ketertiban umum, yang dianalisis dengan teori "empat tepat" (ketepatan kebijakan, ketepatan pelaksanaan, ketepatan target, dan ketepatan lingkungan), masih menghadapi berbagai tantangan. Meskipun kebijakan ini relevan dalam mengatasi masalah PGOT dan menciptakan ketertiban umum, pelaksanaannya terkendala oleh kurangnya koordinasi antara instansi terkait, terbatasnya sumber daya, serta kurangnya sosialisasi yang tepat kepada kelompok sasaran. Selain itu, meskipun target kebijakan sudah sesuai, banyak PGOT yang belum siap untuk mengikuti program yang ada. Faktor lingkungan juga mempengaruhi efektivitas kebijakan, di mana respons publik terbagi antara mendukung dan mengkritik kebijakan, serta adanya pengaruh media yang kadang menyoroti kekurangan dalam pelaksanaannya. Untuk meningkatkan efektivitas kebijakan ini, diperlukan perbaikan koordinasi antar instansi, peningkatan sosialisasi kepada masyarakat, serta solusi jangka panjang yang lebih terstruktur dalam penanganan PGOT. Penegakan hukum terhadap larangan memberi kepada PGOT sebagaimana diatur dalam Perda No. 5 Tahun 2014 masih belum berjalan maksimal. Sosialisasi masih bersifat simbolik, penindakan belum menjangkau masyarakat pemberi secara merata, dan sanksi hukum belum diterapkan sesuai ketentuan. Untuk meningkatkan efektivitas kebijakan ini, diperlukan penegakan hukum yang tegas, edukatif, dan didukung oleh koordinasi lintas sektor serta legitimasi dari masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, M. (2010). Strategi Kelangsungan Hidup Gelandangan-Pengemis (Gepeng). *Jurnal Penelitian*, 7(2).
- Anasiru, R. (2011). Implementasi Model-Model Kebijakan Penanggulangan Anak Jalanan Di Kota Makasar. *Jurnal Sosiokonsepia*, 16(2).
- Ardiansyah, Y. (2018). *Penegakan Hukum Perizinan Hotel Dan Penginapan Di Pantai Parangtritis Berdasarkan Perda Kab. Bantul Nomor 04 Tahun 2014 Tentang Tanda Daftar Usaha Pariwisata*. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Badan Pusat Statistik. (2023). Data BPS Jateng.
- Badan Pusat Statistik. (2024). *Kota Semarang Dalam Angka 2024* (Volume 51). Semarang: BPS Kota Semarang.

- Darmayasa, I. W. E., Dewi, A. A. S. L., & Widyantara, I. M. M. (2020). Perlindungan Hukum terhadap Anak di Bawah Umur sebagai Pengemis. *Jurnal Interpretasi Hukum*, 1(2), 104–109.
- Departemen Pendidikan Nasional. (2008). *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa.
- Direktorat Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial. (2007). *Standar Pelayanan minimal Pelayanan dan Rehabilitasi sosial gelandangan dan pengemis*. Jakarta: Kementerian sosial.
- Echols, J. M., & Syadily, H. (1990). *Kamus Inggris-Indonesia*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Hafid, M. I. (2019). Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja Dalam Perjanjian Kerja Waktu Tertentu Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan (Studi Dinas Ketenagakerjaan Kota Makassar). *Jurnal Al Hikmah*, 21(2).
- Hakim, A. (2011). Apa Definisi Ketertiban Umum? Diambil dari hukumonline.com
- Halim, S. Al. (2022). Law Enforcement of Child Exploitation as Street Children in Semarang City during the Pandemic Period. *Journal of Social Science Research and Review*, 5(11), 352–363.
- Haling, S., Halim, P., Badruddin, S., & Djanggih, H. (2018). Perlindungan Hak Asasi Anak Jalanan Dalam Bidang Pendidikan Menurut Hukum Nasional Dan Konvensi Internasional. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 48(2), 361–378.
- Hanafi. (2022). Konsep Pengertian Anak dalam Hukum Positif dan Hukum Adat. *Jurnal Hukum dan Keadilan*, 6(2).
- Johnsen, S., Fitzpatrick, S., & Watts, B. (2018). Homelessness And Social Control: A Typology. *Routledge Housing Studies*, 33(7), 1106–1126. <https://doi.org/10.1080/02673037.2017.1421912>
- Kelsen, H. (2016). *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara* (Cetakan XI). Yogyakarta: Nusa Media.
- Maemunah, M. (2019). Perlindungan Hukum Anak Jalanan Dalam Konsep HAM Pasca Reformasi. *Jatiswara*, 34(2), 193–211.
- Masriani, Y. T. (2004). *Pengantar Hukum Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Oppusunggu, Y. U. (2008). Pertemuan Ilmu Hukum dan Sosiologi dalam Penerapan Lembaga Ketertiban Umum. *Law, Society & Development*, II(3), 3.
- Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, Dan Pengemis Di Kota Semarang.
- Prasasi, C. A., Tyesta, L., & Herawati, R. (2016). Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Anak Jalanan, Gelandangan Dan Pengemis. *Diponegoro Law Review*, 5(2), 1–15.
- Purwata, I. K. (2019). Efektifitas Berlakunya Hukum Berinvestasi Dalam Pemanfaatan Tanah Untuk Bisnis Pariwisata. *Media Bina Ilmiah*, 13(8), 1415–1432.
- Putro, R. D. (2015). *Pembinaan Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT) di Balai Rehabilitasi Sosial "Samekto Karti" Pemalang*.

Universitas Negeri Semarang;

- Rahardjo, S. (2006). *Membedah Hukum Progresif*. Jakarta: Kompas Gramedia.
- Rahardjo, S. (2009). *Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Rahmawati, A. A., Listyarini, D., & Andraini, F. (2024). Penegakkan Hukum dan Sanksinya Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 terhadap Upaya Perlindungan Hukum pada Anak Jalanan Beserta Hambatannya di Kota Semarang. *As-Syar'i: Jurnal Bimbingan & Konseling Keluarga*, 6(1), 1081–1094. <https://doi.org/10.47476/assyari.v6i1.6243>
- Ridwan, H. (2011). *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Rohmah, N. N. (2017). *Model Penanganan Bagi Pengemis Gelandangan Dan Orang Terlantar Di Kabupaten Banyumas*. Universitas Negeri Semarang.
- Salman, O., & Susanto, A. F. (2004). *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum (2 Cet-1)*. Bandung.
- Sasangka, H. (2010). *Praturan Perundang-undangan tentang Hak Asasi Manusia (Susunan dalam Satu Naskah)*. Bandung: Mandar Maju.
- Salshabila, Adela. (2023). Implementasi Kebijakan Pembangunan Kepariwisata Di Destinasi Wisata Air Alam Muncul Kecamatan Banyubiru Kabupaten Semarang. *Skripsi*, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik.
- Siregar, N. F. (2018). Efektivitas Hukum. *Al-Razi*, 18(2), 1–16.
- Soekanto, Soejono. (2016). *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grasindo Persada.
- Soekanto, Soerjono. (2021). *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Sugiyono. (2010). *Metode Penelitian Administrasi dan Bisnis*. Bandung: Alfabeta.
- Sunarso, S. (2012). *Victimologi Dalam Sistem Peradilan Pidana*. Jakarta Timur: Sinar Grafika.
- Suparlan, P. (1993). *Orang Gelandangan Di Jakarta: Politik Pada Golongan Termiskin Dalam Kemiskinan Di Perkotaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Syahza, A., Bakce, D., Nasrul, B., & Mustofa, R. (2020). Utilization Of Peatlands Based On Local Wisdom And Community Welfare In Riau Province, Indonesia. *International Journal of Sustainable Development and Planning*, 15(7), 1119–1126. <https://doi.org/https://doi.org/10.18280/ijstdp.150716>
- Utami, N. P. M. (2017). *Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Surat Yang Dilakukan Oleh Anggota TNI Dalam Wilayah Hukum Pengadilan Militer H-II Yogyakarta*. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Wahab, S. (1997). *Analisis Kebijakan dan Formulasi Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wijayanti, D. P. (2022). Penanggulangan pengemis , gelandangan , orang terlantar dan anak jalanan bagian dari upaya Satpol PP Kabupaten Klaten. *Jurnal Kajian Mahasiswa PPK*, 11(04), 421–436.