



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

**Skripsi**

**Disusun untuk memenuhi persyaratan menyelesaikan Pendidikan Strata 1  
Departemen Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Diponegoro**

**Penyusun**

**Nama : Joshua Fernando**

**NIM : 14020115140102**

**DEPARTEMEN ADMINISTRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS DIPONEGORO**

**2019**

**HALAMAN PERNYATAAN**  
**KEASLIAN KARYA ILMIAH (SKRIPSI)**

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

1. Nama Lengkap : Joshua Fernando H. Lumban Raja
2. Nomor Induk Mahasiswa : 14020115140102
3. Tempat / Tanggal Lahir : Bekasi/18 Agustus 1997
4. Program : S1 Reguler FISIP-Undip
5. Jurusan / Program Studi : Administrasi Publik
6. Alamat : Jalan Cendrawasih No. 25 Bumi Makmur  
Pondok Gede, Bekasi

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah (Skripsi / TA) yang saya tulis berjudul:

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

Adalah benar-benar **Hasil Karya Ilmiah Tulisan Saya Sendiri**, bukan hasil karya ilmiah orang lain atau jiplakan karya ilmiah orang lain.

Apabila dikemudian hari ternyata karya ilmiah yang saya tulis itu terbukti bukan hasil karya ilmiah saya sendiri atau hasil jiplakan karya orang lain, maka saya sanggup menerima sanksi berupa pembatalan hasil karya ilmiah saya dengan seluruh implikasinya, sebagai akibat kecurangan yang saya lakukan.

Demikianlah surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan dengan penuh kesadaran serta tanggungjawab.

Semarang, Juli 2019

Pembuat Pernyataan;

Joshua Fernando

NIM. 14020115140102

## HALAMAN PENGESAHAN

Judul Skripsi : Implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014  
Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan  
Pengemis di Kota Semarang

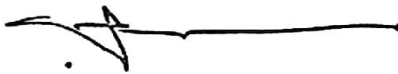
Nama : Joshua Fernando

NIM : 14020115140102

Program Studi : Administrasi Publik

Dinyatakan sah sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan pendidikan Strata I

Dekan



Dr. Drs. Hardi Warsono, MTP  
NIP. 19640827.199001.1.001

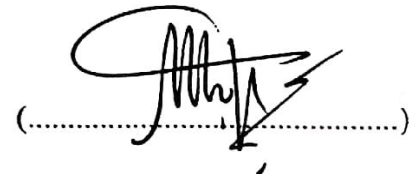
Semarang, Juli 2019  
Wakil Dekan I



Dr. Hedi Pudjo Santosa, M.Si  
NIP. 19610510.198902.1.002

**Dosen Pembimbing :**

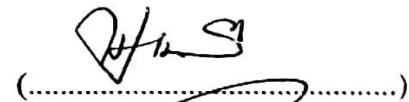
1. Dr. Dra. Hartuti Purnaweni, MPA



(.....)

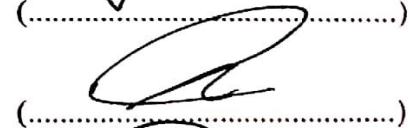
**Dosen Penguji Skripsi :**

1. Dra. Hesti Lestari, MS



(.....)

2. Dra. Maesaroh, M.Si



(.....)

3. Dr. Dra. Hartuti Purnaweni, MPA



(.....)

## HALAMAN MOTO

“i can do all things through Christ who strengthens me”

-Philippians 4:13-

“Jesus looked at them and said, “With man this is impossible, but with God all things are possible”

-Matthew 19:26-

‘ketakutanlah yang menenggelamkan, keberanian yang menyelamatkan:

-FSTVLST-

”semoga tak ada guna bila kau masih hanya diam saja”

-Nostress-

## HALAMAN PERSEMBAHAN

*Saya mempersembahkan skripsi ini kepada seluruh pihak yang berperan, khususnya untuk*

*Kedua orang tua, kedua saudara kandung, dan keponakan tercinta yang senantiasa mendoakan dan mengingatkan untuk terus bahagia*

*Merry Gloria, 'tak pernah jatuh pada orang lain seperti ini'*

*Keluarga di perantauan, (Alif, Arin, Enno, Latif, Mbot, Muti, Rani, Ravi, Reina, Upil, Budi, Prama, Anggi, Jati) dan yang lainnya. As days become years, friends become family.*

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

NAMA : Joshua Fernando

NIM : 14020115140102

---

### ABSTRAK

Keberadaan anak jalanan merupakan salah satu masalah yang kerap terjadi di kota-kota besar di Indonesia, sehingga diperlukan aturan sebagai landasan untuk menangani hal tersebut. Wilayah Kota Semarang telah memiliki sebuah aturan yang digunakan sebagai landasan dalam penanganan anak jalanan. Aturan tersebut tertuang dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi Perda tersebut serta faktor pendorong dan faktor penghambat implementasi Perda. Penelitian ini merupakan penelitian dengan metode deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu observasi, wawancara, dan dokumentasi. Hasil penelitian ini menunjukkan proses implementasi Perda dalam menangani keberadaan anak jalanan dilakukan melalui tahapan perlindungan, pengendalian sewaktu-waktu, penampungan sementara, pengungkapan dan pemahaman masalah, bimbingan sosial dan pemberdayaan, dan rujukan. Faktor yang mendukung implementasi yaitu komunikasi dan sikap pelaksana. Komunikasi yang baik telah dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Semarang melalui kegiatan sosialisasi dengan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Semarang, LSM-LSM terkait, dan masyarakat. Sikap pelaksana yang responsif juga turut mendukung keberhasilan implementasi Perda. Namun sumber daya dan kondisi sosial dan ekonomi masyarakat menjadi faktor yang menghambat proses implementasi. Saran yang direkomendasikan oleh peneliti kepada Dinas Sosial Kota Semarang, yaitu meningkatkan kualitas dan kuantitas dari sumber daya yang saat ini dimiliki oleh Dinas Sosial Kota Semarang, dan melakukan koordinasi lebih lanjut dengan pihak-pihak implementor lainnya agar tidak terjadi *overlapping* dalam proses implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang.

**Kata kunci:** Implementasi Kebijakan, Anak Jalanan,

TITLE : *Implementation of Semarang City Regulation Number 5 Year 2014 Regarding the Handling of Street Children, Homeless, and Beggars in Semarang City*

NAME : Joshua Fernando

NIM : 14020115140102

---

### ***ABSTRACT***

The existence of street children is one of the common problems that happen in big cities in Indonesia. Therefore we need a policy that can be used as a fundamental to deal with the problems of street children's existence. Semarang City already has the regulation that is used as a foundation in handling the street children. It is specified in Regional Regulation Number 5 Year 2014 concerning the Handling of Street Children, Homeless People, and Beggars in Semarang City. The aim of this study is to find out the implementation of this regulation including the supplementary factors and inhibiting factors for the implementation of the law. This research used a qualitative descriptive method. Observation, interviews, and documentation were used as the techniques of eliciting the data. The results of this research indicates that the implementation of local regulations in handling the existence of street children is carried out through protecting, provisional control, temporary shelter, disclosure and understanding problems, social guidance and empowerment, and referrals. The supporting factors of the implementation are communication and the implementer's attitudes. Good communication has been carried out by the Social Service Agency of Semarang city through outreach activities with the Semarang City Public Order Agency, related NGOs, and the community. The implementer's responsive attitudes also support the successful implementation of the Regional Regulation. However, social resources and economic conditions are the factors that hinder the implementation process. Suggestions that can be given by the researcher to the Semarang City Social Service Agency is to improve the quality and quantity of the resources that currently has been owned by the Semarang City Social Service Agency, and further coordination with the other implementing parties to avoid *overlapping* in the implementation process of the Regional Regulation Number 5 Year 2014 concerning the Handling of Street Children, Homeless People, and Beggars in Semarang City.

**Keywords: Implementation of policy, Street children**

## KATA PENGANTAR

Puji Tuhan, karena atas rahmat dan berkat-Nya penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul **“Implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang”**. Adapun penelitian skripsi ini adalah syarat menyelesaikan pendidikan Strata-1 (S1) di Departemen Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro Semarang.

Penulis menyadari bahwa dalam penelitian dari awal hingga proses akhir penelitian ini banyak mendapatkan dukungan dan bantuan dari berbagai pihak. Untuk itu selanjutnya ucapan terima kasih juga penulis haturkan kepada:

1. Bapak Dr. Hardi Warsono, MTP selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro Semarang.
2. Ibu Dr. A.P. Tri Yuniningsih, M.Si selaku Ketua Departemen Administrasi Publik
3. Ibu Dra. Maesaroh M. Si. selaku Ketua Prodi S1 Administrasi Publik.
4. Ibu Dr. Dra. Hartuti Purnaweni, MPA selaku Dosen Pembimbing, terima kasih atas segala ilmu dan bimbingannya sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian ini dengan baik dan benar.
5. Ibu Dra. Maesaroh, M.Si selaku Dosen Wali dan Dosen Penguji, terima kasih atas segala nasihat dan dukungannya selama masa perkuliahan penulis.
6. Ibu Dra. Hesti Lestari, MS selaku Dosen Penguji, terima kasih telah memberikan banyak masukan dalam skripsi ini.
7. Pihak Dinas Sosial Kota Semarang (Pak Angie, Mas Ari), Tim Penjangkauan Dinas Sosial (Ibu Reni), Kepala Panti Rehabilitasi Sosial Amongjiwo (Pak Krisna), dan Yayasan Emas Indonesia (Pak Samuel, Mas Gideon, dan Angkie) atas bantuannya dalam memperoleh data.



8. Orang tua penulis, Bapak John Frits Nainggolan dan Ibu Tiarni Panggabean atas segala doa dan dukungannya sejak penulis lahir hingga saat ini.
9. Saudara penulis, Friska Pertiwi dan Edwin Ferdinan, dan Rafahel atas segala dukungan moral maupun non-moral ketika penulis kesulitan.
10. Merry Gloria, *another support system* yang tak henti-hentinya membuat hari-hari menjadi lebih berwarna.
11. Teman-teman Kontrakan Wisuda 2019 (Anggi, Bagong, Budi, Mboot, dan Prama) untuk segala cerita indahnyanya selama tinggal satu atap.
12. Victoria's Secret, Arin, Alif, Enno, Iгаа, Mboot, Muti, Latif, Rani, Ravi, Reina, Upil, dan juga HP Rani Idola Kita yang menyatukan kita semua. Sejauh apapun melangkah, kita tau kemana kita harus pulang.
13. Mikat mania mantap yang sudah sangat banyak anggotanya tapi selalu punya tempat di dalam hati ini.
14. Keluarga PMK yang telah menjadi wadah bagi penulis untuk menyalurkan talenta.
15. Kawan-kawan Kos Putra Mandiri (Andrew, Bang Togar, Bang Ilmal, Mas Ardhi, Mas Ibnu, Mas Jarwo, Mas Rere, Mas Simo, dan segenap wags di dalamnya) untuk canda tawa dan drama selama kurang lebih 3 tahun.
16. Teman KKN Desa Nglondong (Alif, Ardania Meilaningrum, Brando Manurung, Fathia Amalina, Krisna Yudha Adinegara, Liana Arianti, Maria Carolina, Mira, Nabila, Rima Asri)

Semarang, Juli 2019

Joshua Fernando

NIM. 14020115140102



## DAFTAR ISI

<b>Halaman Judul .....</b>	<b>i</b>
<b>Halaman Pernyataan Keaslian Karya Ilmiah .....</b>	<b>ii</b>
<b>Halaman Pengesahan.....</b>	<b>iii</b>
<b>Halaman Motto .....</b>	<b>iv</b>
<b>Halaman Persembahan.....</b>	<b>v</b>
<b>Abstrak.....</b>	<b>vi</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>vii</b>
<b>Kata Pengantar .....</b>	<b>viii</b>
<b>Daftar Isi .....</b>	<b>x</b>
<b>Daftar Gambar .....</b>	<b>xv</b>
<b>Daftar Tabel dan Grafik.....</b>	<b>xvi</b>
<b>BAB I Pendahuluan .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	14
1.3 Tujuan Penelitian.....	14
1.4 Manfaat Penelitian.....	15
1.4.1 Manfaat Teoritis .....	15
1.4.2 Manfaat Praktis .....	15
1.5 Kajian Pustaka.....	15
1.5.1 Penelitian Terdahulu .....	16
1.5.2 Administrasi Publik.....	21
1.5.3 Paradigma Administrasi Publik.....	24
1.5.4 Kebijakan Publik .....	29
1.5.5 Implementasi Kebijakan.....	32
1.5.5.1 Model Mazmanian dan Paul A. Sabatier .....	32
1.5.5.2 Model George C. Edwards III.....	34

1.5.5.3 Model Van Meter dan Van Horn .....	36
1.5.6 Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis .....	39
1.6 Operasionalisasi Konsep .....	42
1.7 Metode Penelitian.....	52
1.7.1 Desain Penelitian.....	52
1.7.2 Situs Penelitian .....	53
1.7.3 Subjek Penelitian.....	53
1.7.4 Jenis Data dan Sumber Data.....	54
1.7.5 Teknik Pengumpulan Data.....	54
1.7.6 Analisis dan Interpretasi Data.....	56
1.7.7 Kualitas Data.....	57
1.7.8 Kerangka Pikir Penelitian.....	59
<b>BAB II GAMBARAN UMUM .....</b>	<b>62</b>
2.1 Gambaran Umum Kota Semarang .....	62
2.1.1 Kondisi Geografis Kota Semarang .....	64
2.1.2 Kondisi Demografis Kota Semarang .....	66
2.1.3 Kependudukan .....	66
2.2 Gambaran Umum Dinas Sosial Kota Semarang .....	69
2.2.1 Visi dan Misi.....	69
2.2.2 Tugas Pokok dan Fungsi.....	71
2.2.3 Struktur Organisasi .....	72
2.2.4 Bidang Rehabilitasi Sosial .....	75
2.3 Gambaran Umum Satuan Polisi Pamong Praja .....	76
2.3.1 Visi .....	76
2.3.2 Tugas Pokok dan Fungsi.....	76
<b>BAB III HASIL PENELITIAN .....</b>	<b>78</b>

3.1 Deskripsi Informan.....	78
3.2 Implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang.....	79
3.2.1 Perlindungan .....	81
3.2.2 Pengendalian Sewaktu-waktu .....	84
3.2.3 Penampungan Semaentara .....	87
3.2.4 Pengungkapan dan Pemahaman Masalah .....	88
3.2.5 Bimbingan Sosial dan Pemberdayaan.....	89
3.2.6 Rujukan .....	92
3.3 Faktor Pendorong dan Penghambat Implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang.....	94
3.3.1 Komunikasi .....	94
3.3.2 Sumber Daya.....	98
3.3.2.1 Sumber Daya Finansial.....	98
3.3.2.2 Sumber Daya Manusia.....	99
3.3.2.3 Fasilitas .....	100
3.3.3 Kondisi Ekonomi dan Sosial Masyarakat .....	101
3.3.3.1 Kondisi Ekonomi .....	102
3.3.3.2 Kondisi Sosial.....	103
3.3.4 Sikap Pelaksana .....	103
3.3.4.1 Respon Implementor Terhadap Kebijakan .....	104
3.3.4.2 Tindakan Implementor.....	105
3.3.4.3 Komitmen Implementor.....	106
<b>BAB IV PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN .....</b>	<b>108</b>
4.1 Implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang.....	108

4.1.1 Perlindungan .....	109
4.1.2 Pengendalian Sewaktu-Waktu .....	111
4.1.3 Penampungan Sementara .....	113
4.1.4 Pengungkapan dan Pemahaman Masalah .....	115
4.1.5 Bimbingan Sosial dan Pemberdayaan.....	116
4.1.6 Rujukan.....	118
4.2 Faktor Pendorong dan Penghambat Implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang .....	120
4.2.1 Komunikasi .....	120
4.2.2 Sumber Daya.....	122
4.2.2.1 Sumber Daya Finansial.....	122
4.2.2.2 Sumber Daya Manusia.....	123
4.2.2.3 Fasilitas .....	124
4.2.3 Kondisi Ekonomi dan Sosial Masyarakat .....	125
4.2.3.1 Kondisi Ekonomi.....	126
4.2.3.2 Kondisi Sosial.....	126
4.2.4 Sikap Pelaksana .....	127
4.2.4.1 Respon Implementor terhadap Kebijakan .....	128
4.2.4.2 Tindakan Implementor.....	129
4.2.4.3 Komitmen Implementor.....	129
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>131</b>
5.1 Kesimpulan.....	131
5.1.1 Implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang.....	131
5.1.1.1 Perlindungan .....	131

5.1.1.2 Pengendalian Sewaktu-waktu .....	132
5.1.1.3 Penampungan Sementara .....	132
5.1.1.4 Pengungkapan dan Pemahaman Masalah .....	132
5.1.1.5 Bimbingan Sosial dan Pemberdayaan.....	133
5.1.1.6 Rujukan .....	133
5.1.2 Faktor Pendorong dan Penghambat Implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Semarang.....	134
5.1.2.1 Faktor Pendorong .....	134
5.1.2.2 Faktor Penghambat .....	135
5.2 Saran .....	136
5.2.1 Dinas Sosial Kota Semarang.....	136
5.2.2 Yayasan Emas Indonesia .....	137
<b>Daftar Pustaka.....</b>	<b>138</b>

**DAFTAR GAMBAR**

Gambar 1.1 Jumlah Anak Jalanan di Indonesia .....	8
Gambar 1.2 Tahap-Tahap Kebijakan Publik.....	32
Gambar 1.3. Model Implementasi Kebijakan menurut George C Edward.....	37
Gambar 1.4 Model Implementasi Kebijakan menurut Van Meter Van Horn.....	39
Gambar 1.5 Bagan Kerangka Pikir Penelitian. ....	61
Gambar 2.1 Peta Kota Semarang .....	63
Gambar 2.2 Struktur Organisasi Dinas Sosial Kota Semarang.....	74
Gambar 3.1 Rumah Singgah Amongjiwo .....	83
Gambar 3.2 Kamar Rumah Singgah Yayasan Emas Indonesia .....	84
Gambar 3.3 Kegiatan Razia Tim Penjangkauan Dinas Sosial .....	86
Gambar 4.1 Bukti Pembayaran dan Kartu Transport Anak Jalanan YEI .....	119



**DAFTAR TABEL DAN GRAFIK**

Tabel 1.1 Jumlah Anak Jalanan Kota Semarang.....	9
Tabel 1.2 Jumlah Penduduk Miskin di Kota Semarang.....	12
Tabel 1.3 Daftar Penelitian Terdahulu.....	16
Tabel 1.4 Matriks Wawancara. ....	46
Tabel 2.1 Luas Wilayah Kecamatan di Kota Semarang .....	66
Tabel 2.2 Peningkatan Jumlah Penduduk di Kota Semarang .....	67
Tabel 2.3 Penyebaran Penduduk Kota Semarang Tahun 2017 .....	68
Tabel 3.1 Deskripsi Informan .....	79
Grafik 1.1 Faktor Keberadaan Anak Jalanan Kota Semarang .....	11