

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

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.

Sebagai bentuk pelayanan, birokrasi harus kuat dalam melakukan pelayanan di segala bentuk kebijakan maupun program. Kebijakan harus mewadahi pelayanan agar terintegritas secara hukum. Dalam mengatasi masalah gelandangan, Pemerintah Kota Semarang menerbitkan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2014. Kebijakan tersebut patut diapresiasi maupun evaluasi oleh internal maupun external (masyarakat/Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)/badan hukum lainnya) pemerintah. Evaluasi kebijakan ini sangat penting bagi keberlanjutan pemberlakuan tertib gelandangan di Kota Semarang.

Secara teoritis menurut Managin (2010:23) gelandangan seringkali disbandingkan 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 Pemerintah No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandang dan Pengemis membantu mengerucutkan definisi dari gelandangan itu sendiri, dimana berbunyi:

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

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.”

Upaya Pemerintah Kota Semarang untuk menangani kasus gelandangan adalah dengan membangun panti sosial seperti yang ada pada Bab V Pasal 11 dan pasal 12 tentang penanganan rehabilitasi sosial yaitu;

Pasal 11

- a. Perlindungan;
- b. pengendalian sewaktu-waktu;
- c. penampungan sementara;
- d. pendekatan awal;
- e. pengungkapan dan pemahaman masalah (Assesment);
- f. bimbingan sosial dan pemberdayaan; dan
- g. rujukan ;

Pasal 12

1. Perlindungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf a dapat dilakukan dengan cara mendirikan posko yang berbasis masyarakat di tempat-tempat yang strategis dan/atau tempat umum pada titiktitik rawan di mana anak jalanan, Gelandangan, anak jalanan, dan pengemis sering melakukan aktifitasnya.
2. Pendirian posko sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk melakukan tindakan pengungkapan masalah berdasarkan situasi dan kondisi tetapi tidak melakukan tindakan penangkapan.

Pemerintah Kota Semarang juga telah melakukan upaya pengendalian berupa panti rehabilitasi sosial yang ada seperti yang ada pada pasa 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”.

Lalu pemerintah Kota Semarang juga memerhatikan kelanjutan nasib dari para gelandangan pasca rehabilitasi seperti yang ada pada Bab VI dalam pasal 19 di mana terdapat kategorisasi lanjut pasca rehabilitasi sosial yaitu;

- a. Anak Jalanan Usia Dini;
- b. Anak Jalanan Usia Sekolah;
- c. Gelandangan Psikotik;
- d. Gelandangan Usia Produktif;
- e. Gelandangan Usia Lanjut;
- f. Pengemis Usia Produktif;
- g. Pengemis Usia Lanjut;
- h. Pengemis Eks Kusta;
- i. Pengemis yang mengatasnamakan Lembaga Sosial; dan
- j. Pengamen yang beraktifitas di jalanan/tempat umum.

Konsep Undang-Undang di atas dan kebijakan yang di buat oleh pemerintah Kota Semarang konsep tersebut memberikan jaminan sosial untuk para gelandangan. Dalam arti luas konsep ini meliputi seluruh usaha di bagian kesejahteraan sosial agar taraf hidup manusia dapat ditingkatkan terutama untuk mengatasi ketergantungan, keterlantaran, kemiskinan, dan keterbelakangan.

Dari adanya definisi dan sumber hukum tersebut telah mengokohkan pemerintah untuk melakukan tindakan terhadap penanganan gelandangan di Kota Semarang. Dalam konteks Ilmu Administrasi Publik, fokus untuk membahas tentang tata kelola pemerintahan berbasis kebijakan dan pada akhirnya kebijakan tersebut harus dievaluasi.

Penanganan gelandangan dalam konteks ini akan dianalisis menggunakan siklus kebijakan tahap terakhir yaitu evaluasi. Pada konteks ini evaluasi tercipta dari sebuah resistensi. Resistensi tersebut tercipta jika terdapat kebijakan publik yang tidak mencapai sebuah tujuan. Resistensi tersebut perlu lah dicari sebuah solusi yang di mana berarti bertanda

bahwa mengharuskan kebijakan tersebut harus dievaluasi. Evaluasi tersebut merujuk kepada pertanyaan, yaitu:

“mengapa kebijakan itu perlu dievaluasi, apa yang menyebabkan kebijakan itu perlu dievaluasi, bagaimana tanggapan dalam evaluasi tersebut, dan apakah kebijakan tersebut harus diberhentikan atau dilanjutkan?”

Dari adanya hal tersebut, setiap kebijakan harus dilakukan sebuah terminasi atau mereformulasi agar dapat sebuah kebijakan baru. Parson (dikutip di Thoha: 2011) mengatakan di siklus evaluasi terdapat dua (2) aspek penting yang saling terkait, yaitu:

- a) Evaluasi dari suatu kebijakan dan kandungan program dari program tersebut.
- b) Evaluasi dari *stakeholder* yang terkait yang bertanggungjawab terhadap implementasi suatu kebijakan/program.

Lester dan Stewart (dikutip di Thoha: 2011) mengatakan evaluasi dari kebijakan dibedakan ke dalam dua (2) tugas penting; *pertama*, menentukan konsekuensi yang ditimbulkan dari suatu kebijakan dan *kedua*, evaluasi dari keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan tersebut.

Penting dalam kebijakan penanganan gelandangan, evaluasi harus dilakukan dengan lebih holistik. Kebijakan penanganan gelandangan berfungsi untuk mengurangi bahkan memberantas adanya gelandangan, dengan langkah yang baik dengan sistematis maka evaluasi gelandangan akan menciptakan kebijakan yang lebih komprehensif dalam mencakup dasar kepentingan penanganan kemiskinan, penanganan kejiwaan, penanganan penjualan manusia, dan penanganan lainnya dari setiap individu di Kota Semarang.

Secara empiris, keadaan yang tidak lazim ini (hadirnya gelandangan) menjadi sorotan dunia terlebih lagi angka gelandangan yang ada di Indonesia cukup tinggi yaitu peringkat keenam dari sepuluh negara. Paradigma yang beredar di suatu negara menempatkan gelandangan berada di status sosial terendah bahkan lebih rendah dari status sosial orang miskin atau

keluarga miskin. Hal ini berarti gelandangan akan memperburuk kondisi sosial-ekonomi dari suatu negara.

Sebagai negara berkembang, Indonesia pun jadi harus melakukan tindakan represif. Terutama sebagai negara desentralistik, otonomi daerah harus dimanfaatkan secara terintegrasi agar masalah gelandangan dapat diselesaikan secara menyeluruh untuk penanganan gelandangan. Di Kota Semarang contohnya, –masih terdapat gelandangan yang mengisi sudut-sudut kota. Kota Semarang yang memiliki otonomi pun harus dapat menyelesaikan masalah ini sendiri tujuannya agar tercipta kondisi sosial–ekonomi masyarakat Kota Semarang yang kondusif. Namun sebagai kota besar, Kota Semarang adalah daya tarik bagi para gelandangan yang terdiri dari orang luar Kota Semarang, dimana Kota Semarang pun juga adalah ibu kota Jawa Tengah. Adanya faktor keuangan yang jadi daya tarik utama dilengkapi dengan kemudahan memperoleh akses pekerjaan hingga pendapatan per-individu yang baik buat orang yang ada di daerah luar Kota Semarang jadi tertarik untuk menuju ke Kota Semarang.

Pemerintah Kota Semarang sendiri telah mengatur tentang gelandangan pada Perda Nomor 5 tahun 2014 tentang yang tidak lain bertujuan untuk mensejahterakan gelandangan itu sendiri. Permasalahan gelandangan ini pun harus diatasi dengan penanganan yang terprogram, sistematis, strategis, terintegrasi, dan terkoordinasi. Perlu adanya sinergi antar *stakeholder* terakait agar gelandangan mendapatkan kehidupan layak dan sejahtera.

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 penjaringan/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 illegal 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.

Salah satu gelandangan yang ditemui oleh penulis pun mengatakan bahwa sumber pendapatan utamanya yaitu dari mengemis dan mengamen di emperan jalan raya besar Kota Semarang. Dari adanya temuan tersebut jadi sejalan adanya bahwa permasalahan gelandangan tidak jadi hanya permasalahan seorang individu dalam memperoleh penghidupan yang layak, tapi juga bagaimana Pemerintah dapat memberikan penghidupan yang layak itu, juga bagaimana yang lain-nya (masyarakat sekitar-nya) dapat melihat fenomena atau kejadian tersebut secara bijak dengan memberikan perlakuan-perlakuan yang sesuai dengan arahan Pemerintah. Permasalahan berikutnya juga datang dari Pemerintah itu sendiri, tantangan untuk dapat memberikan petunjuk pelaksanaan yang mudah dicerna oleh gelandangan atau pun masyarakat juga langkah mitigasi terhadap gelandangan itu sendiri.

Gelandangan setelah dijaring atau ditertibkan pun harus ada dalam lingkup perilaku Pemerintah terhadap gelandangan. Berdasarkan temuan awal, gelandangan yang terjaring tidak

mudah untuk tidak jadi gelandangan setelah dijaring atau ditangani. Gelandangan butuh adanya jaminan sosial, dan dapat memperoleh akses yang sama dengan masyarakat pada umumnya. Setidaknya gelandangan dapat diterima kembali oleh masyarakat dengan derajat yang sama. Para gelandangan merasa langkah Pemerintah dalam penanganan gelandangan tidak dirasa cukup. Gelandangan memiliki hak yang sama pada seyogyanya praktiknya tidak demikian. Kritis terhadap hal ini adalah Peraturan Daerah merujuk kepada Konstitusi seyogyanya pun harus memiliki nilai yang sama dengan konstitusi. Pada Undang-Undang Dasar 1945 dimana Hak Asasi setiap manusia diatur sedemikian rupa agar tiap individu dapat memperoleh perlakuan yang sama seharusnya juga dapat dirasakan oleh gelandangan untuk dapat perlakuan yang sama.

Walau demikian adanya, Pemerintah Kota Semarang dapat dikatakan solid dalam upaya menangani gelandangan. Tidak hanya demikian Pemerintah Kota Semarang dalam upayanya menganggarkan hal ini dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di tiap tahunnya.

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%.

Lalu di tahun 2018, Kota Semarang memperoleh predikat baik dalam penanganan gelandangan. Hal tersebut didasari dengan data yang ada penjelasannya pada tabel 1.1. Pada tahun 2019 pun memperoleh data serupa, sehingga dianggap penanganan gelandangan dirasa sukses. Namun pada satu tahun jarak diantara dua tahun tersebut, ternyata ada peningkatan di jumlah anak jalanan, pengemis, pengamen, dan lain-lain. Data tersebut yaitu:

Tabel 1.1
Jumlah PMKS Kota Semarang 2018-2019

No	Jenis PMKS	2018	L	P	Jumlah	2019	L	P	Jumlah
1	Anak Balita Terlantar		100	39	139		95	21	116
2	Anak Terlantar		17	14	31		13	5	18
3	Anak Jalanan		30	23	53		52	18	70
4	Tuna Susila		4	15	19		4	15	19
5	Gelandangan		1	2	3		3	2	5
6	Pengemis		2	10	12		24	13	37
7	Pemulung		14	5	19		21	6	27
8	Korban Trafficking		0	0	0		1	0	1
Jumlah					276				293

Sumber: Dokumen Dinas Sosial Kota Semarang

Data tersebut butuh evaluasi dengan komprehensif. Sehingga adanya gelandangan benar sesuai dengan data dan fakta yang ada. Fakta tersebut pun perlu juga diperhatikan, karena kesamaan konsep definisi gelandangan memanglah belum jelas di bagian Pemerintah maupun gelandangan itu sendiri.

Selanjutnya penanganan gelandangan di Kota Semarang dilakukan dengan cara penertiban dengan cara preventif dan represif dari Dinas Sosial dan Satpol PP Kota Semarang.

Pada proses preventif, Dinas Sosial maupun Satpol PP Kota Semarang melakukan sosialisasi kepada gelandangan maupun masyarakat dengan cara memberikan sosialisasi langsung maupun dengan cara memasang baliho atau reklame di tiap sudut jalan besar di Kota Semarang dengan isi larangan memberikan sumbangan. Selanjutnya pada proses represif gelandangan yang ditemukan di jalan oleh Dinas Sosial dan/atau Satpol PP akan ditertibkan dengan cara dibawa dengan paksa untuk dibawa ke panti Among Jiwo. Setelah gelandangan di panti Among Jiwo, nantinya gelandangan akan dibina dengan diberikan edukasi dan pelatihan agar nantinya gelandangan akan dapat ajaran tentang seputar pekerjaan yang dapat dikerjakan untuk memenuhi pendapatannya.

Pada sistem penanganan gelandangan tersebut, nyatanya efek dari penanganan tidak dapat diterima oleh gelandangan secara baik. Gelandangan dianggap sebagai objek kebijakan yang dianggap sebagai pelaku kriminal. Pada sisi gelandangan pun merasa bahwa tindak dari Dinas Sosial maupun Satpol PP terlalu berlebihan. Selain itu, pada proses penanganan Satpol PP lebih sering melakukan penertiban ketimbang Dinas Sosial. Bahkan jikalau diadakan operasi gabungan, hal tersebut jarang terjadi. Setelah ditempatkan di Panti Among Jiwo, gelandangan pun tidak merasa terlatih maupun tereduksi.

Dari adanya semua fakta dan data tersebut, seyogianya gelandangan dapat dientaskan 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.

1.2 Rumusan Masalah

1.2.1 Identifikasi Masalah

Gelandangan adalah masalah sosial masyarakat yang ada di seluruh dunia. Kota Semarang memiliki masalah gelandangan yang tak kunjung selesai maupun masalah gelandangan pada aspek penanganan. Penanganan gelandangan teridentifikasi terdapat masalah pada bagian konsep pemahaman definisi tentang gelandangan itu sendiri di mana masih terdapat perbedaan konsep dalam arti gelandangan. Selanjutnya ada indikasi masalah pada bagian penanganan preventif dalam melakukan himbauan kepada masyarakat maupun gelandangan itu sendiri. Bagian penanganan preventif tersebut berdampak terhadap penanganan represif di mana gelandangan ditertibkan paksa oleh *stakeholder* terkait. Juga pada proses tersebut tidak semua gelandangan dapat ditangani, proses represif tidak dijalankan dengan nilai substansial melainkan formalistik. Oleh karenanya, penulis menulis rumusan masalah sebagai berikut.

1.2.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, PMKS (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial) memiliki berbagai macam jenisnya yang sulit sekali ditelisik. Selain karena kuantitasnya, tiap jenis PMKS memiliki substansinya sendiri. Penulis mengambil masalah gelandangan karena ingin fokus penelitian jadi komprehensif. Masalah gelandangan jadi fokus yang ada dalam penelitian ini merupakan masalah sosial yang ada di Kota Semarang yang tidak kunjung habis bahkan meningkat tiap tahun. Kebijakan yang ada untuk masalah tersebut haruslah berada tidak hanya di tataran penanganan setelah seorang individu “jadi gelandangan” namun juga butuh tindak preventif yang lebih komprehensif.

Walau demikian kebijakan tersebut juga bukan serta merta salah karna tidak adanya langkah strategi komprehensif maupun kondisi lainnya, penulis harus mengkaji lebih dalam

untuk menyajikan bentuk evaluasi kebijakan dari adanya kasus tersebut. Oleh karena itu, rumusan masalah penelitian dalam skripsi ini yaitu:

1. Bagaimana pencapaian pelaksanaan kebijakan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2014 oleh Pemerintah Kota Semarang dalam menangani gelandangan?
2. Apa faktor pendorong dan penghambat kebijakan penanganan gelandangan di Kota Semarang?

1.3 Tujuan

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka dapat tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis evaluasi kebijakan Pemerintah Kota Semarang dalam mengatasi masalah gelandangan.
2. Untuk menginventaris faktor determinan kebijakan penanganan gelandangan di Kota Semarang.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Secara teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan masukan tentang pemikiran teoritis serta manfaat teoritis tentang evaluasi kebijakan terutama pada kasus Pemerintah Kota Semarang dalam mengatasi masalah gelandangan.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Secara praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran dan masukan yang bermanfaat demi perkembangan ilmu pengetahuan tentang evaluasi kebijakan, terutama evaluasi kebijakan Pemerintah Kota Semarang dalam mengatasi masalah gelandangan.

1.5 Penelitian Terdahulu

Penulis mengambil data tinjauan penelitian terdahulu dengan tema yang sama dengan penulis yaitu evaluasi dan gelandangan. Tema tersebut penulis dapatkan Dan ada beberapa tinjauan dari penelitian terdahulu, diantaranya yaitu:

Isfahdilasar (2017), mengatakan dalam tulisannya dikatakan bahwa Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) terevaluasi dari Peraturan Daerah No 1 Tahun 2014 tentang penanganan gelandang dan pengemis oleh gelandangan dan pengemisnya itu sendiri. Penelitian ini menyimpulkan bahwa implementasi yang dijalankan oleh Pemerintah DIY masih terdapat beberapa kekurangan (sebagai bentuk implementasi) yang harus dibenahi seperti nasib gelandangan dan pengemis yang direhabilitasi.

Sixwanda (2013), lanjut dalam tulisannya berisi tentang bagaimana pemerintah melakukan pemberdayaan gelandangan dan pengemis di daerah Kabupaten Sidoarjo oleh Unit Pelaksana Tugas (UPT) Liponsos Sidokare. Dalam berjalannya proses penanganan gelandangan dan pengemis, untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut, Pemerintah Kabupaten Sidoarjo membentuk UPT yang berguna agar implementasi kebijakan dapat terukur dan dipertanggungjawabkan oleh badan resmi pemerintah. Sebagai bentuk evaluasinya, bahwa keadaan sarana dan prasarana masih kurang, banyak gelandangan dan pengemis yang pada akhirnya kembali “menggelandang dan mengemis”, dan juga menjaring gelandangan dan pengemis juga sulit dilakukan.

Hajar (2016) dalam isi skripsinya mengatakan bagaimana Peraturan Daerah Kota Makasar No. 2 Tahun 2008 tentang Pembinaan Gelandangan di Kota Makasar. Peran pemerintah daerah yang kolaboratif dengan satuan kerja khusus dalam penanganan masalah ini dibuktikan dengan metode dan hasil Pemerintah Kota Makasar dalam menangani masalah tersebut. Tapi dalam evaluasi pemerintah masih dinilai kurang maksimal dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut khususnya pada tahun 2015.

Jannah (2016) dalam isi skripsinya mengatakan negara memiliki kewajiban untuk memelihara fakir miskin dan anak terlantar. Penanganan gelandangan harus dilaksanakan secara terarah, terpadu dan berkelanjutan. Pengemis, gelandangan dan anak terlantar (PGOT) di Kota Semarang jumlahnya semakin meningkat dari tahun ke tahun. Oleh karena itu Perda No. 5 Tahun 2014 merupakan langkah baik namun harus dikaji lagi untuk bias tepat sasaran dan berdaya guna.

1.6 Kajian Teori

1.6.1 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.

Berikutnya Siagaan, S Prajudi Amosudirjo (dikutip dari Stalker:2009:67) mengatakan bahwa administrasi negara adalah usaha negara yang secara “teradministrasi” sebagai “organisasi” yang berusaha “mengejar” tujuannya. Lebih lanjut Hadari (dikutip dari Suharto:2010:11) mengatakan bahwa administrasi negara yaitu upaya-upaya administrasi yang dilakukan di suatu kegiatan pembangunan yang berpedoman pada nilai kepentingan rakyat yang bersifat non-profit.

Pada ilmu administrasi publik, terdapat ahli ternama –Frank J. Goodnow (1990) yang dikenal sebagai salah seorang kontributor penting dalam ilmu administrasi publik. Gagasan-gagasan dari Goodnow diolah oleh Shafritz dan Ott dalam tulisan-nya yang terkenal yaitu

Dikotomi Politik-Administrasi (dikutip dari Parsons:2011:48). Dari hal tersebut dikutip Goodnow yang mengatakan bahwa tindakan negara dapat dibagi jadi dua fungsi yaitu politik dan administrasi. Politik berkaitan erat dengan kebijakan atau ekspresi kehendak negara dan administrasi berkaitan erat dengan pelaksanaan kebijakan (dikuti dari James:2008:14). Goodnow (1990:21) menuturkan bahwa fungsi administrasi dibagi atas dua bentuk yaitu;

- a. administrasi pemerintah; dan
- b. administrasi peradilan.

Fungsi dari administrasi pemerintah terdiri dari beberapa elemen yaitu:

- a. penunjukan hakim;
- b. pemilihan legislator;
- c. pekerjaan perstatiskan;
- d. penunjukkan implementor;
- e. pengembangan organisasi pemerintah, pembentukan, perlindungan; dan
- f. penegakan hukum

Fungsi dari administrasi peradilan terdiri dari interpretasi kehendak negara. Fungsi dari administrasi peradilan dijalankan oleh otoritas yudisial. (Goodnow yang dikutip dari Ramli:2014:64).

Goodnow (1990:44) menuturkan bahwa untuk menjamin pelaksanaan suatu kebijakan, cara yang paling efisien yaitu fungsi dari administrasi pemerintahan harus tunduk pada kontrol politik namun yang tunduk tersebut hanya pelaksana hukum atau peraturan namun fungsi peradilan tidak tunduk terhadap kontrol politik. (dikutip dari Marsudi:2008).

Pada hal ini Perda No.5 Tahun 2014 Kota Semarang yang menangani gelandangan dimaksudkan penulis melingkupi ilmu administrasi pulbik atau negara. Sebagaimana telah disebutkan, pada Perda ini terdapat proses pemerintahan atau administrasi yang dijalankan oleh lembaga aparatur negara. Oleh karenanya sudah jadi tanggung jawab bahwa aturan yang dilaksanakan tersebut harus dijalankan sebagaimana mestinya dan memenuhi tujuan dari adanya peraturan itu tersebut yaitu menangani gelandangan di Kota Semarang.

1.6.2 Kebijakan Publik

Studi Kebijakan Publik menurut Keban (2014:9) yaitu Bagian studi yang bisa berintegrasi dengan ilmu-ilmu lainnya seperti ilmu sosial. Lanjut menurut Laswell (dalam Thoha:2011) mengatakan bahwa saat pertama Kebijakan Publik dinyatakan sebagai ilmu, itu tidak terlepas dari disiplin ilmu lain.

Parsons (2011: 30) mengatakan publik dianggap sebuah konsep yang mengalami perkembangan di praktik maupun di teori. Pada kawasan Anglo-Saxon, terdapat istilah penting yaitu opini publik (*public opinion*), kepentingan publik (*public interest*), hukum publik (*public law*), barang publik (*public goods*), kesehatan publik (*public health*), sektor publik (*public sector*), pendidikan publik (*public education*), siaran layanan publik (*public service broadcasting*), transportasi publik (*public transportation*), akuntansi publik (*public accountability*), ketertiban umum (*public order*), toilet publik (*public toilets*), dan utang publik (*public debt*). Berdasarkan hal tersebut, Kebijakan Publik dapat dikatakan bahwa memiliki hubungan dengan Bagian tersebut yang memiliki desain sebagai Bagian 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.

Kebijakan Publik sendiri memiliki dua aliran dalam penerapannya yaitu aliran Anglo-Saxon dan Kontinental (Easton yang dikutip dari Thoha: 2011). Pada skripsi ini, penulis menggunakan aliran kontinental, dimana aliran kontinental memandang bahwa Kebijakan Publik adalah turunan daripada hukum, terutama Hukum Tata Negara atau Hukum Publik. Berdasarkan hal tersebut, Kebijakan Publik dipandang sebagai produk dari institusi negara

yang berasal dari eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Lanjut aliran kontinental menganggap bahwa Kebijakan Publik adalah suatu *policy full implemented* atau kebijakan yang diimplementasikan secara penuh. Dari hal tersebut adanya Kebijakan Publik memerlukan waktu yang kadang relatif berlangsung lama. Juga Kebijakan Publik dari aliran kontinental menggunakan model *top-down* dalam proses penyampaian suatu kebijakan (Easton dikutip dari Thoha:2011).

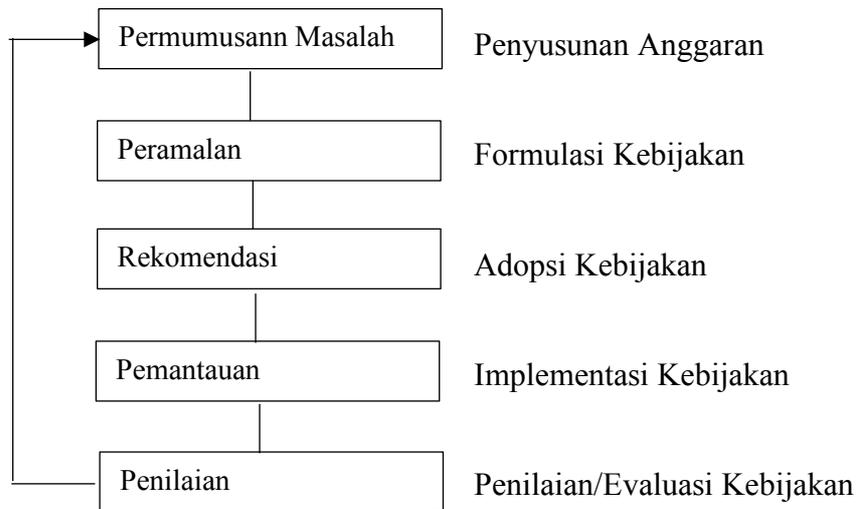
Easton (1953) menggambarkan siklus kebijakan secara sederhana, seperti gambar di bawah ini:



Sumber: Easton (1953)

Berarti jika digambarkan secara jelas maka siklus kebijakan sebagai berikut:

Gambar 1.2
Bagan Siklus Kebijakan Publik Jelas



Sumber: Easton (1953)

Berarti dalam siklus kebijakan, evaluasi sangat tergantung dari implementasi kebijakan yang ada. Pada skripsi ini penulis menggunakan model siklus Kebijakan Publik pada tahap akhir atau pada tahap penilaian atau evaluasi dari Kebijakan Publik. Penting sekali pada pembahasan penanganan gelandangan untuk menelisik implelementasi penanganan gelandangan yang dilakukan pemerintah itu sendiri. Sehingga dasar dari adanya suatu evaluasi memiliki basis argumentasi yang jelas dan berdasarkan siklus di atasnya dalam teori Kebijakan Publik.

1.6.3 Evaluasi Kebijakan

Evaluasi Kebijakan merupakan siklus yang tidak dapat terpisahkan dari kebijakan publik. Evaluasi Kebijakan adalah unsur penting dalam suatu siklus kebijakan sama halnya siklus Formulasi Kebijakan dan siklus lainnya. Oleh karenanya, kebijakan publik yang berkualitas dapat dicapai jika siklus kebijakan memperoleh perhatian yang seimbang.

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 peru adanya evaluasi.

Evaluasi nantinya menciptakan “terminasi” dalam kebijakan publik, tetapi tetap ada kemungkinan adanya “reformulasi” untuk menciptakan kebijakan-kebijakan baru.

Kebijakan publik jika tidak sesuai dengan tujuan atau tidak tercapainya sebuah tujuan maka akan menciptakan sebuah resistensi. Resistensi tersebutlah adalah sebuah dasar mengapa kebijakan publik itu sendiri butuh evaluasi. Evaluasi tersebut terdiri dari pertanyaan ‘apa penyebab? Bagaimana solusi? Apakah harus diberhentikan? Apakah perlu dilakukan terminasi? Dan apakah perlu dilakukan reformulasi?’ Berdasarkan realitas tersebut, Parsons (2008) mengatakan bahwa evaluasi memiliki dua (2) aspek penting yang saling terkait, yaitu:

- a. Evaluasi dari implementator di suatu instansi yang bertanggungjawab dalam implementasi suatu program.
- b. Evaluasi dari isi dari sebuah program.

Lester dan Stewart (2000) mengatakan Evaluasi Kebijakan dibedakan berdasarkan dua tugas yang berbeda, *pertama* adalah proses menentukan konsekuensi yang ditimbulkan dari suatu kebijakan, hal tersebut dilakukan dengan cara memberi gambaran dari suatu dampak yang ditimbulkan dari kebijakan tersebut. *Kedua*, evaluasi dan keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan yang berpedoman terhadap indikator yang telah ditetapkan.

Dalam literatur evaluasi kebijakan atau program, banyak konsep kunci yang harus dipahami, termasuk: keluaran kebijakan, hasil kebijakan, dan dampak kebijakan. Ketiga konsep penting ini akan dijelaskan pada bagian berikut:

- a. Keluaran kebijakan adalah segala sesuatu yang benar-benar diselesaikan atau dihasilkan oleh lembaga pemerintah saat menerapkan keputusan dan pernyataan kebijakan. Konsep keluaran menitikberatkan pada aspek-aspek seperti jumlah pajak yang dapat dipungut, lamanya pembangunan jalan, manfaat program kesejahteraan yang dibayarkan, denda lalu lintas yang dikumpulkan atau proyek bantuan luar negeri dilaksanakan, dan uji keluaran akan menunjukkan seberapa banyak pekerjaan yang

telah diselesaikan. Terapkan kebijakan tersebut. Di bawah tekanan legislatif, badan pemerintah, kelompok kepentingan, dan kelompok lain akan cenderung berfokus pada keluaran daripada hasil untuk menghasilkan statistik yang menunjukkan kemajuan.

- b. Berlawanan dengan keluaran kebijakan, hasil kebijakan adalah hasil dari keinginan atau tidak diinginkan masyarakat - hasil dari tindakan pemerintah atau akibat dari kelambanan pemerintah (kelambanan). Kebijakan kesejahteraan sosial dapat digunakan untuk menggambarkan konsep ini. Keluaran kebijakan kesejahteraan mudah diukur, seperti jumlah kesejahteraan yang dibayarkan, tingkat kesejahteraan rata-rata, dan jumlah orang yang dibantu. Namun, sulit untuk mengukur hasil dari tindakan ini atau dampaknya terhadap masyarakat. Apakah hasil kebijakan tersebut meningkatkan keamanan dan kepuasan pribadi? Apakah kebijakan tersebut mengurangi inisiatif pribadi? Apakah program kesejahteraan membantu orang miskin tetap malas? Pertanyaan ini sulit untuk dijawab. Yang perlu diketahui adalah apakah kebijakan tersebut telah mencapai tujuannya, apakah masyarakat dapat mengubah tindakan kebijakan sebagai hasilnya, dan apakah perubahan ini diinginkan. Dampak kebijakan adalah kombinasi antara keluaran dan hasil kebijakan.

Dalam teori Dunn (2003), sebagian orang berpendapat bahwa evaluasi harus melengkapi beberapa indikator untuk mengevaluasi evaluasi secara akurat. Penjelasan Dunn tentang indikator evaluasi adalah sebagai berikut:

Tabel 1.2
Tabel Indikator Evaluasi

Tipe Kriteria	Pertanyaan	Ilustrasi
Efektifitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?	Unit pelayanan

Efisiensi	Seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan	Unit biaya, manfaat bersih, rasio cost- benefit
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	Biaya tetap, Efektivitas tetap
Pemerataan	Apakah biaya manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?	Kriteria pareto, Kriteria Kaldor-Hicks, Kriteria Rawls
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survei warga negara
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan efisien

Sumber: Dun (2003)

Nogroho (2014) kemudian melanjutkan dengan evaluasi berbasis implementasi untuk melihat proses implementasi yang telah dirumuskan. Dari sekian banyak definisi evaluasi kebijakan, banyak komponen penting dari definisi yang dapat dijelaskan, yaitu:

1. Evaluasi kebijakan berkaitan dengan evaluasi efektivitas implementasi kebijakan atau rencana dan dampak atau konsekuensinya.
2. Fokus kegiatan evaluasi adalah menjelaskan hasil dan dampak aktual dari kebijakan atau rencana, dan membuat prediksi masa depan berdasarkan hasil dan dampak tersebut.

Anderson, yang ditulis ulang oleh Winarno (2013: 240), meyakini bahwa setidaknya enam masalah akan dihadapi dalam proses evaluasi kebijakan. *Pertama*, ketidakpastian tujuan yang ditetapkan untuk implementasi kebijakan harus ditentukan dengan jelas. Ketika

tujuan kebijakan tidak jelas atau tersebar (yang biasanya terjadi), maka akan ada kesulitan dalam menentukan sejauh mana tujuan tersebut dapat dicapai. Tujuan yang tidak jelas biasanya datang dari proses pembuatan kebijakan. Untuk mengadopsi suatu kebijakan, biasanya harus didukung oleh aliansi mayoritas untuk menentukan kebijakan tersebut. Secara umum, kebijakan perlu menarik perhatian masyarakat dan kelompok dengan kepentingan dan nilai yang berbeda. Situasi ini mendorong terciptanya tujuan yang ambigu, karena harus mencerminkan banyaknya kepentingan dan nilai-nilai para partisipan pembuat kebijakan.

Kedua, kausalitas. Jika penilai menggunakan evaluasi sistematis untuk mengevaluasi rencana kebijakan, ia harus memastikan bahwa perubahan dalam kehidupan nyata harus disebabkan oleh tindakan kebijakan.

Ketiga, maraknya pengaruh kebijakan, misalnya kita mengetahui apa itu eksternalitas atau *spillover effect*, yaitu dampak kebijakan terhadap situasi atau kelompok selain situasi atau kelompok yang menjadi sasaran atau sasaran kebijakan.

Keempat, sulit untuk mendapatkan dana: kurangnya statistik tentang informasi relevan lainnya dapat menghalangi evaluator untuk melakukan evaluasi. Model ekonometrika yang biasa digunakan untuk memprediksi dampak keringanan pajak terhadap kegiatan ekonomi dapat digunakan, namun sulit untuk mendapatkan data yang sesuai untuk membuktikan dampak sebenarnya terhadap perekonomian.

Kelima, perlawanan resmi. Bahkan para implementor, sekalipun menyadari bahwa prosedur yang dijalankannya telah gagal, seringkali melakukannya, tetapi mereka hanya menutupi kegagalannya karena takut dipecat atau diberhentikan. Oleh karena itu, evaluasi terhadap mereka tidak dianggap sebagai hal yang penting, tetapi evaluasi dianggap sebagai momok. Oleh karena itu, ketika seseorang atau organisasi melakukan evaluasi untuk melihat seberapa baik rencana tersebut dilaksanakan, kendala apa yang ada, dan cara mencari solusinya, mereka selalu memblokir atau bahkan menyembunyikan data penting. Hampir

semua implementor ingin sukses menjalankan rencananya, begitu pula sebaliknya, sangat berisiko menyebut diri mereka gagal, oleh karena itu mereka berusaha melindungi mereka dengan berbagai cara, termasuk dengan membangun image dan diekspos pada apa yang dianggap baik.

Keenam, menilai untuk mengurangi dampak. Dalam pengabaian atau kritik evaluasi, hal ini sering dianggap tidak fundamental atau bahkan konklusif. Demikian pula, evaluasi juga telah dituduh sebagai perencanaan yang buruk, data yang tidak memadai, dll. Hal-hal seperti inilah yang menyebabkan penilaian biasa tidak diperhatikan, dan meskipun penilaian itu benar, dapat diabaikan.

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.

Sebagaimana dapat dilihat dari uraian di atas, meskipun evaluasi dianggap penting dalam kebijakan, namun dalam pelaksanaannya terdapat berbagai kendala, oleh karena itu, meskipun evaluasi merupakan siklus tingkat menengah, evaluasi mungkin tidak mendapat dukungan terbesar, terutama. Dukungan dari praktisi di lapangan.

Berawal dari teori ini, penulis dapat mengambil langkah-langkah untuk mengevaluasi Perda Gelandangan yang mampu penulis bahas dalam artikel ini. Penulis memastikan bahwa evaluasi Perda bahkan sangat perlu untuk mengidentifikasi kebijakan baru yang berdampak langsung.

1.6.4 Gelandangan

Gelandangan di Kota Semarang merupakan fenomena sosial yang disebabkan oleh banyak faktor di Kota Semarang. Misalnya, fenomena kurangnya kemampuan individu dalam memenuhi kebutuhan individu. Kemampuan ini memiliki arti lain yaitu permintaan ekonomi. Pemerintah Kota Semarang mengeluarkan "Peraturan No. 5 tahun 2014" menanggapi masalah ini.

Setiap negara berkembang, terutama kota-kota besar di Indonesia, memiliki pertumbuhan penduduk yang pesat. Kecenderungan ini seringkali menimbulkan permasalahan ketika upaya suatu kota atau negara bagian untuk memberikan kemudahan kepada setiap penghuninya tidak cukup memberikan manfaat bagi seluruh penghuninya. Akibat masalah ini, beberapa orang memiliki fasilitas tempat tinggal yang tidak memadai. Demikian pula, kota merupakan tujuan urbanisasi dan imigrasi, sehingga penduduk perkotaan menjadi lebih padat. Hal ini disebabkan adanya perekonomian yang terpusat di kota. Oleh karena itu, jika pada akhirnya seseorang tidak dapat bertahan hidup dalam kondisi tidak berhasil tetapi hanya dapat bertahan hidup di kota, maka akan menjadi masalah.

Tingkat urbanisasi yang tinggi tersebut merupakan akibat dari ketimpangan atau ketimpangan kualitas atau fasilitas pembangunan. Hal ini juga disebabkan oleh perbedaan

pembangunan yang besar terutama di pedesaan dibandingkan di perkotaan. Masalahnya terletak pada individu yang mengalami urbanisasi dan tidak dapat memenuhi kebutuhan mereka.

Beberapa penelitian Warner Ruts (1987, dikutip oleh Sastramadja, 2014) menunjukkan bahwa konsentrasi penduduk a menunjukkan bahwa kota-kota kecil (dengan jumlah penduduk kurang dari 100.000) memiliki nilai yang tinggi dibandingkan dengan kota-kota besar (500.000-1). Juta penduduk). Fenomena ini membuat kota-kota besar padat penduduk. Oleh karena itu, sulit untuk mengontrol jumlah orang yang akan dikendalikan. Contohnya pada Kota Semarang telah menjadi tujuan para pendatang dari pedesaan atau kota kecil, sehingga Kota Semarang padat penduduknya.

Jumlah penduduk Kota Semarang yang besar menyebabkan berbagai masalah sosial. Salah satu masalah sosial ini adalah gelandangan. Namun demikian, jumlah penduduk tidak berarti bahwa Semarang memiliki alasan utama menjadi gelandangan. Irawan (2013) disebutkan dalam bukunya "Mengemis Undercover". Ada beberapa faktor yang menyebabkan seseorang kehilangan tempat tinggal, atau disebut Erawan sebagai pengemis, yaitu:

1. Merantau dengan modal "nekat"

Beberapa gelandangan berkeliaran di setiap jalan kota (di pinggir jalan), sebagian besar gelandangan adalah orang pedesaan yang ingin sukses tanpa kemampuan atau modal yang kuat. Mereka datang ke kota ini, meskipun mereka bertekad untuk bertahan dalam kehidupan kota, mereka harus bekerja keras. Tidak menerima pelatihan dari perspektif psikologis juga menjadi faktor dan alasan keterbatasan kemampuan / keterampilan. Mereka (gelandangan) sering menyebut bahwa ibu kota untuk pergi ke kota adalah ibu kota yang "nekat". Dengan cara ini, ketika mereka tidak mampu membayar sewa, tanpa sanak saudara

(atau orang yang ingin menampung mereka), mereka akan memilih untuk menjadi gelandangan.

2. Malas berusaha

Beberapa gelandangan berpendapat bahwa perilaku dan kebiasaan para gelandangan merupakan pilihan untuk mendapatkan uang / penghasilan secara langsung atau cepat. Hal ini cenderung membuat pemikiran orang tentang gelandangan lebih mengakar, dan akibatnya para gelandangan menjadi malas.

3. Disabilitas fisik/cacat fisik

Beberapa gelandangan disebabkan oleh keterbatasan fisik mereka. Beberapa penyandang disabilitas fisik merasa kesulitan untuk mendapatkan atau mendapatkan pekerjaan yang layak. Oleh karena itu, meskipun beberapa orang terkadang terpaksa menjadi gelandangan, beberapa dari mereka cenderung memilih menjadi gelandangan.

4. Terbatasnya lapangan kerja

Pekerjaan tidak selalu menyerap seluruh angkatan kerja. Beberapa orang merasa sulit untuk mendapatkan pekerjaan. Beberapa gelandangan biasanya belum menyelesaikan studinya, sementara yang lain tidak memiliki pendidikan (formal) sama sekali. Oleh karena itu, beberapa di antaranya tidak memenuhi persyaratan penyelenggara lokasi kerja. Alhasil, beberapa dari mereka akhirnya memilih menjadi gelandangan.

5. Pilihan “menggelandang”

Pilihan gelandangan dibuat oleh beberapa orang karena pilihan lain adalah "manggur". Ada banyak faktor dalam pemilihan "gratis", seperti faktor utama yang disebutkan di atas. Beberapa gelandangan secara spontan berpendapat bahwa menjadi gelandangan lebih baik daripada tidak bekerja (manggur).

6. Tingginya harga kebutuhan pokok

Beberapa gelandangan mengatakan bahwa harga yang tinggi untuk kebutuhan dasar merupakan faktor penyebab terjadinya gelandangan. Beberapa gelandangan mengakui upaya pemenuhan kebutuhan dasar belum mencapai hasil yang diharapkan. Mereka mengakui bahwa alih-alih memilih untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri, mereka lebih banyak menjadi gelandangan.

7. Masalah ekonomi dan kemiskinan

Beberapa gelandangan tidak bisa menghadapi masalah ekonomi, terutama masalah ekonomi yang berkelanjutan. Mereka mengaku menjadi gelandangan untuk mengurangi masalah ekonomi yang mereka derita. Demikian pula, gelandangan adalah cara atau pilihan utama mereka untuk bertahan hidup.

8. Ikuti gelandangan lain

Dalam istilah "gelandangan", ada gelandangan lain yang secara langsung atau tidak langsung memotivasi beberapa faktor. Di masa lalu, beberapa gelandangan termotivasi oleh laporan media dan laporan berita. Beberapa orang termotivasi untuk melihat gelandangan menghasilkan uang dengan cepat. Tidak ada undangan dari teman (sebelumnya gelandangan).

9. Diperintahkan orang tua/wali

Masalah serupa ditemukan dalam eksploitasi anak. Namun dalam beberapa kasus, anak tersebut akan terusir oleh orang tua / wali. Oleh karena itu, alasan ini menjadi salah satu faktor penyebab menjadi gelandangan.

10. Korban penipuan

Beberapa gelandangan memiliki kasus penipuan. Situasi ini, khususnya di Kota Semarang, bukanlah hal yang aneh. Beberapa pendatang baru di Semarang sering disambut oleh orang lain, dan mereka biasanya memberikan sesuatu. Para pendatang baru ini seringkali tertipu karena minimnya pengetahuan tentang kota binaan. Namun tak bisa dipungkiri, orang

yang sudah lama tinggal di kota ini kerap ditipu. Hipnosis dan bahkan obat penenang digunakan bahkan untuk kejadian ekstrim. Alhasil, menurut Dimas (2013) akibat menipisnya aset mereka akibat penipuan, beberapa individu yang terkena kasus penipuan akhirnya menjadi 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.

Gelandangan di Kota Semarang telah menyebutkan mengapa ini terjadi. Menurut penulis fenomena ini akan selalu terjadi di Kota Semarang, khususnya Kota Semarang sebagai kota tujuan para pendatang. Saya percaya bahwa gelandangan telah menjadi masalah sosial karena bukan hanya akibat dampak ekonomi, tetapi juga masalah politik dan sosial. Judith dan Goode dan Jeff Maskovsk (2007:210) juga mengemukakan hal ini, yaitu:

“people become homeless for a variety reasons. Homeless is primarily an economic problem, and is also affected by a number of social and political factors”.

“masyarakat menjadi gelandangan karena beragam alasan. Alasan utamanya adalah kesulitan ekonomi, yang bisa juga dipengaruhi berbagai permasalahan politik dan sosial.”)

Pandangan serupa juga dikemukakan oleh J. Haughton dan S. Khandker (2009), yaitu:

“Conventional view is essentially connecting welfare with the ability to have something. Therefore, the poor are defined as those who do not have enough income to be in possession of something”.

“Pandangan konvensional pada dasarnya menghubungkan kesejahteraan dengan kemampuan untuk memiliki sesuatu. Oleh sebab itu, orang miskin diartikan sebagai mereka yang tidak memiliki cukup pendapatan untuk dapat memiliki sesuatu.”)

Dari semua pandangan dan definisi maupun tentang data dan fakta tentang gelandangan di Kota Semarang ada, menandakan bahwa gelandangan ada di Kota Semarang merupakan hal wajar terjadi di kota-kota besar di Indonesia. Gelandangan di Kota Semarang banyak diakibatkan oleh lonjakan migrasi yang massif di mana kebanyakan migrasi itu disebabkan oleh keinginan pemenuhan ekonomi yang lebih baik.

1.7 Operasionalisasi Konsep

Dari beberapa teori yang digunakan penulis sebagai kajian teoritis, yang akan disandingkan dengan fakta lapangan yang akan diteliti oleh penulis sebagai bentuk kajian empiris akan mempertemukan jawaban dari rumusan masalah.

Dalam Peraturan Daerah Kota Semarang No. 5 Tahun 2014 disebutkan dalam pasal 1 ayat 20 yang dimaksud penanganan adalah:

“Penanganan adalah segala upaya atau kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dan/atau masyarakat untuk mengatasi masalah anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen serta keluarganya supaya dapat hidup dan mencari nafkah dengan tetap mengutamakan hak-hak dasar bagi kemanusiaan.”

Definisi tersebut memiliki definisi lanjutannya, yaitu Penanganan Pencegahan (yang dilakukan sebelum) dan Penanganan Lanjutan (yang dilakukan setelah). Dalam masa “saat” terjadi penanganan bagi yang sudah termasuk definisi gelandangan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Daerah memiliki petugas dan panti rehabilitasi.

Dalam siklus “sebelum” pemerintah melakukan proses sosialisasi ke beberapa tempat yang akan juga memberikan edukasi kepada masyarakat agar melapor kepada pihak tertentu

dan mencegah jika ada individu yang ingin menjadi gelandangan. Sosialisasi ini juga mengandung muatan represif kepada individu/kelompok yang melakukan tindakan eksploitasi manusia. Dan dalam proses siklus “sesudah” pemerintah akan memberikan opsi kepada individu yang telah direhabilitasi seperti untuk melakukan pekerjaan yang lebih layak. Dan untuk pelaku eksploitasi akan diproses secara hukum.

Dari proses “sebelum-sesudah” tersebut, itu adalah proses implementasi kebijakan. Dan dari proses “sebelum-sesudah” tersebut, penulis fokus terhadap evaluasi kebijakan. Proses evaluasi kebijakan akan berada di setelah dari proses implementasi tersebut.

1.7.1 Evaluasi Penanganan Gelandangan

Perda Kota Semarang No 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan, Anak Jalanan, dan Pengemis di Kota Semarang adalah sebagai pedoman cara bertindak bagi satuan/badan khusus untuk menangani masalah tersebut. Begitu pula Perda tersebut adalah sebagai pedoman hidup bermasyarakat bagi masyarakat sipil maupun masyarakat yang telah menjadi bagian gelandangan. Pada Perda ini penulis akan mengevaluasi Kebijakan Penanganan Gelandangan dari tindak yang dilakukan. Dalam Peraturan Daerah Kota Semarang nomor 5 tahun 2014, penanganan dibagi menjadi 2 (dua). *Pertama*, penanganan pencegahan, adalah kegiatan-kegiatan dilaksanakan secara terencana dan terorganisir untuk mencegah timbulnya gelandangan di jalanan melalui pemantauan, pendataan, penelitian, sosialisasi, pengawasan dan pengendalian yang dilakukan untuk meningkatkan taraf hidup gelandangan. *Kedua*, penanganan lanjutan, adalah kegiatan yang dilaksanakan secara terencana terorganisir dengan maksud menekan, meniadakan, mengurangi dan mencegah meluasnya gelandangan untuk mewujudkan ketertiban di tempat umum.

Penulis pada awal pembahasan penelitian akan membahas tentang bagaimana penanganan gelandangan dilakukan. Begitupula pada awalan pembahasan hasil penelitian, penulis akan memaparkan kejadian yang relevan untuk memperkuat tujuan penelitian maupun

untuk menjawab rumusan masalah. Adanya awalan dalam pembahasan evaluasi pun penulis harap jadi pembimbing untuk menuju kepada uraian penelitian lebih lanjut pada indikator yang penulis pakai.

Penulis akan menggunakan model evaluasi Nurcholis (2007:277), bahwa evaluasi kebijakan adalah penilaian secara menyeluruh terhadap *input*, *process*, *output*, dan *outcome*. Penjelasan teori Nurcholis (2007:277) dalam skripsi penulis yaitu:

1. *Input*, meliputi Sumber Daya (Manusia, Sarana-Prasaran dan Operasional), sosialisasai, dan pelaksanaan kebijakan.
2. *Process*, meliputi kejelasan mekanisme, pelayanan, kepastian, penertiban, dan keefektifan dalam pelaksanaan kebijakan.
3. *Output*, meliputi hasil dari pelaksanaan kebijakan, kesesuaian pelaksanaan dengan tujuan yang ditetapkan, tepat tidaknya sasaran yang dituju, sasaran yang tertangani, dan kelompok yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan.
4. *Outcome*, meliputi penilaian dari suatu kebijakan yang berdampak pada sasaran yang dituju sesuai atau tidak dengan fakta yang ada. Perubahan atau perbaikan, peningkatan, dan dampak positif terhadap implementator yang terlibat di dalamnya.

Keempat segi tersebut akan digunakan penulis dalam melakukan analisis evaluasi terhadap kebijakan Penangan gelandangan di Kota Semarang. Khususnya dalam segi penanganan yang telah diimplementasikan dan dievaluasi tiap tahunnya.

1.7.2 Faktor Determinan Kebijakan Penanganan Gelandangan di Kota Semarang

Pada faktor determinan, penulis bermaksud untuk menganalisis faktor-faktor apa saja yang memberi kontribusi pada penanganan gelandangan di Kota Semarang. Kontribusi ini terdiri dari faktor determinan yang didasari pada kelembagaan, Sumber Daya, dan program itu sendiri. Pada kasus ini, penulis akan mengemukakan faktor determinan dari Faktor Waktu, Faktor

Regulasi, dan Faktor Kehati-hatian. Berikut adalah tabel tentang penjelasan faktor determinan tersebut:

Tabel 1.3
Tabel Faktor Determinan Penanganan Gelandangan di Kota Semarang

No	Faktor	Kondisi Ideal	Sintesis
1	Faktor Determinan berdasarkan Faktor Waktu	Nugroho (2014:105) mengatakan bahwa setiap kebijakan seharusnya memperhatikan waktu. Pada hal ini lebih bijak jika ada sosialisasi bersamaan dengan persiapan implementator di lapangan. Edwards (dalam Nugroho:209) mengatakan bahwa implementasi harus didasari dengan 'prakondisi' seperti kesiapan pelaksana dan hambatan-hambatan yang terjadi di lingkungan.	Faktor Waktu harus mendapat perhatian ketika suatu kebijakan diimplementasikan terutama agar pada saat pelaksanaan ada kesiapan dari aspek kelembagaan, SDM maupun program itu sendiri.
2	Faktor Determinan berdasarkan Faktor Regulasi	Edwards (dalam Nugroho 2014:231) mengatakan bahwa suatu kebijakan yang sering berubah-ubah dan tidak konsisten akan melahirkan problematika tersendiri dalam implementasi. Dalam hal ini kebijakan harus jelas dipahami oleh pihak implementator maupun objek kebijakan.	Regulasi yang tidak jelas (atau tidak dapat dipahami) membuat gelandangan itu sendiri bingung terhadap peraturan yang ada bahkan implementator pun masih mis konsepsi.
3	Faktor Determinan berdasarkan Faktor Kesiapan	Wibawa (2013:656) mengatakan bahwa jika implementator atau <i>policy maker</i> merasa ragu dengan penuh ketidakpastian maka akan menghasilkan keputusan-keputusan yang jauh dari tujuan dan harapan.	Kebijakan yang dilaksanakan dalam keadaan ambigu karena terkendala oleh kesiapan maka akan timbul gerakan irasional dan jauh dari tujuan kebijakan itu sendiri.

Uraian tersebut akan jadi utama dalam faktor determinan dari penulisan skripsi ini.

Hal tersebut diharapkan jadi sebuah operasionalisasi konsep yang holistik agar evaluasi dari

kebijakan penanganan gelandangan dapat dideskripsikan dengan analisis yang utuh dan ada titik temu yang harus dievaluasi agar kebijakan ini jadi lebih baik lagi.

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif sebagai alat akademis untuk menemukan pertanyaan penelitian. Menurut Creswell (2008:46) penelitian kualitatif adalah jenis penelitian di mana peneliti sangat bergantung pada informasi dari subjek/partisipan: cakupan yang luas, masalah umum, pengumpulan data, yang sebagian besar adalah teks/komposisi teks peserta, penjelasan dan menganalisis kata-kata dan melakukan penelitian subjektif.

Kriteria tertentu dari penelitian ini diklasifikasikan sebagai jenis penelitian kualitatif. Pertama, penelitian ini mengkonstruksikan realitas dalam lingkungan sosial yang ditetapkan oleh peraturan pemerintah. Sumber utama penelitian ini adalah bahwa pemerintah merupakan penyelenggara sekaligus pelaksana. Selain itu, sebagai ciri penelitian kualitatif, konsep dalam penelitian ini tidak disusun dalam bentuk variabel-variabel yang jelas seperti biasanya dalam penelitian kuantitatif. Data dalam penelitian ini disajikan dalam bentuk teks atau naratif dalam dokumen, observasi atau transkrip, bukan dalam bentuk angka terukur. Peran teori dalam penelitian ini adalah memandu perspektif proses penelitian karena penelitian ini bersifat empiris dan menggunakan logika induktif.

1.8.2 Situs Penelitian

Dalam penelitian ini peneliti akan melakukan penelitian berdasarkan tema penulis yaitu evaluasi kebijakan, Secara khusus penulis akan melakukan pengecekan pada Dinas Sosial Kota Semarang, Kantor Walikota Semarang dan Panti Rehabilitas Among Jiwo Ktoa Semarang. Nasution (1996: 43) mengatakan bahwa tujuan lokasi penelitian adalah untuk dijadikan sebagai kondisi suatu kondisi sosial, dan setiap kondisi sosial tersebut mengandung tiga unsur yaitu keberadaan tempat, pelaku dan kegiatan.

1.8.3 Subjek Penelitian

Sandelowski (1986: 52) berpendapat bahwa tujuan pemilihan objek penelitian dalam penelitian adalah menjadikan objek yang mengalami peristiwa menjadi kenyataan berdasarkan fokus penelitian yang ditentukan oleh peneliti.

Penelitian ini dilakukan di Kota Semarang. Untuk topik penelitian dalam penelitian ini, terdapat standar sebagai berikut:

1. Kepala Dinas Sosial Kota Semarang sebagai penanggung jawab utama pelaksana kebijakan penanganan gelandangan.
2. Kepala Satpol PP Kota Semarang sebagai pelaksana tugas penanganan gelandangan.
3. Ketua Panti Rehabilitasi Among Jiwo Kota Semarang sebagai pelaksana tugas rehabilitasi gelandangan.
4. *Stakeholder* lainnya seperti LSM, Implementor terkait, masyarakat, dan Gelandangan Kota Semarang.

1.8.4 Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data mentah dan data pembantu. Data utama adalah data yang diperoleh langsung dari sumber yang relevan. Sedangkan data pembantu diperoleh dari studi pustaka, studi pustaka atau penelitian serupa sebelumnya yang terkait dengan penelitian tersebut. Pengumpulan data dalam studi kasus diperoleh melalui teknik seperti wawancara, observasi partisipan dan pencatatan.

1.8.5 Data dan Sumber Data

1.8.5.1 Sumber Data

Penelitian ini menggunakan tiga metode pengumpulan data. *Pertama*, Studi Pustaka. Penelitian ini akan menggunakan metode *literature review* atau *literature analysis*, yaitu mengumpulkan data tambahan yang diperoleh melalui literatur dalam jumlah besar (seperti artikel majalah, surat kabar, terbitan berkala atau dokumen lain yang berkaitan dengan pertanyaan penelitian). Teknologi pengumpulan data pembantu dimaksudkan sebagai pelengkap data utama yang dikumpulkan melalui wawancara mendalam.

Kedua, wawancara mendalam. Parameter konsultan adalah mereka yang mengerti masalah, menguasai masalah, berpartisipasi di dalamnya, atau menjadi salah satu pelaksana Kebijakan Kota Semarang No. 5 Tahun 2014. Wawancara dilakukan untuk menggali dan menggali informasi secara mendalam tentang proses evaluasi, serta untuk memperoleh informasi dan hal-hal terkait proses evaluasi yang belum pernah dipublikasikan di media massa sebelumnya.

Ketiga, Studi Dokumentasi. Jika Perda diimplementasikan dan dievaluasi oleh pihak yang berkepentingan, penulis akan melihat dokumennya.

1.8.5.2 Teknik Pengumpulan Data

Kesimpulan yang akan dipaparkan di akhir penelitian akan membutuhkan serangkaian data untuk mendukung hasil penelitian secara keseluruhan. Setelah menjelaskan dalam “Sumber Data”, penulis akan memperkenalkan secara singkat ketiga metode pengumpulan data tersebut, yang merupakan sumber utama data primer dan sekunder dalam penelitian ini.

1. Wawancara mendalam (*in-depth interview*) Wawancara mendalam adalah suatu metode pengumpulan data atau informasi dengan cara bertemu langsung dengan informan yang sengaja dipilih, tujuannya untuk mendapatkan informasi gambaran yang lengkap tentang topik penelitian dan untuk mempertahankan kebenarannya. Wawancara mendalam yang intensif dan berulang dilakukan. Dalam penelitian kualitatif, wawancara mendalam menjadi alat utama yang digabungkan dengan observasi partisipatif (Bungin:2011: 157).
2. Telaah dokumen merupakan suatu metode untuk membantu peneliti dalam mengumpulkan data atau informasi berupa data yang diperoleh dalam dokumen aktual yang berkaitan dengan penelitian ini, seperti:
 - a. Perda No. 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan, Anak Jalanan, dan Pengemis,

- b. Laporan kinerja badan/*stakeholder* terkait.
3. Penelitian Pustaka Salah satu teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan melakukan penelitian kepustakaan yaitu mengumpulkan data dari buku, jurnal politik, media cetak, dan karya serta referensi lain yang berkaitan dengan penelitian.

1.9 Pengolahan dan Analisis Data

Gunakan teknik analisis kualitatif untuk pengolahan data. Teknik ini mencatat data mentah yang diperoleh dari wawancara terstruktur. Hasil dari penelitian ini adalah memilah data (mengolah informasi yang diperoleh untuk disistematisasikan sesuai dengan variabel yang diteliti) dan mengklasifikasikan data tersebut (mengklasifikasikan informasi yang telah disusun sebelumnya sehingga dapat dibandingkan dengan narasumber. Untuk membandingkan). Pada saat yang sama, untuk menganalisis data, digunakan analisis isi (teknik yang berupaya menemukan fitur pesan secara objektif dan sistematis untuk menarik kesimpulan).

1.9.1 Penyajian Data

Penyajian data dalam format teks dan tabel. Formulir teks digunakan untuk menampilkan kutipan wawancara dari narasumber. Format tabel digunakan untuk menyajikan hasil dari beberapa klasifikasi jawaban.

1.9.2 Menarik Simpulan dan Melakukan Verifikasi.

Dalam kegiatan penelitian kualitatif dapat ditarik kesimpulan selama proses pengumpulan data, kemudian dilakukan penyederhanaan dan penyajian data, untuk kemudian dapat ditarik kesimpulan.

Proses verifikasi dilakukan dengan membandingkan temuan yang ditemukan sebelumnya dan pengecekan silang dengan temuan lain. Melalui verifikasi, peneliti dapat menjaga dan menjamin validitas dan reliabilitas hasil penelitian.

1.9.3 Analisis Data Setelah Pengumpulan Data

- a. Editing, periksa kelengkapan dan kesesuaian data untuk mendapatkan data yang akurat, jika belum lengkap bisa langsung mengumpulkan kembali data tersebut dari sumber terkait.
- b. Coding, pemberian kode tentang hasil wawancara, observasi hasil untuk mengklasifikasikan jawaban dan informasi terkait ekspresi pertanyaan untuk mempermudah tahap selanjutnya.
- c. Simpulan, analisis data yang dikumpulkan untuk mendapatkan makna dari topik penelitian.