

Evaluasi Kebijakan Penanganan Gelandangan (Studi Kasus Peraturan Daerah Kota Semarang No. 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan, Anak Jalanan, dan Pengemis di Kota Semarang)



29/12/2020

Oleh:

Effnuz Al-Anba, Drs. R. Slamet Santoso M. Si

Departemen Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Diponegoro
Jalan Professor Soedarto SH, Tembalang, Kota Semarang, Jawa Tengah
Telepon (024) 746 5407 Fax (024) 746 540
Website: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: fisip@undip.ac.id

ABSTRAK

Gelandangan adalah individu yang tidak memiliki tempat tinggal, tidak memiliki penghasilan, dan tidak sesuai dengan norma dan nilai yang ada di masyarakat. Kota Semarang merupakan kota yang berusaha untuk menangani masalah gelandangan. Perlu adanya evaluasi dari tindakan Kota Semarang dalam menangani masalah gelandangan. Penanganan gelandangan di Kota Semarang dimuat dalam Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2014. Pada skripsi ini penulis mengemukakan hasil analisis berdasarkan teori Dunn dan Anderson. Pada skripsi ini penulis melihat bahwa Dinas Sosial Kota Semarang telah maksimal dalam penanganan gelandangan. Namun masih banyak yang harus dilakukan karena penanganan gelandangan belum dirasa sudah mencapai tujuan dari adanya Perda tersebut yaitu tidak adanya lagi gelandangan dan kesejahteraan tiap individu. Perda tersebut memiliki faktor pendorong dan penghambat yang sangat rumit. Kejelasan dari sebuah definisi contohnya adalah hal yang mendasar dalam pelaksanaan. Namun hal ini acapkali jadi sebuah pikiran terbelakang dari pelaksanaan, sehingga gelandangan masih kurang dapat perhatian sebagaimana seharusnya ditangani. Penanganan gelandangan masih butuh banyak evaluasi mendalam ke depan-nya. Pemerintah Kota Semarang diharapkan mampu memperbaiki kesalahan agar pada penerapan berikutnya hasil evaluasi ini dapat dipakai dan bisa jadi rujukan bagi kebijakan yang lebih baik.

Kata Kunci: Evaluasi Kebijakan, Gelandangan, Penanganan

Pendahuluan

Gelandangan adalah masalah sosial masyarakat yang melekat pada individu yang tidak memiliki tempat tinggal maupun penghasilan dan lebih memilih untuk hidup di jalanan. Di tiap negara, gelandangan dianggap sebagai masalah serius yang bisa mencemarkan negara dalam ketidakmampuannya menanggung beban hidup masyarakatnya. Bagi negara berkembang gelandangan dapat menghambat pertumbuhan. Dalam kondisi sosial jika patologi seperti ini dibiarkan maka akan menjamur. Di beberapa tempat di Indonesia –seperti di Kota Semarang, gelandangan telah hadir di berbagai lokasi dan keadaannya pun tidak dapat dihilangkan. Adanya gelandangan patut untuk dikaji lebih dalam. Begitupula secara ilmu administrasi publik, adanya gelandangan juga merupakan suatu bentuk pelayanan birokrasi dalam mengelola tata pemerintah. Penting sekali untuk mengetahui kebijakan dan program yang menangani gelandangan di Kota Semarang. Adanya kebijakan dan program tersebut pun juga harus dievaluasi sebagai bagian untuk perbaikan kebijakan dan program yang lebih baik utama-nya dalam menangani gelandangan.

Secara teoritis menurut Manangin (2010:23) gelandangan seringkali dibandingkan dengan pengemis ataupun pengamen, pada konteks Indonesia mereka lebih dikenal dengan singkatan ‘gepeng’. Penertiban gelandangan termaktub dalam dalam UUD 1945 Pasal 34 ayat 1 yang berbunyi: *“Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara”*. Sementara itu pasal 34 ayat 2 menegaskan; *“negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan”*.

Selanjutnya penertiban gelandangan termaktub dalam Pasal 34 ayat 1 dan 2 UUD

1945, UU Nomor 11 Tahun 2009 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan, Anak jalanan, dan Pengemis, dll. Pada bagian pertimbangan di tiap Peraturan yang tertera di atas sama dengan menyatakan:

a. Bahwa gelandangan tidak sesuai dengan norma kehidupan bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, karena itu perlu diadakan usaha-usaha penanggulangan.

b. Bahwa usaha penanggulangan tersebut, di samping usaha-usaha pencegahan timbulnya gelandangan bertujuan pula untuk memberikan rehabilitasi kepada gelandangan agar mampu mencapai taraf hidup kehidupan, dan penghidupan yang layak sebagai Warga Negara Republik Indonesia.

Peraturan Daerah Kota Semarang No. 5 Tahun 2014 sendiri juga memakai definisi serupa yang termaktub dalam pasal 1 ayat 15 dan 16. Berarti definisi tersebut secara jelas telah menyebutkan gelandangan dalam arti secara konklutif dapat diambil intisarinnya menjadi sebagai berikut:

“orang-orang yang tidak sesuai dengan norma kehidupan dan memakai berbagai cara di muka umum untuk tetap di wilayah tempat ia berada.”

Pemerintah Kota Semarang juga telah melakukan upaya pengendalian berupa panti rehabilitasi sosial yang ada seperti yang ada pada pasal 13 berbunyi;

“pengendalian sewaktu-waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf b dilakukan secara koordinatif dengan instansi terkait terhadap anak jalanan, gelandangan, dan pengemis serta kelompok atau perorangan yang mengatasnamakan lembaga sosial dan/atau panti asuhan yang melakukan aktivitas di tempat umum dengan memperhatikan hak-hak asasi manusia,

perlindungan anak, dan tujuan penanganan”.

Strategi yang di keluarkan pemerintah dalam bentuk Peraturan Daerah dinilai belum mampu mengurangi kasus gelandangan yang ada, di tinjau dari catatan hasil statistik makin meningkatnya angka gelandangan yang ada setiap tahun nya (tahun 2018-2019). Kemiskinan yang memicu adanya gelandangan sendiri dapat dikurangi asalkan setidaknya pemerintah dan masyarakat sendiri mampu bekerja sama dalam memberantas kasus-kasus gelandangan.

Di dalam menangani masalah gelandangan Dinas Sosial dan/atau Satpol PP berpatroli di hari sabtu dan/atau minggu untuk melakukan penjarangan terhadap gelandangan. Dinas Sosial dan/atau Satpol PP menggunakan cara persuasif yang dibekali dengan audiensi kepada gelandangan dalam melakukan penjarangan/penertiban. Adanya pembelakan moral pada gelandangan yang sangat diharapkan dapat mampu buat gelandangan jera dan kembali kepada kehidupan yang lebih baik.

Sanksi pada penanganan gelandangan dijalankan pada tahap awalnya dari proses sosialisasi. Gelandangan di sini masih dikaitkan dengan pengamen atau pengemis, sehingga sosialisasi juga diutamakan tertuju kepada masyarakat agar tidak memberikan bantuan secara ilegal atau memberikan upah tanpa melalui Pemerintah. Padangan ini ada benarnya karena gelandangan banyak yang cari penghasilan dari mengamen dan/atau mengemis walau ada juga yang mencari penghasilan dari memulung. Dikutip dari Tribun Jateng, Dinas Sosial mengatakan bahwa sanksi tersebut dianggap adil bagi para gelandangan juga bagi para masyarakat. Jika masyarakat menginginkan Kota Semarang lebih baik maka harus ada kontribusi yang diberikan, seminimal-nya tidak memberikan sumbangan langsung.

Berdasarkan data yang ada jumlah gelandangan di Kota Semarang setiap tahun nya meningkat dari yang tahun lalu (2018) dari 275 orang naik menjadi 350 orang. Peningkatan hal tersebut, diduga karena Pemerintah Kota Semarang merasa kesulitan dalam menangani gelandangan. Dikutip dari Tribun Jateng (2019), Pemerintah Kota Semarang mengaku merasa kesulitan dalam menangani kasus Gelandangan, anak jalanan, dan pengemis. Akan tetapi data tersebut berbeda dengan data yang dikeluarkan oleh Dinas Sosial Kota Semarang di dalam Laporan Kinerja Dinas Sosial Kota Semarang Tahun 2018 dan 2019 dimana pada tahun 2018 tercatat ada 25 gelandangan yang ada di Kota Semarang. Tahun berikutnya data serupa dengan kutipan selanjutnya bahwa ada peningkatan jumlah gelandangan di Kota Semarang secara signifikan di tahun 2018 ke 2019 sejumlah 10%.

Dari adanya semua fakta dan data tersebut, seyogianya gelandangan dapat diantaskan dari Kota Semarang. Upaya-upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang tetap belum dirasa cukup untuk penanganan gelandangan. Hal tersebut dibuktikan dengan tidak tercapainya tujuan dari penanganan gelandangan hingga jumlah gelandangan yang diharapkan. Begitupula tujuan untuk peningkatan Hak Asasi Manusia pada gelandangan masih jauh dari harapan dan tujuan. Perlu adanya evaluasi dari peraturan yang ada atau masukkan untuk program. Secara holistik penulis akan menjabarkan dengan jelas tentang evaluasi dari Perda No.5 Tahun 2014 di Kota Semarang dalam upaya penanganan gelandangan. Penulis yakin evaluasi ini sangat penting dilakukan agar gelandangan yang ada di Kota Semarang yang hidup di pinggiran jalan dapat tersejahtera kehidupannya.

Tinjauan Pustaka

1. Administrasi Publik

Amin Ibrahim (dikutip di Stalker:2010) mengatakan bahwa administrasi negara memiliki lingkup dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan yang meliputi kegiatan manajemen pemerintahan yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, dan pembangunan. Hal itu dapat dilaksanakan dengan dukungan dari Sumber Daya Manusia (SDM) serta dukungan dari tata laksana yang terkait. Lanjut Siagaan (dikutip dari Stalker:2010) mengatakan bahwa administrasi negara adalah kegiatan yang secara keseluruhan dilakukan oleh seluruh aparatur negara atau pemerintahan di suatu negara yang berguna untuk mencapai tujuan dari suatu negara.

2. Kebijakan Publik

Di Indonesia, Kebijakan Publik diatur sedemikian rupa menggunakan sistem secara hierarkis (dimuat pada Undang-Undang No. 12 Tahun 2011). Berdasarkan hal tersebut, secara linier Kebijakan Publik memiliki pola hierarkis yaitu Undang Undang Dasar 1945 (konstitusi) di bawahnya Undang Undang dan/atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di bawahnya Peraturan Pemerintah di bawahnya Peraturan Presiden, dan Peraturan Pemerintah Daerah atau Peraturan Daerah.

3. Evaluasi Kebijakan

Dye (dalam Winarno:2013) mengatakan bahwa Evaluasi Kebijakan merupakan sebuah konsekuensi dari kebijakan publik. Lanjut Winarno (2013) mengatakan bahwa kebijakan publik menjalani suatu proses yang panjang dan rumit, kebijakan publik memiliki tahap-tahap tiada akhir dan setiap akhir berjalannya kebijakan publik perlu adanya evaluasi. Evaluasi nantinya menciptakan "terminasi" dalam kebijakan publik, tetapi tetap ada kemungkinan adanya "reformulasi" untuk menciptakan kebijakan-kebijakan baru.

Selanjutnya Nurcholis (2007:277), mengatakan bahwa evaluasi kebijakan adalah penilaian secara menyeluruh terhadap *input*, *proses*, *output*, dan *outcome* dari kebijakan pemerintah daerah. Menurutnya evaluasi membutuhkan sebuah skema umum penilaian, yaitu:

1. *Input*, yaitu masukan yang diperlukan untuk pelaksanaan kebijakan, meliputi sumber daya manusia, sarana atau prasarana, sosialisasi kebijakan

2. *Proses*, yaitu bagaimana sebuah kebijakan diwujudkan dalam bentuk pelayanan langsung kepada masyarakat, meliputi kejelasan mekanisme, kepastian, penertiban, dan keefektifan dalam pelaksanaan kebijakan.

3. *Output* (hasil), yaitu hasil dari pelaksanaan kebijakan. Apakah suatu pelaksanaan kebijakan menghasilkan produk sesuai dengan tujuan yang ditetapkan. Output meliputi tepat tidaknya sasaran yang dituju, sasaran yang tertangani, dan kelompok yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan.

4. *Outcome* (dampak), yaitu apakah suatu pelaksanaan kebijakan berdampak nyata terhadap kelompok sasaran sesuai dengan tujuan kebijakan, meliputi perubahan atau perbaikan, peningkatan, dan dampak positif terhadap implementor yang terlibat di dalamnya.

Gelandangan

Selain itu, Kementerian Sosial (2005:9) telah mempelajari faktor-faktor gelandangan, salah satunya adalah "Standar Pelayanan Minimal dan Manual Rehabilitasi Sosial". Faktor-faktor yang membuat seseorang kehilangan tempat tinggal adalah:

1. Kemiskinan tinggi. Kemiskinan membuat seseorang tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar dan mengakses layanan publik, sehingga tidak dapat mengembangkan kehidupan pribadi dan keluarganya dengan baik.

2. Tingkat pendidikan rendah. Tingkat pendidikan yang rendah dapat menghalangi

seseorang untuk mendapatkan pekerjaan yang layak.

3. Kurangnya keterampilan kerja. Hal ini mengakibatkan seseorang tidak dapat memenuhi persyaratan pasar kerja.

4. Faktor sosial dan budaya. Ada beberapa faktor sosial dan budaya yang mempengaruhi seseorang menjadi gelandangan dan mengemis, diantaranya:

a. Rendahnya harga diri sekelompok orang tidak membuat malu untuk mengemis.

b. Nasib pengunduran diri. Mereka percaya bahwa keadaan pengemis miskin dan gelandangan adalah takdir, sehingga tidak mau melakukan perubahan.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Subjek data dalam penelitian ini yaitu Dinas Sosial Kota Semarang, Satpol PP Kota Semarang, Kepala Panti Rehabilitas Among Jiwo, Gelandangan, Masyarakat, dan *stakeholder* terkait. Lokasi penelitian ini berada di Kota Semarang. Pencarian data penelitian menggunakan metode wawancara mendalam, studi kepustakaan dan dokumentasi. Data yang telah diperoleh akan diperiksa kebenarannya menggunakan metode triangulasi. Selanjutnya data dikumpulkan dan dilakukan penyimpulan data yang akan disajikan dalam penelitian ini beserta analisisnya.

Pembahasan

1. Evaluasi Kebijakan Penanganan Gelandangan di Kota Semarang

Dalam Perda No.5 Tahun 2014 Kota Semarang terdapat tiga (3) objek utama yaitu anak jalanan, gelandangan dan pengemis. Pada skripsi ini, penulis lebih memperhatikan para gelandangan. Dalam proses menjalankan Perda, realisasi Perda memiliki beberapa proses.

Adanya temuan tersebut akan lebih jelas penulis membahas tentang evaluasi kebijakan penanganan gelandangan dengan sub-bab yang akan menjelaskan secara rinci

tentang hasil temuan penulis selama penelitian. Penulis menggunakan teori yang dikemukakan oleh Nurcholis, di mana dalam teori ini Nurcholis mengemukakan tentang *input, process, output, dan outcome*.

A. Input (Masukan)

Dimensi *input* merupakan masukan-masukan yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan. Aspek yang dikembangkan dalam dimensi *input* meliputi sumber daya manusia, sarana prasarana, dan sosialisasi mengenai kebijakan.

aa. Sumber Daya Manusia (SDM)

Aspek Sumber Daya Manusia (SDM) dalam hal ini adalah pegawai atau implementor yang melaksanakan Perda, berkaitan dengan jumlah Sumber Daya Manusia yang ada saat ini sudah sesuai dengan kebutuhan dan bekerja sesuai dengan kompetensinya atau belum. Berikut keterangan yang disampaikan oleh Kepala Satpol PP Kota Semarang :

“Kalo SDM di Kota Semarang sudah terpenuhi, di pusat disini ada satuan polisi pamong praja, ada PPNS, di tiap kecamatan ada tramtib, terus kesehariannya di turunkan itu tiga shift.”

Berdasarkan hasil wawancara diatas dapat diketahui bahwa Sumber Daya Manusia yang di miliki oleh Dinas Sosial dan Satpol PP dalam menjalankan tugasnya sudah dapat dikatakan terpenuhi dalam menangani masalah-masalah yang ada di Kota Semarang yang dimana salah satunya adalah masalah mengenai gelandangan.

ab. Sarana dan Prasaran

Aspek sarana dan prasarana penunjang merupakan aspek yang dibutuhkan dalam proses penanganan, dalam hal ini adalah panti rehabilitas, panti sosial dan fasilitas pendukung yang layak didalamnya apakah sudah tersedia atau belum. Fasilitas tersebut berupa segala sesuatu yang dibutuhkan dalam proses pelaksanaan penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial. Berikut adalah data hasil wawancara peneliti bersama Kepala Panti Among Jiwo Kota Semarang:

“Untuk sarana dan prasarana memang kita masih kurang ya, untuk sekarang di dinas ini kita cuma punya panti rehabilitas saja, untuk panti nya sendiri, Kota Semarang ini masih belum punya panti sosial yang tersendiri, jadi sampai sekarang jika ada yang terjaring razia untuk banyaknya temuan gelandangan yang campur kebutuhannya kita taruh di Among Jiwo.”

Dari wawancara di atas dapat diketahui bahwa Dinas Sosial Kota Semarang masih memiliki kekurangan sarana dan prasarana, untuk saat ini di Dinas Sosial Kota Semarang hanya memiliki fasilitas berupa panti rehabilitas. Sedangkan fasilitas yang tidak dimiliki diantaranya tidak adanya Panti Sosial maupun balai pelatihan untuk mendukung peraturan daerah mengenai pembinaan, namun hal ini terjadi bukan karena tidak adanya anggaran, namun karena tidak adanya kewenangan untuk membangun Panti Sosial di tingkat Kota.

ac. Sosialisasi

Aspek sosialisasi merupakan proses penyampaian informasi kepada sasaran kebijakan mengenai Peraturan Daerah yang mengatur tentang pembinaan gelandangan. Sosialisasi harus jelas dipahami oleh semua pihak terkait untuk diimplementasikan, berikut adalah wawancara dengan Kepala Dinas Sosial Kota Semarang:

“Sosialisasi kita lakukan dari tingkat bawah mulai dari kecamatan itu setiap ada kegiatan di kecamatan selalu kita adakan penyuluhan, terus juga yang bisa di lihat sendiri kita pasang beberapa reklame di tempat- tempat yang biasanya banyak mereka, contohnya di lampu merah Tugu Muda itu ada satu reklame, di lampu merah Simpang Lima juga ada satu.”

Pembenaran akan adanya sosialisasi tersebut menandakan bahwa Pemerintah Kota Semarang benar adanya memberikan sosialisasi kepada masyarakat. Gelandangan pun rasa himbauan tersebut akan memberatkan dirinya untuk dapat

penghasilan. Sosialisasi yang dilakukan Pemerintah Kota Semarang.

B. Process (Proses)

Proses merupakan bagaimana sebuah kebijakan diwujudkan dalam bentuk pelayanan langsung kepada objek kebijakan. Dalam melakukan penilaian terhadap proses pelaksanaan kebijakan tersebut, maka peneliti mengembangkannya ke dalam beberapa aspek, yaitu kejelasan mekanisme penarikan, pelayanan, kepastian, penertiban, dan keefektifan pelaksanaan Peraturan Daerah tersebut. Berikut ini adalah hasil wawancara peneliti bersama informan mengenai penilaian dimensi proses.

aa. Kejelasan Mekanisme

Proses pelaksanaan kebijakan pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen diperlukan adanya kejelasan mekanisme dan peraturan yang jelas dalam proses pelaksanaan kebijakan tersebut, apakah peraturan dan mekanisme tersebut sudah jelas dan di implementasikan atau belum oleh petugas, berikut adalah hasil wawancara bersama Kepala Satpol PP Kota Semarang sebagai berikut:

“Mekanisme nya, itu kita bikin SP, yang tim nih bikin SP, sebelumnya sudah kontak ke Dinas Sosial nih kami mau merazia, kalo mau bareng ayo ke lapangan, kami sekarang baik ada hasil atau ngga tetap koordinasi dengan dinsos, bergerak deh nih ke lapangan.”

Dari adanya hal tersebut menandakan bahwa penanganan gelandangan masih sudah ada kejelasan dalam hal mekanisme. Namun masih ada yang perlu diperbaiki seperti koordinasi antar implementator yang dalam hal ini yaitu Dinas Sosial dan Satpol PP. Gelandangan pun dari adanya koordinasi kurang baik tersebut jadi bingung karena tidak ada kepastian tentang siapa yang menangani mereka.

ab. Pelayanan

Pelayanan merupakan aspek penting dalam pembinaan, karena ketika pembinaan ini

dilakukan kepada sasaran kebijakan maka perlu adanya pelayanan yang berupa fasilitas atau prasarana yang memadai, dalam hal ini panti rehabilitas, panti sosial dan prasarana pendukung lainnya. Namun yang terjadi di lapangan, pelayanan yang dilakukan hanya sampai tahap pendampingan yang diberikan kepada sasaran kebijakan, seperti yang disampaikan oleh Kepala Panti Rehabilitas Among Jiwo sebagai berikut:

“pelayanan saya rasa sudah diberikan, mereka kita dampingi, kita anter untuk pelatihan dan selesai pelatihan kita jemput dan di data lagi, pada hal ini harapannya adalah gelandangan yang sudah ditangani dan diberikan edukasi dan pelatihan dapat meningkatkan harkat hidup mereka.”

Dari pernyataan di atas dapat diketahui bahwa pelayanan yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Semarang hanya terbatas sampai pada tahap pendampingan, hal ini dikarenakan Kota Semarang sendiri belum memiliki Panti Sosial ataupun balai pelatihan untuk melakukan kegiatan pembinaan sendiri.

ac. Kepastian

Kepastian merupakan aspek pendukung dalam melakukan implementasi peraturan daerah ini, kepastian berkaitan dengan waktu pelaksanaan tahapan- tahapan pembinaan, berikut adalah hasil wawancara dengan Kepala Satpol PP Kota Semarang yaitu sebagai berikut:

“Pelaksanaan perda nya sendiri sih jalan terus, razia kita adakan sebulan beberapa kali, kita juga kadang melakukan operasi gabungan walau sering kali karena kesibukan antar organisasi jadi koordinasi sulit dilakukan untuk menjalankan operasi gabungan.”

Berdasarkan hasil dari wawancara dengan beberapa informan di atas, dapat diketahui bahwa waktu pelaksanaan untuk merazia dilakukan empat kali dalam satu bulan. Sedangkan untuk pelatihannya sendiri bergantung dari program pelatihan yang

diadakan oleh Dinas Sosial Provinsi Jawa Tengah dan menyesuaikan dengan minat dari sasaran pembinaan yang telah di data. Lama waktu yang dibutuhkan untuk sekali pelatihan adalah antara satu sampai tiga bulan. Berdasarkan hal tersebut, dapat dilihat bahwa dari segi waktu sangat tidak efisien, dan seharusnya Dinas Sosial perlu mengadakan tenaga pelatih sendiri untuk lebih mengoptimalkan pelaksanaan dari peraturan daerah tersebut.

ad. Penertiban

Penertiban adalah aspek penting yang harus dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Semarang terhadap hal-hal yang melanggar ketentuan yang ada di dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 tersebut, karena di dalam Peraturan Daerah tersebut terdapat dua pasal yang berisi larangan yaitu pada pasal 15 dan 16 Bab VII mengenai larangan, dan dua pasal ketentuan sanksi yaitu pada pasal 17 dan 18 Bab VIII mengenai ketentuan sanksi.

ae. Efektifitas

Efektivitas merupakan salah satu aspek penting yang harus di lihat dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah, apakah Dinas Sosial dan Satpol PP sebagai implementor sudah efektif atau belum dalam melaksanakan peraturan daerah yang dimaksud.

C. Output (Hasil)

Output merupakan hasil dari sebuah pelaksanaan kebijakan, apakah pelaksanaan kebijakan tersebut menghasilkan keluaran atau produk yang sesuai dengan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.

aa. Kesesuaian Pelaksanaan dengan Tujuan

Pelaksanaan kebijakan seharusnya sesuai dengan tujuan dibuatnya kebijakan, namun apa yang terjadi terhadap peraturan daerah nomor 5 tahun 2014 ini masih belum berhasil dalam mencapai tujuan yang di inginkan dalam peraturan daerah tersebut, seperti yang disampaikan oleh Kepala Dinas Sosial Kota Semarang:

“Belum lah, sepanjang kesejahteraan sosial di Kota Semarang belum seratus persen sesuai dengan tujuan yang ada di peraturan daerah, masih bisa dibilang belum sesuai.”

Dari hasil wawancara di atas dapat diketahui bahwa tujuan dari peraturan daerah tersebut belum tercapai seratus persen, namun Dinas Sosial selaku implementor menargetkan untuk bersihnya gelandangan di jalan-jalan seluruh Kota Semarang.

ab. Ketepatan Sasaran

Ketepatan sasaran yang dituju merupakan aspek penting dalam pelaksanaan pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen, apakah selama ini proses pelaksanaannya sudah tepat sasaran, untuk mengetahui ketepatan sasaran dalam hal proses pelaksanaan kebijakan yang berkaitan dengan pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen.

ac. Sasaran yang Tertangani

Aspek sasaran yang tertangani dalam pelaksanaan kebijakan merupakan hal yang berkaitan dengan kegiatan pengawasan setelah sasaran dari kebijakan tersebut tertangani, untuk mengetahui mengenai sasaran yang tertangani.

ad. Kelompok yang Terlibat

Kelompok yang terlibat berkaitan dengan lembaga atau pihak terkait yang bekerja sama dalam mengimplementasikan peraturan daerah nomor 5 tahun 2014. Kepala Bagian Rehabilitas Dinas Sosial Kota Semarang menyampaikan:

“Selain koordinasi dengan pol pp Ada yang terlibat, ada komunitas- komunitas, ada komunitas anak tawon, ada komunitas anak langit, ada lah komunitas-komunitas itu, tapi dia ini organisasi nya tidak berbadan hukum, jadi kita memberi bantuan kepada dia itu susah, jadi sulit buat kita mempertanggung jawabkannya.”

Dari hasil wawancara dengan beberapa informan di atas dapat diketahui bahwa dalam mengimplementasikan peraturan daerah nomor 5 tahun 2014 ini ada beberapa

kelompok-kelompok yang terlibat, di antaranya Satpol PP yang bertugas melakukan razia di jalan dengan dibantu PPNS. Terkait dengan kegiatan pembinaan, Dinas Sosial juga sedikit terbantu oleh komunitas- komunitas yang ada peduli terhadap anak-anak jalanan, di antaranya komunitas keluarga anak langit, dan komunitas satu atap.

D. Outcome (Implikasi)

Outcome yaitu apakah suatu pelaksanaan kebijakan berdampak nyata terhadap kelompok sasaran sesuai dengan tujuan kebijakan. Untuk mengetahui dampak yang dihasilkan dari hasil pelaksanaan peraturan daerah tersebut, maka peneliti melihat dari dampak ada tidaknya tanggapan atau perubahan terhadap kelompok sasaran kebijakan, dan peningkatan pelaksanaan oleh implementor terhadap peraturan daerah tersebut.

aa. Perubahan Kelompok Sasaran

Dampak perubahan terhadap kelompok sasaran merupakan aspek penting dalam sebuah hasil pelaksanaan kebijakan, ini karena berkaitan dengan tujuan dibuatnya kebijakan, apakah dampak tersebut positif atau negatif.

ab. Peningkatan Pelaksanaan

Dampak dari hasil pelaksanaan kebijakan yang sudah maupun sedang berjalan adalah mengenai peningkatan pelaksanaan peraturan daerah yang sedang dijalankan, berikut adalah hasil dari wawancara yang telah dilakukan dengan Kepala Sub-bagian Rehabilitas Dinas Sosial Kota Semarang yang mengatakan bahwa:

“Peningkatan ya ada, kalo dulu misalkan ke titik ini nih geruyuk semua ke satu titik kalo sekarang engga dipencar, timnya dibagi berapa orang nih kamu ke titik ini.”

Dari hasil wawancara dengan beberapa informan di atas dapat diketahui bahwa peningkatan terus dilakukan baik oleh Dinas Sosial maupun Satpol PP, di mana Satpol PP pun melakukan peningkatan dengan cara

menyesuaikan apa yang terjadi di lapangan, begitu pun dengan Dinas Sosial yang awalnya hanya memiliki fasilitas panti rehabilitas, namun saat ini sudah memiliki peningkatan fasilitas berupa pengadaan rumah perlindungan sosial (RPS).

2. Faktor Determinan Penanganan Gelandangan

Penulis menelaah hasil wawancara terhadap beberapa informan implementator, *stakeholder* terkait, masyarakat hingga gelandangan. Adanya wawancara tersebut timbul bahwa terdapat faktor determinan yang memberikan kontribusi pada evaluasi Perda penanganan gelandangan. Faktor-faktor tersebut yaitu faktor waktu, faktor regulasi, dan faktor kehati-hatian. Berikut adalah faktor determinan kebijakan penanganan gelandangan di Kota Semarang.

A. Faktor Waktu

Faktor waktu di mana penanganan gelandangan dilakukan. Faktor waktu jadi faktor determinan karena kebijakan penanganan gelandangan dilihat dari kesiapan para aktor kebijakan mampu melaksanakan kebijakan tersebut. mekanisme dalam pengendalian waktu sangat penting adanya dan jadi faktor berpengaruh (determinan) bagi Perda itu sendiri. Waktu yang tidak sistematis membuat mekanisme perencanaan, pelaksanaan jadi kurang terkontrol bahkan program pun jadi sebatas formalitas. Kurangnya koordinasi pun pada tahap perencanaan hingga pelaksanaan menjadikan program penanganan gelandangan memiliki nilai formalistik padahal yang diincar sesungguhnya adalah nilai substansial yang malah kurang terlihat pada penanganan gelandangan.

B. Faktor Regulasi

Selain faktor determinan pada faktor waktu, penanganan gelandangan juga sangat dipengaruhi oleh faktor regulasi. Seringkali program penanganan gelandangan sesuai dengan aturan namun muncul problematika

yang mencela aturan tersebut. Dalam menangani gelandangan regulasi yang tidak baik akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan. Bila implementator yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pembuat kebijakan maka akan timbul resistensi. Peraturan Daerah No.5 Tahun 2014 Kota Semarang tentang penanganan gelandangan masih butuh adanya terminasi bahkan reformulasi. Adanya aturan juga harus memudahkan program dalam pelaksanaannya. Para implementator di semua pihak harus dapat dimengerti secara maksimal dan aturan dapat digunakan secara konsisten agar hingga dapat jadi penuntut dan pengendali dalam segala aktifitas.

C. Faktor Kehati-hatian

Faktor kehati-hatian juga jadi faktor determinan bagi penanganan gelandangan. Pada hal ini akan melihat bagaimana implementator dapat tanggap dalam mengimplementasikan Perda. Faktor ini juga terpengaruh dengan isu dan tekanan bahwa adanya penanganan gelandangan harus sesuai dengan nilai dan norma hukum. Begitupula kehati-hatian membahas tentang bagaimana penggunaan Sumber Daya. Implementor mempunyai komitmen dan merasa bertanggung jawab terhadap implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Kota Semarang. Kehati-hatian dibangun atas dasar formalistik yang dibangun untuk menciptakan citra yang baik bagi instansi. Kehati-hatian tersebut juga seringkali melupakan nilai substansial di mana terdapat banyak hambatan berjalannya program karena kehati-hatian.

Simpulan dan Saran

Temuan Permasalahan	Saran/ Rekomendasi
Hasil Evaluasi Kebijakan Penanganan Gelandangan Kota Semarang	

Temuan Permasalahan	Saran/ Rekomendasi
Input (Masukan). Pada dimensi <i>input</i> penulis menemukan bahwa penanganan gelandangan banyak terkendala oleh kurangnya sumber daya.	Penulis menyarankan agar adanya peningkatan Sumber Daya dan Perbaikan.
Process (Proses) Pada dimensi <i>process</i> penulis menemukan bahwa penanganan gelandangan masih kurang dalam bagian koordinasi antar sektor terkait.	Penulis menyarankan agar jalur koordinasi harus dibentuk dengan jelas antar sesama implementator.
Output (Hasil) Pada dimensi <i>output</i> penulis menemukan bahwa penanganan gelandangan masih kurang tepat sasaran. Perbedaan konsep gelandangan dengan PMKS lainnya tidak mendapat titik temu yang sesuai.	Penulis menyarankan agar adanya pelatihan bagi tiap implementator.
Outcome (Implikasi) Pada dimensi <i>outcome</i> penulis menemukan bahwa perlu implementator tidak dapat menjamin bahwa gelandangan yang telah direhabilitasi tidak jadi gelandangan lagi.	Penulis menyarankan agar adanya pengawasan terhadap gelandangan pada pasca-rehabilitasi.
Determinan	
Waktu Pada dimensi waktu penulis menemukan bahwa faktor	Penulis menyarankan agar adanya agenda yang telah

Temuan Permasalahan	Saran/ Rekomendasi
determinan waktu didasari dari proses pelaksanaan Perda yang tidak memiliki momentum.	ditetapkan dari jauh hari.
Regulasi Perda yang masih memiliki kekurangan dalam segi substansi yang belum komprehensif dalam penanganan gelandangan.	Penulis menyarankan agar DPRD Kota Semarang untuk melakukan evaluasi yang lebih komprehensif.
Kehati-hatian Perda seringkali terhenti karena keraguan dari implementator untuk melaksanakan Perda	Penulis menyarankan agar adanya pedoman yang dipegang oleh tiap implementator

Daftar Pustaka

- Abidin, Said Zainal. 2006. *Kebijakan Publik*, Jakarta. Pancur Siwa.
- Anderson, James E. 1990. *Public Policy Making, An Introduction*. Boston. Mifflin.
- Bungin, Burhan. 2011. *Penelitian Kualitatif*. Jakarta. Kencana Perdana Media Grup.
- Devito, Joseph. A. 1997. *Komunikasi Antar Manusia*. (Terjemahan). Jakarta. Professional Book.
- Dimas D. Irawan. 2013. *Pengemis Undercover: Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis*. Jakarta. Titik Media Publisher.
- Dunn, William N, 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Terjemahan). Yogyakarta. Gajahmada University Pres. Edisi kedua
- Nurcholis, Hanif. 2007. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakart. Gramedia.