

EVALUASI KEBIJAKAN PROGRAM REHABILITASI SOSIAL PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS PADA DINAS SOSIAL KOTA SERANG

Gibran Brilian Salman¹, Try Adhi Bangsawan², Eli Apud Saepudin³

^{1,2,3}Administrasi Publik, Universitas Bina Bangsa, Indonesia

Email: salmanpratama551@gmail.com

Abstrak

Fenomena gelandangan dan pengemis (gepeng) hingga kini masih menjadi permasalahan sosial yang memerlukan perhatian khusus, termasuk di Kota Serang. Sebagai bentuk respons, Dinas Sosial Kota Serang melaksanakan Program Rehabilitasi Sosial yang ditujukan untuk mengembalikan fungsi sosial para gepeng. Penelitian ini bertujuan menilai efektivitas kebijakan tersebut dengan menggunakan model evaluasi William N. Dunn, yang mencakup enam indikator utama: efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data berupa wawancara mendalam, observasi, serta dokumentasi yang melibatkan pegawai dinas sosial, petugas lapangan, dan penerima manfaat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa program ini relatif berhasil menekan jumlah gepeng yang kembali turun ke jalan, meski masih terdapat hambatan berupa keterbatasan anggaran, minimnya fasilitas, kurangnya sosialisasi, serta rendahnya jumlah tenaga pendamping. Dengan demikian, meskipun kebijakan ini terbukti memberi dampak positif, penguatan aspek pendukung sangat diperlukan agar tujuan rehabilitasi sosial dapat tercapai secara lebih maksimal dan berkelanjutan.

Kata Kunci : evaluasi kebijakan, rehabilitasi sosial, gelandangan dan pengemis.

Abstract

The issue of homelessness and begging continues to pose a significant social challenge, including in Serang City. To address this, the Serang City Social Affairs Office has implemented a Social Rehabilitation Program aimed at restoring the social functions of homeless individuals and beggars. This study evaluates the policy using William N. Dunn's policy evaluation model, which includes six dimensions: effectiveness, efficiency, adequacy, equity, responsiveness, and appropriateness. A descriptive qualitative approach was employed, with data gathered through in-depth interviews, observations, and documentation involving social office staff, field officers, and program beneficiaries. The findings reveal that while the program has been relatively successful in reducing the recurrence of street begging, several obstacles remain, including limited budget allocation, lack of facilities, insufficient outreach, and a shortage of support staff. In conclusion, although the program demonstrates positive outcomes, improvements in supporting aspects are essential to ensure that the objectives of social rehabilitation are achieved more effectively and sustainably.

Keywords: policy evaluation, social rehabilitation, homeless and beggars.

PENDAHULUAN

Salah satu persoalan mendasar yang terus dihadapi negara berkembang, termasuk Indonesia, adalah kemiskinan. Sejak masa kemerdekaan hingga kini, masalah ini seakan belum tuntas dan tetap menjadi fenomena sosial yang melekat di masyarakat. Kondisi serupa juga dialami Kota Serang, di mana tingkat kemiskinan masih menunjukkan kecenderungan meningkat. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Serang, pada tahun 2025 jumlah penduduk miskin mencapai 23,82 ribu jiwa, mengalami kenaikan dibandingkan periode sebelumnya (Tasmilah, 2020).

Secara umum, penyebab kemiskinan dapat digolongkan ke dalam dua kategori. Pertama adalah faktor struktural, yakni muncul akibat kebijakan atau perencanaan pembangunan yang tidak berpihak pada kelompok miskin sehingga mereka tidak memiliki kemampuan untuk memperbaiki kondisi hidupnya. Kedua adalah faktor kultural, yakni kemiskinan yang dipengaruhi oleh budaya atau kebiasaan masyarakat yang enggan melakukan perubahan dan pengembangan diri, sehingga berbagai program pemerintah tidak memberikan dampak signifikan (Subu et al., 2021).

Kemiskinan kultural biasanya dipicu oleh pola pikir yang pasif, di mana individu atau kelompok tidak berusaha memperbaiki kualitas hidup. Kondisi ini diperburuk dengan rendahnya pendidikan, terbatasnya kesempatan kerja, kurangnya keterampilan, serta faktor internal lain seperti malas berusaha. Hal ini mengakibatkan keterbatasan dalam memenuhi kebutuhan dasar sehari-hari.

Permasalahan tersebut berdampak langsung pada meningkatnya jumlah pengangguran dan menimbulkan masalah sosial baru seperti keberadaan gelandangan dan pengemis (gepeng). Menurut data BPS, jumlah pengangguran di Indonesia mencapai 7,28 juta orang dengan kenaikan sekitar 4,76 persen dibandingkan tahun sebelumnya (Tasmilah, 2020).

Provinsi Banten, dengan Kota Serang sebagai ibu kotanya, termasuk daerah dengan pertumbuhan gepeng yang cukup tinggi. Pada tahun 2024, tercatat ada 581 pengemis dan 324 gelandangan di wilayah Banten. Di tahun yang sama, tingkat pengangguran di Kota Serang mencapai 7,12 persen atau sekitar 72,584 orang. Bahkan terdapat satu kawasan di Kota Serang yang dikenal sebagai "kampung pengemis", yaitu Kampung Kebanyakan,

Kelurahan Sukawana, Kecamatan Serang. Sebagian besar warga di kawasan tersebut menjadikan mengemis sebagai mata pencaharian utama.

Fenomena gepeng di Kota Serang dipengaruhi oleh faktor internal maupun eksternal. Faktor internal mencakup kondisi ekonomi keluarga, rendahnya pendidikan, usia lanjut, tidak adanya keterampilan, minimnya dukungan keluarga, dan lemahnya mental individu. Sedangkan faktor eksternal meliputi kondisi lingkungan, terbatasnya fasilitas, kurangnya akses informasi, ketiadaan modal usaha, hingga ketimpangan sosial ekonomi di wilayah perkotaan.

Selain alasan ekonomi, terdapat faktor lain yang mendorong munculnya gepeng, seperti penggunaan narkoba, konflik dalam keluarga, hingga trauma psikologis yang menyebabkan individu memilih hidup di jalan. Sebagai langkah penyelesaian, Dinas Sosial Kota Serang berupaya melakukan rehabilitasi sosial melalui berbagai program, termasuk penempatan di panti sosial sebagai alternatif terakhir. Upaya ini sejalan dengan Peraturan Daerah Kota Serang No. 2 Tahun 2010 tentang Pencegahan, Pemberantasan, dan Penanggulangan Penyakit Masyarakat serta Permensos RI No. 90 Tahun 2018 tentang Standar Teknis Dasar Pelayanan Minimal Bidang Sosial di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

Sedangkan pengemis di artikan sebagai orang yang secara terbuka dan teratur meminta uang atau barang untuk penggunaan pribadi secara tatap muka dari orang yang tidak di kenal tanpa menawarkan produk atau jasa yang dapat diidentifikasi atau di hargai dengan imbalan barang yang di terima.

Rumusan Masalah Peneliti adalah :

1. Bagaimana hasil evaluasi kebijakan Program Rehabilitasi Sosial dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Serang?
2. Apa saja faktor yang menjadi pendukung dan penghambat pelaksanaan program?

Tinjauan Pustaka

Menurut Dunn (2017), evaluasi kebijakan publik merupakan proses penting dalam menentukan sejauh mana sebuah program mampu mencapai tujuannya. Evaluasi ini biasanya dilakukan melalui enam kriteria, yaitu: efektivitas, efisiensi, kecukupan,

pemerataan, responsivitas, dan ketepatan. Ke enam indikator tersebut menjadi alat ukur dalam melihat keberhasilan sekaligus kelemahan dari suatu kebijakan publik.

Sejumlah penelitian terdahulu menunjukkan bahwa program rehabilitasi sosial umumnya memberikan dampak yang cukup positif, meskipun seringkali menghadapi keterbatasan di berbagai aspek. Subu (2020) menemukan bahwa program serupa di Kota Serang sudah berjalan, tetapi terkendala dalam hal pendanaan dan keberlanjutan pasca rehabilitasi. Penelitian Widiana (2018) di Jawa Tengah juga memperlihatkan bahwa sebagian penerima program kembali ke jalan karena minimnya tindak lanjut pembinaan. Lubis (2020) menyoroti bahwa pembinaan yang mencakup aspek spiritual, sosial, dan keterampilan merupakan faktor penting untuk keberhasilan program. Lebih jauh, evaluasi dipandang sebagai penghubung dalam proses kebijakan publik, di mana pemerintah merancang program untuk mencapai tujuan tertentu, seperti peningkatan kualitas hidup masyarakat. Namun, meskipun dirancang dengan cermat, tidak semua program mampu memenuhi tujuan awalnya. Hal ini sesuai dengan temuan Areeza & Tauran (2016) serta Dengah et al. (2017), yang menekankan bahwa kualitas perencanaan dan pelaksanaan program sangat menentukan keberhasilan. Oleh karena itu, evaluasi kebijakan menjadi penting untuk mengukur sejauh mana implementasi program dapat dikatakan berhasil atau tidak.

Gelandangan dan pengemis merupakan bidang praktik yang rumit serta terus berkembang bagi pekerja sosial. Dinamika perkembangannya dipengaruhi oleh berbagai faktor, sehingga tidak ada penyelesaian yang sederhana. Penanganannya memerlukan pemahaman mendalam mengenai proses-proses yang memengaruhi keberadaan tunawisma. Istilah tunawisma sendiri diartikan secara luas, mencakup kelompok masyarakat yang hidup berpindah-pindah tanpa memiliki tempat tinggal tetap, seperti keluarga, perempuan, remaja, maupun lanjut usia.

Pengemis dipahami sebagai individu yang secara langsung dan berulang kali meminta uang atau barang untuk kepentingan pribadi dari orang asing, tanpa memberikan produk maupun jasa yang jelas nilainya sebagai imbalan atas apa yang diterimanya.

Beberapa kasus gelandangan dan pengemis pada kenyataannya muncul karena peran serta fungsi keluarga tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Salah satu contohnya adalah ketika fungsi ekonomi dalam keluarga tidak berjalan dengan baik, sehingga mendorong anggota keluarga terpaksa hidup sebagai gelandangan atau pengemis.

Berdasarkan PERDA Kota Serang Nomor 2 Tahun 2010, Pemerintah Kota Serang melalui Dinas Sosial telah merancang program khusus untuk menangani permasalahan gelandangan dan pengemis (gepeng), yaitu Program Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis. Program ini merupakan langkah strategis pemerintah dalam mengupayakan pemulihan fungsi sosial para gepeng agar dapat kembali berperan secara wajar di tengah masyarakat.

Namun, dalam pelaksanaannya, Dinas Sosial Kota Serang menghadapi beberapa kendala. Pertama, tidak adanya pendampingan berkelanjutan bagi gepeng yang telah selesai dibina. Kedua, kurangnya sosialisasi dari pemerintah kota dan Dinas Sosial terkait program rehabilitasi tersebut. Ketiga, lemahnya komunikasi antara petugas Satpol PP dengan para gepeng, sehingga seringkali mereka memilih melarikan diri. Keempat, tidak adanya tindak lanjut setelah program selesai dilaksanakan. Kelima, rendahnya kesadaran para gepeng untuk ikut serta dalam kegiatan pembinaan maupun pelatihan yang menjadi bagian dari program rehabilitasi sosial.

Dalam pelaksanaan Program Rehabilitasi, penyusunan kegiatan wajib melibatkan klien beserta keluarganya. Hal ini penting karena keseluruhan proses merupakan bentuk pencegahan sekaligus pengembangan perubahan sosial yang dirancang secara terencana dan terukur. Tujuan utamanya adalah mengoptimalkan potensi serta sumber kesejahteraan sosial, dengan menjadikan keluarga dan lingkungan sosial sebagai ruang lingkup utama. Kesejahteraan sosial sebagai bentuk upaya refungsionalisasi dapat dilakukan melalui tiga pendekatan. Pertama, penanganan berbasis fasilitas panti, yaitu dengan memaksimalkan sarana dan prasarana yang tersedia agar program serta kegiatan dapat berjalan efektif dalam membimbing penerima manfaat menuju kehidupan yang lebih produktif. Dengan demikian, mereka tidak hanya memperoleh manfaat secara pribadi, tetapi juga dapat memberikan kontribusi lebih luas dalam kehidupan sosial layaknya masyarakat pada umumnya. Kedua, pendekatan non-panti berbasis masyarakat (community-based social rehabilitation), yakni model rehabilitasi yang berorientasi pada partisipasi masyarakat dalam penyediaan fasilitas maupun tempat untuk mendukung pelayanan rehabilitasi.

Ketiga, pendekatan berbasis lingkungan penampungan yang terintegrasi dengan masyarakat (seperti pondok sosial/liponsos). Model ini dirancang sebagai bentuk penanganan yang lebih komprehensif dan integratif bagi gelandangan serta pengemis di

Kota Serang, dengan tujuan pengembangan aspek fisik, mental, maupun sosial (Subu et al., 2021).

Fenomena ini membawa dampak yang cukup luas, bukan hanya mengganggu ketertiban umum dan merusak keindahan kota, tetapi juga berpotensi menimbulkan persoalan kesehatan, keamanan, serta menurunkan citra Kota Serang sebagai pusat pemerintahan dan perekonomian di Provinsi Banten. Kemunculan gelandangan dan pengemis tidak semata-mata disebabkan oleh faktor kemiskinan, melainkan juga dipengaruhi oleh aspek sosial, psikologis, rendahnya keterampilan, serta terbatasnya akses terhadap pekerjaan yang layak.

Dinas Sosial Kota Serang telah mengimplementasikan Program Rehabilitasi Sosial sebagai salah satu bentuk intervensi untuk menekan jumlah serta meningkatkan kualitas hidup gelandangan dan pengemis. Meski demikian, efektivitas program tersebut belum banyak dikaji secara menyeluruh. Tanpa adanya evaluasi yang jelas, sulit untuk mengetahui sejauh mana kebijakan yang diterapkan benar-benar mampu menyelesaikan permasalahan secara berkesinambungan. Karena itu, diperlukan evaluasi terhadap Program Rehabilitasi Sosial Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Serang, dengan tujuan menilai hasil yang dicapai, mengidentifikasi kendala, serta menyusun rekomendasi perbaikan yang lebih tepat dan efektif.

Evaluasi berperan sebagai jembatan dalam proses kebijakan publik. Pemerintah merancang suatu program dengan tujuan tertentu untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Namun, meskipun disusun dengan perencanaan yang matang, tidak semua program mampu mencapai hasil yang diharapkan (Areeza & Tauran, 2016; Dengah et al., 2017). Oleh karena itu, perencanaan dan pelaksanaan program perlu dilakukan secara optimal, serta diperlukan evaluasi kebijakan untuk menilai keberhasilan maupun kegagalan implementasi program tersebut.

Menurut Dunn (2017), evaluasi merupakan prosedur dalam analisis kebijakan yang bertujuan untuk memperoleh informasi mengenai nilai atau manfaat dari suatu tindakan, baik yang telah dilakukan di masa lalu maupun yang direncanakan di masa mendatang. Evaluasi dapat dipandang sebagai bentuk interpretasi, klasifikasi, sekaligus penilaian. Secara lebih khusus, evaluasi dipahami sebagai proses menghasilkan informasi mengenai nilai atau manfaat dari hasil suatu kebijakan.

James Anderson dalam Winarno (2017) menjelaskan bahwa evaluasi merupakan kegiatan yang mencakup penilaian terhadap isi kebijakan, proses implementasi, serta dampaknya. Evaluasi tidak hanya dilakukan pada tahap akhir, tetapi juga berlangsung sepanjang proses politik. Dengan demikian, evaluasi strategi dapat meliputi perumusan masalah, penyusunan usulan program untuk mengatasi masalah tersebut, pelaksanaan program, hingga penilaian terhadap dampak yang ditimbulkannya.

Menurut James P. Lester dan Joseph Stewart dalam Winarno (2017:23), evaluasi kebijakan bertujuan untuk meneliti penyebab kegagalan kebijakan atau menilai apakah kebijakan nasional telah dijalankan sesuai dengan efek yang diharapkan. Dengan demikian, peran utama evaluasi kebijakan adalah mengidentifikasi konsekuensi yang ditimbulkan suatu kebijakan melalui deskripsi dampak yang ada, serta menilai keberhasilan atau kegagalannya berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditentukan sebelumnya.

Briant & White dalam Wibawa (2017) menyatakan bahwa pada dasarnya evaluasi kebijakan harus mampu menunjukkan sejauh mana kebijakan nasional beserta implementasinya mendekati tujuan yang telah ditetapkan. Pandangan ini menegaskan bahwa kebijakan dapat dievaluasi pada tahap implementasi, sementara implementasi sendiri dapat dinilai berdasarkan dampak serta konsekuensi yang ditimbulkannya.

Menurut Rossi & Freeman dalam Wibawa (2017), tujuan evaluasi program adalah agar peneliti dapat menilai suatu kebijakan berdasarkan kriteria tertentu. Dengan kata lain, inti dari evaluasi kebijakan terletak pada adanya tujuan dan kriteria yang jelas. Tujuan menunjukkan sasaran yang ingin dicapai, baik dalam bentuk umum maupun dalam angka yang terukur. Sementara itu, kriteria berfungsi memastikan bahwa tujuan tersebut dapat tercapai secara memuaskan. Dalam praktiknya, sebuah program bisa dianggap gagal jika dinilai dengan satu kriteria, tetapi dapat dipandang berhasil apabila dievaluasi menggunakan kriteria yang berbeda.

Tujuan Evaluasi Kebijakan Publik

Subarsono (2018:120) menjelaskan bahwa tujuan evaluasi kebijakan dapat dirinci sebagai berikut:

1. Menilai tingkat implementasi kebijakan

Melalui evaluasi dapat diketahui sejauh mana tujuan dan sasaran kebijakan telah

tercapai.

2. Mengukur efisiensi

Evaluasi digunakan untuk menilai perbandingan antara biaya yang dikeluarkan dengan manfaat yang diperoleh dari suatu kebijakan.

3. Menilai kinerja kebijakan

Tujuan lainnya adalah untuk mengukur tingkat serta kualitas pelaksanaan dan hasil dari kebijakan yang dijalankan.

4. Menganalisis dampak kebijakan

Evaluasi juga ditujukan untuk mengidentifikasi dampak kebijakan, baik yang bersifat positif maupun negatif.

5. Mengidentifikasi penyimpangan

Evaluasi membantu menemukan adanya kemungkinan penyimpangan dengan cara membandingkan tujuan yang ditetapkan dengan hasil yang dicapai.

6. Memberikan masukan untuk kebijakan mendatang

Tujuan akhir dari evaluasi adalah memberikan rekomendasi agar kebijakan di masa depan dapat disusun dengan lebih baik.

¶ Tipe Evaluasi Kebijakan Publik

pe Evaluasi Kebijakan Publik James Anderson mengklasifikasikan jenis-jenis evaluasi kebijakan sebagai berikut (Winarno, 2017:227):

1. Jenis-Jenis Evaluasi Kebijakan sebagai Kegiatan Fungsional Dalam jenis evaluasi kebijakan ini, pembuat kebijakan dan pengelola senantiasa mempertimbangkan manfaat dan dampak kebijakan, program, dan proyek. Evaluasi seperti ini menumbuhkan konflik, karena evaluator yang berbeda menggunakan kriteria yang berbeda sehingga menghasilkan kesimpulan yang berbeda mengenai manfaat kebijakan yang sama.
2. Jenis evaluasi ini menitikberatkan pada karakteristik kebijakan atau program tertentu, khususnya terkait integritas serta efisiensi pelaksanaannya. Akan tetapi, evaluasi semacam ini umumnya hanya memberikan sedikit informasi

mengenai pengaruh atau dampak program terhadap masyarakat.

3. **Evaluasi Kebijakan Sistematis** merupakan jenis evaluasi yang meskipun tergolong baru, kini semakin mendapat perhatian dari para praktisi kebijakan. Evaluasi ini dilakukan secara objektif dengan menelaah program yang dijalankan untuk menilai dampaknya bagi masyarakat serta mengukur sejauh mana tujuan yang telah ditetapkan tercapai. Hasil dari evaluasi tersebut dapat memberikan wawasan yang berguna, baik untuk memperbaiki kebijakan dan program yang sedang berlangsung maupun sebagai bahan perencanaan kebijakan dan program di masa mendatang.

Dampak Evaluasi Kebijakan Publik

Menurut Wahab (2018), kegagalan kebijakan umumnya disebabkan oleh tiga faktor, yaitu lemahnya implementasi (poor implementation), kualitas kebijakan yang buruk (poor policy), atau adanya faktor ketidakberuntungan (bad luck). Sementara itu, penelitian mengenai dampak atau evaluasi kebijakan bertujuan untuk menelaah konsekuensi yang ditimbulkan dari suatu kebijakan, atau dengan kata lain mencari jawaban atas apa yang terjadi sebagai hasil dari proses implementasi kebijakan tersebut.

Salah satu peran penting evaluasi kebijakan adalah menyajikan informasi yang akurat dan dapat diandalkan mengenai kinerja suatu kebijakan. Menurut Wahab (2018:62), dampak kebijakan dalam konteks ini mencakup beberapa unsur berikut.

Evaluasi kebijakan berfungsi untuk menilai kesesuaian antara kebijakan dengan kebutuhan masyarakat, sehingga dapat dipastikan bahwa kebutuhan, nilai, serta peluang telah diakomodasi melalui kebijakan atau program yang dijalankan. Selain itu, evaluasi juga memberikan gambaran mengenai sejauh mana tujuan yang telah ditetapkan berhasil dicapai.

Implementasi kebijakan dimaksudkan untuk menilai apakah langkah yang dijalankan oleh pihak pelaksana benar-benar efektif, responsif, akuntabel, serta adil. Dalam proses ini, evaluasi kebijakan juga perlu mempertimbangkan aspek hak asasi manusia. Hal ini penting, sebab meskipun tujuan dan sasaran kebijakan publik dapat tercapai, penerapannya berpotensi melanggar hak asasi sebagian warga negara. Selain itu, evaluasi juga harus menelaah dampak yang ditimbulkan dari kebijakan tersebut. Dengan demikian, evaluator

dituntut mampu memperkuat capaian (outcome) serta hasil akhir dari implementasi kebijakan.

Wahab (2018) menyatakan bahwa evaluasi kebijakan adalah aktivitas fungsional yang keberadaannya seiring dengan lahirnya kebijakan itu sendiri. Untuk menilai dampak suatu kebijakan, pada dasarnya ada tiga aspek utama yang perlu diperhatikan.

1. Evaluasi kebijakan bertujuan menyajikan informasi yang relevan mengenai kinerja suatu kebijakan. Tujuannya adalah menilai berbagai aspek dari instrumen kebijakan, termasuk bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan serta hasil yang dicapai dari penggunaannya.
2. Tujuan dari evaluasi kebijakan adalah menilai kejelasan tujuan atau sasaran yang berkaitan dengan masalah yang hendak diselesaikan. Dalam hal ini, evaluasi berfokus pada substansi kebijakan publik yang berlaku. Premis utamanya ialah bahwa kebijakan publik dirancang untuk mengatasi persoalan tertentu. Namun, dalam praktiknya, meskipun tujuan kebijakan tercapai, permasalahan seringkali masih tetap berlangsung.
3. Evaluasi kebijakan dimaksudkan untuk memberikan sumbangan bagi evaluasi kebijakan lainnya, khususnya dalam aspek metodologi. Dengan demikian, tujuan utama dari evaluasi kebijakan adalah menghasilkan rekomendasi berdasarkan temuan evaluasi terhadap kebijakan yang ditelaah.

Indikator Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi merupakan proses penyediaan informasi yang sah mengenai hasil suatu kebijakan. Melalui evaluasi, dapat diperoleh data yang akurat dan dapat dipercaya terkait implementasi kebijakan, terutama mengenai efektivitas dan keandalannya, serta sejauh mana kebutuhan, nilai, dan peluang yang sah terpenuhi melalui kebijakan publik. Evaluasi juga berperan dalam memperjelas serta mengkritisi nilai-nilai yang melandasi penetapan target kebijakan, sekaligus mendukung penerapan teknik analisis kebijakan lainnya seperti perumusan masalah dan pemberian rekomendasi. Meskipun berkaitan dengan keseluruhan

proses politik, evaluasi lebih menitikberatkan pada kinerja kebijakan, khususnya aspek implementasinya (Nugroho, 2018).

Selanjutnya Dunn dalam (Nugroho, 2018) menguraikan kriteria evaluasi kebijakan publik sebagai berikut:

1. **Efektivitas** merujuk pada sejauh mana suatu alternatif mampu menghasilkan output atau dampak yang sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.
2. **Efisiensi** berkaitan dengan besarnya sumber daya atau usaha yang digunakan untuk mencapai tingkat efektivitas tertentu.
3. **Kecukupan** menunjukkan seberapa jauh tingkat efektivitas tersebut dapat menjawab kebutuhan, nilai, maupun peluang yang menjadi dasar permasalahan.
4. **Pemerataan** berhubungan dengan sejauh mana manfaat dari kebijakan dapat terdistribusi secara adil di masyarakat.
5. **Responsivitas** menilai sejauh mana kebijakan mampu menanggapi kebutuhan, preferensi, dan nilai-nilai kelompok masyarakat yang menjadi target sasaran.
6. **Ketepatan** menekankan pada kesesuaian atau relevansi suatu kebijakan terhadap kondisi dan kebutuhan masyarakat.

Pengertian Gelandangan dan Pengemis

Fenomena kemiskinan masih terlihat nyata di tengah masyarakat, salah satunya ditandai dengan keberadaan gelandangan dan pengemis yang sering dijumpai di ruang publik, kawasan perumahan, maupun lokasi strategis lainnya yang mendukung aktivitas mereka. Media juga kerap memberitakan maraknya penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) seperti anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Serang. Bahkan terdapat keluarga gelandangan dan pengemis yang menetap di halte bus, serta praktik mengemis dengan menyewa anak demi memperoleh penghasilan lebih banyak (Purwasih, 2021).

Di berbagai kota besar di Indonesia, keberadaan gelandangan dan pengemis merupakan fenomena sosial yang sering dijumpai. Kondisi ini menuntut perhatian serius

dari berbagai pihak melalui upaya penanganan yang intensif, karena termasuk permasalahan sosial yang berdampak luas. Masyarakat memandang keberadaan gelandangan dan pengemis sebagai sesuatu yang tidak diinginkan, sulit ditoleransi, serta dipersepsikan sebagai ancaman terhadap nilai-nilai fundamental kehidupan sosial. Oleh sebab itu, dibutuhkan langkah bersama untuk menanggulanginya. Jumlah gelandangan dan pengemis dari tahun ke tahun juga menunjukkan masih adanya kebutuhan akan penanganan serius, baik dari pemerintah pusat maupun daerah. Pernyataan ini disampaikan oleh Menteri Sosial pada tahun 2019 melalui (Taris, 2020).

Jumlah pengemis di Indonesia diperkirakan mencapai sekitar 77.500 orang yang tersebar di berbagai kota besar. Untuk menanggulangi permasalahan gelandangan dan pengemis tersebut, pemerintah telah menetapkan regulasi berupa Permensos RI Nomor 9 Tahun 2018 tentang Standar Teknis Pelayanan Dasar pada Standar Pelayanan Minimal (SPM) di bidang sosial, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Dengan adanya aturan ini, pemerintah daerah memiliki dasar kewenangan dalam melakukan penanganan gelandangan dan pengemis secara lebih terarah sesuai ketentuan yang berlaku.

Gelandangan dan pengemis merupakan persoalan sosial yang keberadaannya sudah lama ada di tengah masyarakat Indonesia. Hanggoro (2017) mencatat bahwa pada periode 1951–1953, Jakarta mengalami gelombang kedatangan penduduk dari daerah Cirebon, Pekalongan, Banyumas, Bandung, Bogor, dan Banten. Kondisi ini dipicu oleh situasi keamanan yang belum stabil di wilayah asal mereka serta adanya dorongan untuk mencari peluang hidup baru. Sebagian besar pendatang tersebut tergolong miskin dan tidak mampu memanfaatkan fasilitas peninggalan Jepang, sehingga mereka membangun gubuk-gubuk sementara dan berpindah dari satu lokasi ke lokasi lainnya.

Meningkatnya jumlah gelandangan dan pengemis di Kota Serang dipengaruhi oleh beragam faktor yang saling berkaitan, seperti kondisi kemiskinan, terbatasnya lapangan pekerjaan, rendahnya akses terhadap pendidikan dan pelatihan, serta faktor individu seperti disabilitas, penyakit kronis, dan gangguan kejiwaan. Fenomena ini hingga kini masih terus terlihat, di mana keberadaan gelandangan dan pengemis sering menimbulkan ketidaknyamanan bagi masyarakat sekitar. Walaupun berbagai upaya penanganan telah dilakukan, kenyataan ini mencerminkan betapa rumit dan mendalamnya permasalahan

sosial tersebut, sekaligus menunjukkan tantangan besar dalam pemenuhan kebutuhan dasar setiap individu.

Ketidakseimbangan kondisi sosial dan ekonomi menjadi salah satu faktor yang mendorong munculnya anak jalanan, pengemis, serta gelandangan. Terkait hal tersebut, larangan untuk mengemis maupun menggelandang telah diatur dalam Peraturan Daerah Kota Serang Nomor 2 Tahun 2010, khususnya pada pasal 9 ayat 1, 2, dan 3. Aturan tersebut menegaskan bahwa setiap orang dilarang menjadi gelandangan atau pengemis, melarang siapa pun menyuruh atau memaksa orang lain untuk mengemis, serta melarang masyarakat memberikan uang maupun bentuk bantuan lainnya kepada para pengemis.

Peraturan Daerah tersebut telah diberlakukan sejak tahun 2010 dan berjalan dalam rentang waktu kurang dari 14 tahun, hingga periode 2014 sampai dengan 2024. Penanganan permasalahan gelandangan dan pengemis merupakan tanggung jawab negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 34 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa "fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara." Dengan adanya dasar hukum yang kuat ini, pemerintah memiliki pijakan yang jelas untuk menyusun serta melaksanakan berbagai program dan kebijakan yang ditujukan guna meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat, termasuk dalam menangani persoalan gelandangan dan pengemis.

Namun, jika menilik kondisi aktual saat ini, jumlah gelandangan dan pengemis di jalanan tidak menunjukkan penurunan, bahkan justru cenderung mengalami peningkatan dari tahun ke tahun.

Pada masa lalu, wilayah yang sekarang dikenal sebagai Kota Serang merupakan bagian penting dari Kesultanan Banten dengan posisi strategis sebagai pusat pemerintahan, perdagangan, sekaligus penyebaran agama Islam di kawasan barat Pulau Jawa. Letaknya yang dekat dengan pesisir serta berbatasan langsung dengan jalur utama perdagangan di Selat Sunda menjadikan Serang tumbuh pesat secara ekonomi maupun sosial sejak abad ke-16. Tingginya aktivitas perdagangan, pelayaran, serta mobilitas penduduk turut membentuk dinamika sosial kota ini hingga masa kini (Pipit Mulyiah, Dyah Aminatun, Sukma Septian Nasution, Tommy Hastomo, Setiana Sri Wahyuni Sitepu, 2020).

Seiring dengan laju urbanisasi, modernisasi, serta pertumbuhan jumlah penduduk, Kota Serang dihadapkan pada berbagai persoalan sosial, salah satunya meningkatnya keberadaan gelandangan dan pengemis (gepeng) di ruang-ruang publik. Arus mobilitas

penduduk dari daerah sekitar menuju pusat kota turut memperbesar jumlah masyarakat miskin perkotaan yang tidak memiliki pekerjaan tetap maupun hunian yang layak. Kondisi ini menimbulkan permasalahan sosial yang membutuhkan penanganan khusus melalui kebijakan rehabilitasi sosial.

Sebagai pusat pemerintahan Provinsi Banten, Kota Serang memegang peran strategis dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan sosial yang inklusif serta berkelanjutan. Melalui Dinas Sosial, pemerintah kota berusaha mengimplementasikan Program Rehabilitasi Sosial bagi Gelandangan dan Pengemis sebagai wujud komitmen dalam mengatasi persoalan sosial sekaligus menjaga ketertiban umum serta citra kota. Evaluasi atas pelaksanaan program tersebut menjadi krusial untuk menilai sejauh mana efektivitas, efisiensi, dan dampaknya terhadap kehidupan penerima manfaat, serta kontribusinya dalam mendukung tujuan pembangunan sosial di Kota Serang.

Secara topografis, Kota Serang terletak di dataran rendah dengan ketinggian sekitar 0,50 meter di atas permukaan laut. Sebagian besar tanah di wilayah ini merupakan jenis aluvial yang subur, dengan sebagian besar lahan digunakan untuk pertanian dan rawa, terutama di bagian barat dan utara kota. Di beberapa daerah pinggiran, tanah berupa grumosol dan latosol memiliki tingkat keasaman dan kemampuan menyerap air yang berbeda-beda. Kondisi ini turut memengaruhi pola permukiman dan pemanfaatan lahan, khususnya di kawasan padat penduduk dan kumuh yang menjadi lokasi munculnya gelandangan dan pengemis.

Kota Serang dilewati oleh beberapa sungai kecil dan saluran irigasi yang sebagian berperan sebagai sistem drainase kota. Walaupun tidak memiliki sungai besar seperti Sungai Siak di Pekanbaru, aliran air ini tetap memengaruhi kondisi lingkungan, terutama saat musim hujan, karena dapat menimbulkan genangan dan memperburuk kondisi hunian bagi warga miskin perkotaan.

Kondisi geografis dan pengaturan tata ruang yang belum sepenuhnya optimal menjadi salah satu faktor munculnya kawasan-kawasan kemiskinan serta aktivitas gelandangan dan pengemis di titik-titik strategis kota, seperti pasar, persimpangan jalan, dan pusat perbelanjaan. Oleh sebab itu, pemahaman mengenai topografi dan lingkungan fisik Kota Serang sangat penting dalam perancangan dan evaluasi kebijakan rehabilitasi sosial yang efektif, tepat sasaran, dan berkelanjutan.

Berdasarkan hasil studi kasus dan data yang diperoleh, klien kemudian ditempatkan dalam program pembinaan dan pelatihan keterampilan kerja sesuai dengan minat dan bakat masing-masing. Pengelompokan ini bertujuan untuk memastikan intervensi rehabilitatif yang diberikan tepat sasaran serta mampu meningkatkan kemandirian sosial-ekonomi klien (Ili et al., 2021). Dengan demikian, kerangka berpikir penelitian ini berfokus pada implementasi kebijakan rehabilitasi sosial yang dijalankan oleh Dinas Sosial Kota Serang dalam menangani gelandangan dan pengemis. Kebijakan tersebut dirancang untuk mengatasi masalah sosial yang timbul akibat keberadaan gelandangan dan pengemis (gepeng), yang umumnya hidup dalam kondisi yang tidak sesuai norma kehidupan layak, tidak memiliki tempat tinggal maupun pekerjaan tetap, serta sering berpindah-pindah dan menetap di ruang publik. Oleh karena itu, evaluasi terhadap kebijakan rehabilitasi sosial ini sangat penting untuk menilai sejauh mana program tersebut berhasil mengakomodasi kebutuhan gepeng dan menurunkan jumlah keberadaannya di Kota Serang. Pelaksanaan program rehabilitasi sosial oleh Dinas Sosial Kota Serang merupakan langkah strategis dalam menangani permasalahan gelandangan dan pengemis (gepeng) di wilayah tersebut. Penanganan ini mencakup tindakan preventif, responsif, koersif, serta rehabilitatif yang bertujuan mencegah praktik menggelandang dan mengemis, sekaligus meminimalkan dampak sosial bagi masyarakat. Melalui kebijakan ini, Dinas Sosial berusaha mendorong gepeng, termasuk anak jalanan, agar dapat memperoleh kehidupan yang lebih layak sesuai dengan harkat dan martabat manusia. Evaluasi pelaksanaan program menjadi penting untuk menilai sejauh mana kebijakan ini efektif dan berkelanjutan dalam konteks lokal Kota Serang.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif, yang bertujuan untuk memberikan gambaran mendalam mengenai pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial bagi gelandangan dan pengemis di Kota Serang. Pendekatan ini dipilih karena dinilai mampu menggali informasi yang lebih detail mengenai pengalaman, pandangan, serta kendala yang dihadapi oleh para pelaksana maupun penerima manfaat program. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif, yang bertujuan untuk memberikan gambaran mendalam mengenai pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial bagi gelandangan

dan pengemis di Kota Serang. Pendekatan ini dipilih karena dinilai mampu menggali informasi yang lebih detail mengenai pengalaman, pandangan, serta kendala yang dihadapi oleh para pelaksana maupun penerima manfaat program. Hasil dan Pembahasan

Efektivitas

Efektivitas berhubungan dengan sejauh mana sebuah kebijakan atau program mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dalam konteks Program Rehabilitasi Sosial di Kota Serang, efektivitas dapat dilihat dari kemampuan program dalam mengurangi jumlah gelandangan dan pengemis serta membantu mereka kembali menjalankan fungsi sosial di masyarakat. Berdasarkan temuan penelitian, program ini memang mampu memberikan hasil positif, meskipun belum sepenuhnya optimal. Sebagian penerima manfaat berhasil kembali ke kehidupan normal, tetapi masih ada yang kembali ke jalan karena keterbatasan ekonomi dan kurangnya tindak lanjut pasca program.

Efisiensi

Efisiensi terkait dengan perbandingan antara hasil yang diperoleh dengan sumber daya yang digunakan. Program rehabilitasi sosial di Kota Serang dijalankan dengan keterbatasan anggaran dan sumber daya manusia, namun pelaksana program tetap berusaha mengoptimalkan fasilitas yang tersedia. Hal ini menunjukkan adanya usaha untuk memaksimalkan input yang ada, meskipun keterbatasan tersebut membuat hasil yang dicapai belum sepenuhnya maksimal. Dengan kata lain, efisiensi cukup terjaga, tetapi masih perlu dukungan anggaran lebih besar agar program dapat berjalan lebih baik.

Kecukupan

Kriteria kecukupan menilai sejauh mana program mampu memenuhi kebutuhan dasar penerima manfaat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun program ini dapat memberikan pembinaan, pelatihan keterampilan, dan bimbingan sosial, dukungan tersebut belum cukup untuk menjawab seluruh kebutuhan peserta. Terutama, bantuan pasca program masih sangat terbatas, sehingga sebagian besar penerima manfaat belum benar-benar mandiri secara ekonomi.

Pemerataan

Pemerataan menekankan pada keadilan distribusi program di antara kelompok masyarakat yang membutuhkan. Program ini berupaya menjangkau semua penerima manfaat tanpa diskriminasi, dengan prioritas pada kelompok rentan seperti lansia, anak-

anak, dan perempuan. Namun, cakupan program belum menyentuh seluruh wilayah Kota Serang karena keterbatasan anggaran dan tenaga pendamping. Artinya, prinsip pemerataan sudah mulai diterapkan, tetapi implementasinya belum sepenuhnya merata.

Responsivitas

Responsivitas berhubungan dengan sejauh mana kebijakan mampu menjawab kebutuhan dan aspirasi penerima manfaat. Petugas lapangan dinilai cukup tanggap terhadap kebutuhan peserta, baik melalui sikap ramah, pemberian pelatihan keterampilan, maupun bantuan modal usaha. Akan tetapi, sebagian peserta merasa durasi pembinaan terlalu singkat sehingga mereka membutuhkan waktu lebih panjang untuk benar-benar siap hidup mandiri. Ini menunjukkan bahwa meski responsivitas cukup baik, ada aspek teknis yang perlu diperbaiki.

Ketepatan

Ketepatan berkaitan dengan kesesuaian program dengan sasaran yang sebenarnya membutuhkan. Di Kota Serang, proses penentuan sasaran dilakukan melalui pendataan dan verifikasi lapangan, sehingga bantuan diberikan kepada pihak yang benar-benar membutuhkan. Namun demikian, ada catatan bahwa program belum sepenuhnya disesuaikan dengan kondisi individu, misalnya pelatihan yang tidak selalu sesuai dengan minat atau kemampuan penerima manfaat.

Faktor Pendukung

Beberapa faktor yang mendukung keberhasilan program di antaranya:

- Adanya dasar hukum yang jelas, seperti Perda Kota Serang No. 2 Tahun 2010.
- Komitmen pemerintah daerah dalam melaksanakan program.
- Dukungan dari masyarakat tertentu yang ikut membantu penerima manfaat.

Faktor Penghambat:

Kendala yang ditemui dalam pelaksanaan program antara lain:

- Minimnya sosialisasi program sehingga tidak semua calon penerima mengetahui adanya kesempatan rehabilitasi.
- Keterbatasan anggaran dan fasilitas, sehingga kegiatan pelatihan tidak bisa dijalankan maksimal.
- Kurangnya tenaga pendamping, sehingga monitoring pasca program tidak berjalan efektif.
- Rendahnya kesadaran masyarakat, misalnya masih ada warga yang memberikan uang kepada pengemis, yang justru membuat mereka kembali ke jalan.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Geladangan dan Pengemis di Kota Serang masih belum optimal. Dari enam kriteria evaluasi kebijakan menurut Dunn, hanya aspek efisiensi dan pemerataan yang dapat dikategorikan cukup baik, karena pemanfaatan sumber daya dilakukan secara maksimal dan distribusi bantuan sudah berusaha merata kepada kelompok rentan.

Namun, indikator lainnya yaitu efektivitas, kecukupan, responsivitas, dan ketepatan masih menghadapi sejumlah kendala. Program memang berhasil menekan jumlah gepeng yang kembali ke jalan, tetapi hasilnya belum sepenuhnya konsisten. Selain itu, dukungan pasca rehabilitasi, baik berupa modal usaha maupun pendampingan jangka panjang, masih sangat terbatas. Program juga belum sepenuhnya sesuai dengan karakteristik serta kebutuhan spesifik masing-masing penerima manfaat. Namun, indikator lainnya yaitu efektivitas, kecukupan, responsivitas, dan ketepatan masih menghadapi sejumlah kendala. Program memang berhasil menekan jumlah gepeng yang kembali ke jalan, tetapi hasilnya belum sepenuhnya konsisten. Selain itu, dukungan pasca rehabilitasi, baik berupa modal usaha maupun pendampingan jangka panjang, masih sangat terbatas. Program juga belum sepenuhnya sesuai dengan karakteristik serta kebutuhan spesifik masing-masing penerima manfaat. Faktor Pendukung dan Penghambat

Dengan demikian, meskipun kebijakan ini memberi dampak positif, perbaikan dan penguatan aspek tertentu tetap diperlukan agar tujuan utama rehabilitasi sosial dapat tercapai secara berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

Sumber Buku

Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE.

Fraser, N. (2020). *Rethinking the Public Sphere: Multiple Publics and Democratic Politics*. Polity Press.

Ismail, T., & Lestari, M. (2024). *Sosiologi Publik dan Identitas Kolektif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Kartika, R. (2012). *Pengantar Komunikasi Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Media McNair, B. (2021). *An Introduction to Political Communication* (7th ed.). New York: Routledge.

Nadila, A. (2023). *Komunikasi Publik dalam Era Digital*. Jakarta: Prenada Media.

Nugroho, R. (2023). *Teori Kebijakan Publik Kontemporer*. Jakarta: Prenada Media.

Sugiyono. (2022). *Metode Penelitian Kualitatif, Kuantitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2017). *Policy Analysis: Concepts and Practice* (6th ed.). New York: Routledge.

Wibowo, A. (2022). *Ruang Publik Digital dan Partisipasi Warga*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Dunn, W. N. (2017). *Public Policy Analysis: An Introduction*. New York: Routledge.

Lubis, M. A. (2020). *Efektivitas Program Rehabilitasi Sosial di Balai Bina Karya*. Subu, V. A. (2020). *Analisis Program Rehabilitasi Sosial di Kota Serang*. Universitas Diponegoro.

Widiana, T. R. (2018). *Evaluasi Program Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis di Jawa Tengah*.

Winarno, B. (2017). *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS