

EVALUASI IMPLEMENTASI PROGRAM PENANGANAN ANAK JALANAN, GELANDANGAN DAN PENGEMIS BERDASARKAN PERATURAN DAERAH KOTA MALANG NOMOR 9 TAHUN 2013

Yakobus Margilan, Nanang Bagus

Program Studi Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Tribhuwana Tungadewi Malang

Email: yakobus.margilan@gmail.com

***Abstract:** The country development has a negative side that always leaves the issue related to the welfare of its people. Likewise, what happens in Malang such as street children, homeless people and beggars become a problem. This study aimed to find out the evaluation of implementation of handling of street children, homeless and beggars program, the supporting factors and obstacles in Malang Social Service Agency. The type of research used qualitative method, data source using primary and secondary data. Data collection was conducted through interviews, observation and documentation. The technique of determining informants used snowball sampling. Data analysis was conducted by reduction, data presentation, and conclusions. Meanwhile the data validity used triangulation technique. The result of the evaluation of program implementation in concern with street children handling, homeless people and beggars has gone well, as seen from Smart Work Strategic Program and Service Operational Standard. Supporting factors: linearity, efficiency achieved good results, productivity is planned. As well as inhibiting factors: minimal fund linearity, human resources, not punctual. Efficiency of resource utilization has not reached target. Productivity has not reached the ability specified by the Malang Social Service Agency.*

Keywords: Evaluation, Implementation, Street Children, Homeless and Beggar

Abstrak: Kemajuan Negara memiliki sisi negatif yang selalu menyisakan persoalan terkait kesejahteraan masyarakatnya. Demikian juga yang terjadi di Kota Malang yaitu anak jalanan, gelandangan dan pengemis menjadi persoalan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui evaluasi implementasi program penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis, faktor pendukung dan penghambatnya di Dinas Sosial Kota Malang. Jenis penelitian menggunakan metode kualitatif, sumber data menggunakan data primer dan sekunder. Pengumpulan data melalui wawancara, observasi dan dokumentasi. Teknik penentuan informan menggunakan *snowball sampling*. Analisis data dengan reduksi, penyajian data, dan kesimpulan. Keabsahan data menggunakan teknik triangulasi. Hasilnya evaluasi implementasi program penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis sudah berjalan dengan baik, dilihat dari Program Kerja Rencana Strategis Smart dan Standar Operasional Pelayanan. Faktor pendukung: linearitas, efisiensi mencapai hasil baik, produktivitas direncanakan. Serta Faktor penghambat: linearitas dana minim, sumber daya manusia, tidak tepat waktu. Efisiensi pendayagunaan sumber daya belum mencapai target. Produktivitas belum mencapai kemampuan yang ditentukan Dinas Sosial Kota Malang.

Kata Kunci : Evaluasi, Implementasi, Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis

PENDAHULUAN

Kemajuan Negara memiliki sisi negatif yang tinggi untuk selalu menyisakan persoalan terkait kesejahteraan rakyat atau masyarakatnya. Demikian fenomena yang terjadi di Kota Malang, yaitu anak jalanan, gelandangan dan pengemis yang biasa kerapnya membahayakan diri mereka di tempat umum. Sekelompok anak jalanan, gelandangan dan pengemis yang terjadi di Kota Malang ini kebanyakan dari luar daerah Kota Malang. Mengentaskan kemiskinan harus memiliki terobosan yang harus bisa memajukan Negara. Salah satu dengan memberdayakan para mantan anak jalanan, gelandangan dan pengemis khususnya yang ada di Kota Malang, tegas Menteri Sosial pada waktu

berkunjung ke Kota Malang mengatakan di *media massa* (sumber: *Kompas.com*, 25/3/2016) “mengentaskan kemiskinan tidak bisa dilakukan hanya memberikan berupa uang, karena untuk mengentaskan miskin harus melibatkan semua pihak, dari lapisan masyarakat. Dari pernyataan tersebut tentu penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis yang ada di Kota Malang harus memiliki terobosan yang intensif yang beracuan dengan Peraturan Daerah Kota Malang. Inilah yang menjadi alasan peneliti melakukan penelitian ini adalah untuk mengetahui evaluasi implementasi program, faktor pendukung dan penghambatnya di Dinas Sosial Kota Malang.

Tanpa kita sadari kebijakan publik tidak asing lagi kita dengar, baik di pemerintah maupun media cetak ataupun media sosial lainnya. Kebijakan publik adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintahan dalam lingkungan yang mendistribusikan hak-hak dan kewajiban dasar serta menentukan pembagian hasil kerja sama sosial. “Demikian juga kebijakan merupakan kebijakan yang di olah oleh pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dalam membangun masyarakatnya maupun pemerintahan” Paulus I Funome, Dkk., (2015:9). Sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu secara mencari peluang-peluang mencapai tujuan ataupun mewujudkan sasaran yang diinginkan. Proses pembuatan kebijakan adalah memiliki serangkaian aktivitas yang intelektual dilakukan dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politisi tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kegiatan dan visualisasi sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung kemudian diatur menurut aturan waktu: menyusun agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. tahap-tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung sepanjang waktu. Setiap tahap tersebut saling berhubungan dengan tahap berikutnya dan tahap terakhir penilaian kemudian dikaitkan dalam tahap pertama (penyusunan agenda) atau tahap tengah dalam lingkaran aktivitas linear menurut Dunn (2003:22-25). Masalah Sosial yang kompleks dan bertalian dengan masalah sosial lainnya, oleh sebab itu untuk penanganannya tidak bisa disederhanakan oleh pemerintah yang saat ini ada di Kota Malang untuk menangani anak jalanan, gelandangan dan pengemis, dimana mereka harus perbaiki dan dibenahi sekaligus di perdayakan. Dengan begitu Pemerintah Kota Malang. mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Malang No 9 Tahun 2013 tentang penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis. Maka dari itu masalah sosial tersebut harus memiliki pendekatan yang sangat *intensif* bagi keluarga miskin di pedesaan dan perkotaan sehingga masyarakat tidak merasa dirugikan oleh Pemerintah, pendekatan tersebut yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Malang dalam menjalankan amanah tersebut adalah Dinas Sosial memiliki program kerja yang beracuan dalam Rencana Kerja Strategi (RENSTRA) dan Standar Operasional Pelayanan (SOP). Aderson dalam (Widodo 2013:13) mengatakan kebijakan publik adalah “suatu respon dari sistem politik terhadap *deman/claims* (tuntutan) dan *sup-port* yang mengalir dari lingkungan”.

Proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan pada dasarnya bersifat politis. Tahap dalam evaluasi ada empat yang dituangkan oleh Dunn (2003:22-25) meliputi: menyusun agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Evaluasi kebijakan adalah sebuah pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang tidak kesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan benar-benar dihasilkan. Evaluasi kebijakan adalah yang menyangkut pembahasan kembali terhadap implementasi dari kebijakan, evaluasi kebijakan menyediakan umpan balik bagi penentuan keputusan mengenai apakah kebijakan yang perlu diteruskan atau dihentikan.

Tahap evaluasi kebijakan Jones dalam (Widodo:124-125) mengatakan evaluasi adalah aktivitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil kebijakan pemerintah yang mempunyai perbedaan-perbedaan yang sangat penting dalam spesifikasi objeknya, teknik pengukurannya dan metode analisisnya. Fungsi evaluasi meliputi: memberi informasi yang valid, memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan target dan memberi sumbangan

aplikasi metode-metode analisis kebijakan. Pendekatan yang digunakan dalam evaluasi kebijakan berbagai macam metode yang digunakan untuk memantau hasil program kegiatan pemerintah yang tentu untuk menilai, menentukan hasil terhadap program secara keseluruhan. Pendekatan evaluasi kebijakan ada tiga pendekatan, yaitu: pertama, evaluasi semu (pendekatan yang menggunakan metode deskriptif, kedua evaluasi formal pendekatan yang menggunakan (metode deskriptif mengenai hasil-hasil kebijakan yang telah terprogramkan oleh administrasi.

Evaluasi kebijakan yang akan membuahkan hasil yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksiharian antara kinerja kebijakan yang benar-benar dihasilkan. Evaluasi juga mengharapkan pembahasan kembali terhadap suatu kebijakan yang telah di implementasikan yang akan menyediakan umpan-balik bagi penentuan keputusan mengenai apakah kebijakan tersebut perlu diteruskan atau tidaknya. Menurut Matland dalam (Hamdi 2014:98) mencatat bahwa literatur implementasi kebijakan secara umum terbagi menjadi dua kelompok yakni dengan pendekatan dan atas (*Top-down*) dan kelompok dengan pendekatan dari bawah (*bottom-up*). *Top-down* lebih menekankan pada pemusatan perhatian faktor-faktor yang dapat memanipulasi pada tingkat sentral ataupun tingkat variabel yang bersifat makro. Pada sisi lain *bottom-up* lebih menekankan pada dua hal, yakni: kelompok sasaran dan para penyedia layanan. Kemudian Van Horn dalam (Hamdi, 2014:99) mengatkan bahwa implementasi kebijakan mencakup semua tindakan oleh perorangan atau kelompok publik dan privat yang di arahkan pada perwujudan tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu dalam keputusan kebijakan. Van Horn dalam (Hamdi, 2014:99) mengemukakan implementasi kebijakan ada enam poin yaitu:

1. Standar dan tujuan kebijakan;
2. Sumber daya kebijakan;
3. Komunikasi dan aktivitas penguatan antara organisasi;
4. Karakteristik jawatan pelaksanaan;
5. Kondisi ekonomi, politik dan sosial;
6. Disposisi pelaksanaan

Dari ke enam implementasi kebijakan tersebut tentu telah memenuhi kriteria kelompok publik yang akan diarahkan pada perwujudan ke tujuan yang telah di tetapkan dalam keputusan kebijakan. Matland dalam (Hamdi 2014:104-106 mengatkan bahwa implementasi kebijakan suatu penggalangan dari proses kebijakan yang berupaya mencapai target yang dicapai . Indikator Implementasi tersebut menurut Matland dalam (Hamdi 2014:104-106) meliputi:

1. Linearitas (jumlah capaian,dari kelompok sasaran);
2. Efisiensi (tingkat pendayagunaan sumber daya pelaksanaan asset dana dan teknologi) dan;
3. Produktivitas (derajat kesesuaian standar prosedur waktu, biaya, tempat, dan pelaksanaan.

Dari ke tiga indikator tersebut merupakan penggalang dari proses kebijakan yang berisi upaya merubah target menjadi hasil. Kemudian target tersebut harus kongkrit atau spesifikasi dari tujuan kebijakan yang telah ditetapkan secara rinci berjenjang menjadi program-program dan kegiatan-kegiatan. Mengkaji dari pisau analisis tersebut menentukan dua di menensi utama yaitu indikator dan determinan.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan peneliti adalah kualitatif dan berlokasi di Dinas Sosial Kota Malang Jl. Sulfat No.12 Malang. Proses dalam penelitian ini mendapatkan data dari sumber data primer dan sekunder. Pengumpulan data tersebut dilakukan dengan wawancara, observasi dan dokumentasi. Kemudian, instrumen digunakan di penelitian ini meliputi: peneliti sendiri sebagai instrumen kunci, panduan wawancara (*interview guide*) dan catatan lapangan (*field note*). Penentuan informan menggunakan *snowball sampling*. Informasi diperoleh dari informan kemudian analisis data

menggunakan teknik Miles dan Huberman yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Keabsahan data dengan menggunakan teknik triangulasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Evaluasi Implementasi Program Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis.

Evaluasi implementasi kebijakan adalah sebuah pengetahuan yang secara relevan dengan kebijakan yang telah di implementasikan. Bahwa implementasi kebijakan suatu penggalang dari proses kebijakan, yang berisi upaya merubah target menjadi hasil Matland dalam (Hamdi, 2014:98). Kota Malang adalah kota yang dinamakan kota pendidikan, wisata industri hal itu tentu tidak ada masyarakat yang masih berkeliaran untuk mencari kebutuhan ekonomi dengan meminta-minta di jalan ataupun di tempat umum lainnya. Maka dari itu analisis yang digunakan dalam evaluasi implementasi program penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis, peneliti menggunakan tiga indikator implementasi kebijakan, sebagai berikut:

a. Linearitas Atau Derajat Kesesuaian Standar

Linearitas atau derajat kesesuaian standar indikator implementasi kebijakan yang dikatakan oleh Matland dalam (Hamdi, 2014:104-106) implementasi kebijakan memiliki linearitas derajat yang harus disesuaikan di dalam dimensi linearitas standar yang sangat berfungsi dalam implementasi kebijakan yang dirancang oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dari Implementasi tersebut berdampak kepada masyarakat atau *stakeholder* yang ikut menjalankan kebijakan yang telah di tentukan. Dalam sebuah kebijakan yang telah diputuskan oleh pemegang kekuasaan tentu sudah di pikirkan arah dari kebijakan tersebut dengan secara adil. Khususnya Dinas Sosial Kota Malang yang sebagai pelaksanaan teknis dari Peraturan Daerah Kota Malang No 9 Tahun 2013 yang dimana penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis yang ada di Kota Malang sudah di tentukan dalam derajat kesesuaian dengan di ukur dalam rencana strategi kerja masing-masing sub bidang agar bisa terukur dan mudah dipahami. Evaluasi implementasi program yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Malang tentu memiliki proses dalam menyampaikan hasil evaluasi program masing-masing bidang yang melalui analisis penyerapan informasi yang valid agar dapat terukur sejauh mana program kerja yang sudah berjalan atau terlaksana. selama ini program kerja Dinas Sosial Kota Malang yang sudah terlaksana sudah berjalan dengan baik dengan mengikuti indikator implementasi kebijakan Matland dalam (Hamdi 2014:104-106) meliputi:

b. Produktivitas (Jumlah Capaian Sasaran Kelompok)

Produktivitas merupakan kemampuan untuk mewujudkan standar jumlah kelompok sasaran yang berdasarkan waktu ketetapan dan target yang ingin dicapai dalam implementasi program kerja masing-masing sub bidang, dengan demikian Dinas Sosial bekerja keras dalam menjalankan program yang sudah ditentukan agar apa yang sudah direncanakan dalam program kerja tersebut sesuai dengan program penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis yang sudah tertuangkan dalam Peraturan Daerah Kota Malang No 9 tahun 2013 tentang penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis. Program kerja selama ini yang sudah direncanakan sebelumnya sudah berjalan dengan baik, mengikuti acuan Rencana Strategi Program Kerja Dinas Sosial Kota Malang. Adanya program yang telah terealisasi yang sangat berdampak baik kepada para mantan anak jalanan, gelandangan dan pengemis tersebut adalah Desaku Menanti.

c. Efisiensi

Efisiensi merupakan kemampuan pendayagunaan sumber daya dalam implementasi program kebijakan. Implementasi program kerja bisa dikatakan efisien apabila sumberdaya memadai dan tepat guna sehingga bisa dikatakan baik dan bisa dilanjutkan. Untuk melanjutkan program yang sudah

terlaksana maupun belum terlaksana melihat indikatornya yang harus perlu di laksanakan lebih lanjut, program kerja yang dijalankan oleh Dinas Sosial Kota Malang bisa dikatakan baik dilihat dari indikator implementasi kebijakan Matland dalam (Hamdi, 2014:104-106) memiliki linearitas, efisiensi dan produktivitas, kemudian ditentukan target pencapaian sasaran kelompok untuk memberi informasi yang valid secara rasionalitas dengan teknis ekonomis. Mencapai target, sasaran sangat ditentukan dari efisien atau tingkat kemampuan dalam mencapai kelompok sasaran yang bernilai ekonomis dengan mudah diaplikasikan. Lihat dari tingkat efisiensinya yang telah dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Malang telah mencapai sasaran dengan kriteria yang sudah jelas.

Faktor Pendukung dan Penghambat

a. Faktor pendukung evaluasi implementasi program penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang No. 9 Tahun 2013.

Faktor pendukung adanya campur tangan dari pemerintah pusat dan Daerah Kota Malang, pemerintah, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), pengusaha (CSR) lainnya yang bergerak di bidang sosial, mahasiswa, orang tua, sumber daya manusia dan sarana prasarana. Adapun faktor pendukung lain yang dilihat indikator implementasi kebijakan Matland dalam (Hamdi, 2014:104-106), yaitu linearitas, efisien dan produktivitas, sebagai berikut:

1. Linearitas Atau Derajat Kesesuaian Standar

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya linearitas merupakan tujuan suatu kebijakan yang di peroleh untuk mengukur derajat kesesuaian untuk melaksanakan dengan tepat waktu, sehingga linearitas menunjukkan prosedur, tepat waktu dirumuskannya kebijakan tersebut.

2. Efisiensi

Berdasarkan penyajian sebelumnya, faktor pendukung memiliki proses, penyampaian kepada semua bidang kemudian dipersatukan menjadi satu untuk ditindaklanjuti pemerintah daerah Kota Malang. Tahap yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Malang adalah merancang hasil evaluasi masing-masing bidang dengan menggunakan analisis penyerapan, informasi yang valid agar dapat dilihat hasilnya jauh mana program kerja yang terlaksanakan. yang diukur dari derajat kesesuaian tingkat pendayagunaan sumberdaya oleh Dinas Sosial Kota Malang.

3. Produktivitas (Jumlah Capaian Sasaran Kelompok)

Dilihat data yang disajikan sebelumnya, dari kemampuan untuk mewujudkan standar jumlah kelompok sasaran. Pernyataan tersebut tentu akan dibuktikan dengan program yang berjalan selama ini oleh Dinas Sosial dengan melakukan usaha *preventive, represif dan rehabilitatif* yang sudah mengikuti Rencana Strategi Program Kerja dan Standar Operasional Pelayanan.

b. Faktor Penghambat Evaluasi Implementasi Program Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan Dan Pengemis Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang No. 9 Tahun 2013.

Faktor penghambat adalah masalah, kendala, hambatan dan rintangan serta tantangan muncul untuk menjalankan peraturan tersebut oleh Dinas Sosial Kota Malang. Faktor penghambat seperti yang disarankan dalam indikator implementasi kebijakan Matland dalam (Hamdi, 2014:104-106), yaitu linearitas, efisien dan produktivitas, sebagai berikut:

1. Linearitas Atau Derajat Kesesuaian Standar

Adapun yang menjadi faktor penghambat lihat dari prespektif linearitas, hal ini dikatakan menjadi penghambat apabila proses linearitas itu tidak dapat dijalankan dengan sebagaimana mestinya. Misalnya, dana dipergunakan dengan baik, sumber daya yang memadai, waktu dan sarana

prasarana lengkap. Tentu kebijakan sebelum dilaksanakan perlu koordinasi antara pembuat kebijakan dan pelaku kebijakan yang akan tahu arah, tujuan dan maksud dari kebijakan tersebut.

2. Efisiensi

Faktor penghambat dari prespektif efisiensi yang dimiliki Dinas Sosial Kota Malang, apabila efisiensi implementasi program tidak dilakukan melalui jumlah derajat kesesuaian dan tingkat pendayaguna sumberdaya yang memiliki target yang ingin dicapai maka program tidak bisa dikatakan baik atau belum bisa mencapai target.

3. Produktivitas (Jumlah Capaian Sasaran Kelompok)

Faktor penghambat dilihat dari prespektif produktivitas memiliki kemampuan, produktivitas yang dicapai pada saat ini belum bisa mencapai target yang dicapainya oleh Dinas Sosial Kota Malang, yang memiliki keterbatasan sumber daya manusia, dana, sarana prasarana dan kemampuan untuk menjalankan program kerjanya selama ini.

KESIMPULAN

Implementasi program penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis sudah sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013, dilihat dari Rencana Strategi Program Kerja Tahun 2015 dan Standar Operasional Pelayanan.

Faktor pendukungnya meliputi: Linearitas dengan derajat kesesuaian yang dapat menyerapkan informasi yang valid dan terukur menjalankan program kerja dengan baik. Efisiensi yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Malang sudah mencapai hasil yang baik. Program kerja yang terlaksana dapat di ukur dengan derajat kesesuaian dan tingkat pendayagunaan sumber daya waktu terlaksananya. Produktivitas sudah direncanakan dalam program kerja dengan mengikuti Rencana Strategi Program Kerja dan Standar Operasional Pelayanan yang tertuang dalam kelompok sasaran. Sedangkan faktor penghambat implementasi program penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis di Dinas Sosial Kota Malang, meliputi: linearitas belum berjalan dengan baik dikarenakan dana minim sumber daya tidak memadai, tidak tepat waktu dalam melaksanakan program kerja. Efisiensi tingkat pendayagunaan sumber daya belum mencapai target karena dengan keterbatas waktu dengan derajat sasaran kelompok. Produktivitas belum mencapai kemampuan target yang telah ditentukan oleh Dinas Sosial Kota Malang dengan keterbatasan sumber daya manusia, dana, sarana prasarana.

DAFTAR PUSTAKA

- Dunn. N. William. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Gajah Mada University Press. Bulaksumur. Yogyakarta. Indonesia.
- Hamdi, Muchlis. 2015. *Kebijakan Publik proses, analisis, dan partisipasi*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Peraturan Daerah Kota Malang No.9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan Dan Pengemis.
- Funome, Paulus I., Willy T. Hardiyanto., Dody Setyawan. 2015. *Peran Etika Politik Dalam Perumusan Kebijakan Publik*. Jurnal JISIP. FISIP, Unitri, Malang.
- Malang Nasional. 2016. (Online). [Http://Nasional. Kompas. Com/Read/2016/03/26/11344331/Read-Adverd. Html](http://Nasional.Kompas.Com/Read/2016/03/26/11344331/Read-Adverd.Html) Di Akses Pada 18/10/2016. 12:34.
- Widodo, Joko. 2013. *Analisis Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Bayumedia. Malang.