

## **Kebijakan Pemenuhan Hak Sosial Dan Politik Kelompok Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Sumenep**

**Moh. Ikmal**

STKIP PGRI Sumenep,

[ikmal.uny@gmail.com](mailto:ikmal.uny@gmail.com)

### **ABSTRAK**

Berkembangnya kelompok gelandangan dan pengemis (gepeng) di beberapa tempat termasuk di Kabupaten Sumenep merupakan fenomena sosial yang harus mendapat perhatian bersama. Catatan Dinas Sosial Kabupaten Sumenep selama kurun waktu 2012-2014 menyebutkan bahwa jumlah gepeng di Kabupaten Sumenep yang sudah terjaring mencapai 120 orang. Beberapa daerah sebagai penyuplai kelompok gepeng ini adalah Kecamatan Pragaan 41 orang, Batuputih 30 orang dan Batang-Batang 19 orang ([radarmadura.co.id](http://radarmadura.co.id)). Persoalan gepeng ini seperti dualisme yang saling berseberangan, Pasal 504 dan 505 KUHP menyatakan bahwa perbuatan gepeng dan pengemis dihukum dengan pidana kurungan, sementara di sisi lain Pasal 34 UUD 1945 justru negara wajib menjamin sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat. Tujuan penelitian untuk menjelaskan bagaimana upaya Pemerintah Kabupaten Sumenep dalam menjamin perlindungan sosial berkelanjutan bagi kelompok gepeng. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif deskriptif dengan prosedur pengumpulan data berupa wawancara, observasi dan dokumentasi. Teknik validasi data menggunakan teknik triangulasi sumber berupa *person* dan *paper*. Hasil penelitian ini ditemukan bahwa beberapa upaya Pemerintah Kabupaten Sumenep melalui dinas sosial dalam rangka menjamin pemenuhan hak-hak kelompok gepeng adalah meliputi a) Rehabilitasi Sosial, b) Perlindungan sosial, c) Pemberdayaan sosial, d) Jaminan sosial, setempat dilakukan dalam bentuk penggalan potensi dan sumber daya yang dimiliki kelompok gepeng, pemberian akses sampai pada pemberian bantuan usaha.

**Kata kunci : Kebijakan, Hak Sosial Politik, Gelandangan Pengemis**

### ***Abstract***

*The development of homeless groups and beggars in several places including Sumenep Regency is a social phenomenon that must be shared attention. The records of the Sumenep Regency Social Service during the period of 2012-2014 stated that the number of sprawl in Sumenep Regency that has been netted reaches 120 people. Some regions as suppliers of sprawl groups are District of 41 people, Batuputih 30 people and Batang-Batang 19 people ([radarmadura.co.id](http://radarmadura.co.id)). The issue of sprawl is like the conflicting dualism, Articles 504 and 505 of the Criminal Code state that flat and beggar acts are punished by imprisonment, while on the other hand Article 34 of the 1945 Constitution is actually the state must guarantee the social security system for all people. The purpose of the study was to explain how the Sumenep District Government's efforts in ensuring sustainable social*

*protection for the sprawl group. This study used descriptive qualitative research with procedures for collecting data in the form of interviews, observation and documentation. Data validation techniques used source triangulation techniques in person and paper. It was found that some of the Sumenep District Government's efforts through social services in order to guarantee the fulfillment of the rights of the sprawl group included a) Social Rehabilitation, b) Social protection, c) Social empowerment, d) Social security, local activities were carried out in the form of extracting potential and resources owned by the sprawl group, giving access to the provision of business assistance.*

**Keywords: Policies, Social Political Rights, Homeless Beggars.**

---

## **A. PENDAHULUAN**

Indonesia merupakan Negara yang telah meratifikasi beberapa peraturan perundang-undangan seperti Deklarasi Universal HAM (DUHAM). Tentunya jaminan pemenuhan HAM tersebut sejalan dengan prinsip-prinsip nilai yang terkandung dalam demokrasi. Demokrasi menjamin dua aspek penting didalamnya yaitu persamaan dan kemerdekaan (*equality and freedom*). Dua prinsip inilah yang menjadi pilar pelaksanaan demokrasi suatu negara.

Aspek kesejahteraan tentu merupakan cita-cita penting sebuah negara sebagai teracantum dalam pembukaan UUD alinea ke IV. Bahkan tingkat kesejahteraan masyarakat seringkali menjadi indicator kemajuan suatu negara dari berbagai aspek, artinya bangsa atau negara dapat dikatakan maju dan berhasil apabila kesejahteraan masyarakatnya telah terpenuhi. Kemiskinan menjadi salah satu penghambat dari kesejahteraan masyarakat itu sendiri. Persoalan kemiskinan menjadi persoalan besar bagi negara-negara berkembang. Bahkan menurut Nugroho (2000:77) kemiskinan tidak hanya sekedar melanda negara berkembang, melainkan juga beberapa negara maju.

Tentunya dampak dari kemiskinan itu sendiri menyebabkan munculnya beberapa masalah sosial, beberapa diantaranya adalah semakin berkembangnya tunawisma. Munculnya gepeng dan pengemis (gepeng) bahkan anak jalanan juga disebabkan oleh persoalan kemiskinan yang melanda masyarakat. Masalah sosial merupakan masalah yang tidak dapat dihindari dalam kehidupan masyarakat terutama masalah di daerah perkotaan, salah satunya yaitu tingginya angka pengangguran. Selain itu, modernisasi dan industrialisasi yang terjadi juga telah kesenjangan sosial yang cukup tinggi. Hal ini dapat dilihat dari kenyataan bahwa warga yang kaya semakin kaya, sedangkan yang miskin semakin miskin. Permasalahan sosial tersebut merupakan akumulasi atau puncak dari berbagai kompleksitas masalah yang ada, seperti pendidikan yang rendah, minimnya keterampilan kerja yang dimiliki, lingkungan, sosial budaya, dan lain sebagainya.

Sebagai negara berkembang tentu persoalan sosial masyarakat seperti kemiskinan menjadi agenda utama bangsa. Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki jumlah penduduk terbesar di dunia dengan potensi

kemiskinan masyarakatnya yang relatif masih tinggi, meski telah terjadi penurunan namun angka kemiskinan tetap menjadi perhatian bersama Pemerintah ditengah kepadatan penduduk yang juga semakin tinggi. Permasalahan sosial diatas tentu terjadi akibat dari ketidakseimbangan pertumbuhan penduduk dengan pembangunan sumber daya manusia. Sementara disisi lain daya dukung sumber-sumber pendapatan semakin menipis yang justru akan menyebabkan tingginya tingkat kebutuhan penduduk semakin sulit dihindari.

Pertumbuhan penduduk merupakan salah satu faktor penyebab terjadinya penambahan kebutuhan yang beragam, dimana seseorang tidak hanya cukup memiliki satu kebutuhan saja, akan tetapi memiliki kebutuhan yang beraneka ragam. Kebutuhan-kebutuhan tersebut meliputi kebutuhan pangan, sandang, papan, lapangan pekerjaan, dan pendidikan.

Faktanya tidak semua masyarakat dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan tersebut. Hal ini terlihat dari masih banyaknya warga masyarakat yang dari sisi ekonomi tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. Angka kemiskinan di Jawa Timur pada tahun 2012 sudah mencapai 1,606.00 jiwa untuk penduduk kota dan 3,354.60 jiwa untuk penduduk desa (bps.go.id). Hal ini menunjukkan bahwa kesejahteraan untuk seluruh masyarakat itu sendiri belum sepenuhnya tercapai. Rendahnya tingkat kesejahteraan tersebut dapat dilihat dari belum meratanya pembangunan di setiap daerah, terutama daerah-daerah pelosok atau pinggir, yang sering luput dari perhatian Pemerintah.

Kesenjangan pembangunan di Sumenep disamping memicu tingginya kemiskinan juga menjadi sebab tingginya mobilisasi penduduk ke daerah kota-kota besar seperti Jakarta bahkan ke luar negeri untuk mencari peruntungan. Namun upaya yang tidak didukung oleh tingkat pendidikan yang cukup, keahlian dan pengetahuan yang terspesialisasi menjadikan nasib mereka hanya sebagai pekerja atau buruh kasar. Mereka yang terlanjur datang ke kota dan tidak memiliki bekal yang cukup untuk mendapat pekerjaan yang layak, bekerja serabutan dan tidak tetap. Walaupun begitu mereka tetap bertahan tinggal di kota, karena mereka berpikir lebih mudah mendapatkan uang di kota daripada di desa.

Pola pikir seperti inilah yang menyebabkan kebanyakan masyarakat desa memberanikan diri datang ke kota walaupun tidak memiliki bekal keahlian. Jika hal ini dibiarkan terus-menerus maka yang terjadi adalah perluasan masalah sosial yang semakin tinggi, contohnya yang banyak terjadi di wilayah perkotaan lain yaitu semakin maraknya pengemis dan gepeng. Fenomena ini pun juga terjadi di wilayah Sumenep, sejak tahun 2012 hingga pada tahun 2014 menurut data dinas sosial Sumenep menyebutkan bahwa jumlah gepeng yang sudah terjaring mencapai 120 orang, bahkan daerah sebagai penyuplai kelompok gepeng ini adalah kecamatan Pragaan 41 orang, Batuputih 30 orang dan Batang-Batang 19 orang (radarmadura.co.id)

Pasal 504 dan 505 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana menyatakan bahwa perbuatan gepeng dan pengemis dihukum dengan pidana kurungan, sebaliknya dalam Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa fakir miskin dan anak terlantar dipelihara

oleh negara serta negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan. UU No.40 tahun 2004 tentang system jaminan sosial nasional (SJSN) merupakan produk hukum sebagai bentuk perlindungan sosial terhadap masyarakat.jaminan perlindungan sosial adalah bentuk jaminan perlindungan sosial bagi masyarakat untuk hidup layak dan terpenuhi kebutuhan dasarnya (pasal 1 ayat 1 UU No.40/2004). Bentuk jaminan sosial tersebut adalah :

1. Jaminan kesehatan
2. Jaminan kecelakaan kerja
3. Jaminan hari tua;
4. Jaminan pensiun; dan
5. Jaminan kematian

Disamping peraturan diatas, negara juga mengatur aspek pemenuhan kesejahteraan masyarakat melalui UU No.11 tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial, penyelenggaraan sosial dimaksudkan untuk upaya yang terarah, terpadu dan berkelanjutan yang dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah daerah dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara yng meliputi rehabilitas sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial dan perlindungan (pasal 1 ayat 2 UU No.11/2009). Diantara kelompok sosial prioritas yang secara kemanusiaan memiliki masalah-masalah sosial adalah :

1. Kemiskinan
2. Ketelantaran
3. Kecacatan
4. Keterpencilan
5. Ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku
6. Korban bencana dan
7. Korban tindak kekerasan, eksploitasi dan deskriminasi.

Permasalahan sosial seperti anak jalanan, gepeng dan pengemis merupakan suatu permasalahan yang kompleks.Disamping sebagai fenomena sosial masyarakat sebagai akibat tingginya angka kemiskinan pada masyarakat, fenomena inipun juga terjadi karena faktor kultural masyarakat.Faktor budaya disebabkan karena menjadi gepeng lebih merupakan profesi yang paling instan dan bahkan lebih menjanjikan dibandingkan harus menjadi pekerja buruh kasar atau bahkan menjadi petani.Inilah yang umum terjadi pada beberapa warga Pragaan.Menjadi gepeng tidak selalu disebabkan karena tekanan ekonomi karena keterpaksaan tapi lebih karena pembiasaan dan kebiasaan hidup instan beberapa masyarakat.

Kompleksitas persoalan pada anak jalanan, gepeng dan pengemis sebagaimana negara mengamanatkan perlindungan sosial bagi mereka tentu harus dilaksanakan dengan optimal. Sesuai dengan prinsip penegakan HAM, negara menjamin setiap warga negara mendapatkan hak yang sama. Beberapa jaminan pemenuhan hak yang didapatkan masyarakat salah satunya adalah hak perlindungan sosial dan hak politik.Pemerintah melalui beberapa peraturan perundang-undangan telah memberikan jaminan sosial untuk hidup layak baik mereka yang menyandang cacat, anak bahkan pada mereka yang sudah berusia lanjut (pasal 41 ayat 1 dan 2 UU No 39/1999 tentang HAM).

Disamping pemenuhan hak sosial sebagaimana dijelaskan diatas, negara juga menjamin pemenuhan hak politik bagi setiap warga negara.semua warga negara tanpa memandang status sosial juga berhak untuk ikut serta dalam Pemerintahan baik dipilih maupun memilih dalam pemilu berdasarkan

persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (pasal 43 ayat 1 UU No.39/1999). Kelompok anak jalanan dan gepeng adalah kelompok masyarakat yang juga semestinya tidak hanya sekedar mendapatkan perlindungan sosial baik dalam bentuk pemenuhan kebutuhan dasar mereka secara layak melainkan juga lebih pada bentuk pemberdayaan sosial yang lebih berkelanjutan dalam berbagai aspek baik pemenuhan hak sosial maupun pemenuhan hak-hak politiknya.

Berdasarkan konteks ini negara memang telah menjamin pemenuhan hak-hak sosial dan ekonomi kelompok gepeng melalui program kesejahteraan sosial diatas baik dalam bentuk program rehabilitasi dan pemberdayaan sosial melalui life skill maupun vokasional skiil, namun pada aspek pemenuhan hak politik Pemerintah masih saja menganggap mereka (gepeng) sebagai kelompok masyarakat marginal dan tidak terdidik. Tingginya angka golput dan partisipasi publik masyarakat adalah gambaran lemahnya kepercayaan publik terhadap institusi negara. Memang rendahnya partisipasi politik masyarakat ini bukan hanya terjadi pada kelompok sosial tertentu seperti kelompok gepeng dan anak jalanan bahkan juga pada sebagian masyarakat pada umumnya. Rendahnya tingkat kepercayaan publik terhadap Pemerintah bisa saja merupakan faktor kegagalan Pemerintah dalam pembangunan nasional, sementara dibalik tingginya angka kemiskinan ini selalu menimbulkan masalah sosial baru. Meningkatnya kelompok-kelompok masyarakat miskin, gepeng dan pengemis adalah fenomena sosial yang selalu datang. Ditengah ketidakpercayaan publik pada Pemerintah sebagai akibat proses pemiskinan structural ini justru semakin

memperparah kondisi sosial masyarakat dalam kubangan jurang kemiskinan.

Mengingat potensi persoalan sosial semakin meningkat ditengah program pembangunan nasional yang terus berjalan, maka angka kemiskinan akan sulit dihindarkan jika tidak diatasi dengan maksimal. Sementara di sisi lain kelompok gepeng juga berpotensi akan terus bertambah tiap tahunnya, karena itu negara tidak bisa melepaskan bentuk pemenuhan hak-hak politik bagi masyarakat. kelompok gepeng berdasarkan konstitusi juga memiliki hak yang sama hanya mungkin ketidakmampuan mereka untuk mengartikulasikan kepentingannya menyebabkan mereka memilih apatis bahkan tidak peduli. Lemahnya kesadaran politik bagi kelompok gepeng bagaimanapun tetap menjadi tanggung jawab semua pihak termasuk negara melalui program pemberdayaan sosial berkelanjutan agar mereka bisa menikmati hak-hak mereka secara layak tidak hanya dibidang pemenuhan sosial melainkan juga dibidang pemenuhan hak-hak politik masyarakat.

Berangkat dari permasalahan diatas maka peneliti merasa tertarik melakukan penelitian untuk menggambarkan bagaimana proses pemenuhan hak-hak sosial kelompok gepeng melalui bidang pemberdayaan sosial yang berkelanjutan agar mereka menjalankan fungsi sosialnya secara layak seperti masyarakat pada umumnya.

## **B. TINJAUAN PUSTAKA**

### **1. Konsepsi HAM**

Wacana mengenai hak-hak asasi manusa (HAM) selalu menjadi topik yang menarik untuk dikaji. Kajian HAM tersebut tidak hanya mengkaji aspek implementatif melainkan pula aspek

konsepsi yang hingga kini masih menjadi perdebatan filosofis. Beberapa persoalan yang timbul dinegara-negara Eropa, Asia, maupun Afrika selalu sarat dengan persoalan HAM.

Konsepsi HAM pada dasarnya merupakan sebuah pengakuan universal atas keberadaan dan kondisi manusia yang harus dijunjung tinggi. Pengakuan universal tersebut tidak berarti menghilangkan hak-hak orang lain yang justru merupakan pelanggaran HAM itu sendiri melainkan merupakan bentuk pengakuan pada semua unsur tanpa perbedaan sosial yang ada baik perbedaan suku, ras, warna kulit, jenis kelamin dan agama. Konsekuensi penghormatan terhadap harkat dan martabat manusia menjadi satu keniscayaan universal yang diakui dan melekat dalam dirinya yang menuntut adanya jaminan dan perlindungan.

Oleh karenanya berbagai instrumen hukum HAM yang berlaku saat ini tidak lain merupakan produk budaya barat yang didorong oleh perkembangan intelektual masyarakat Eropa yang lebih dikenal dengan istilah abad pencerahan (*renaissance*) yang tentunya telah mengubah paradigma mereka mengenai hak-hak asasi manusia. Jika melihat akar sejarahnya, beberapa bukti sejarah yang paling awal menyebutkan bahwa isu HAM telah ada dalam aturan-aturan republik Roma (27 SM-1453 M) yang memuat ketentuan hak-hak kepada warga negara untuk berpartisipasi dalam hukum termasuk membuat dan memilih petugas-petugas negara. Baru kemudian pada abad ke-6 M menyusul konsitusi Madinah yang memuat hak-hak dan tata hubungan warga Madinah diyakini juga merupakan peletak dasar konsep HAM dalam system sosial negara Madinah saat itu.

Beberapa sumber yang lain juga

menyebutkan bahwa istilah HAM yang dikenal atau dirumuskan secara eksplisit pada abad ke-18 (dijk, 1997:11), namun konsepsinya telah ada jauh sebelumnya sejak pemikiran yunani kuno. Hak asasi manusia dalam bahasa Prancis disebut “*Droit L’Homme*”, yang artinya hak-hak manusia dan dalam bahasa Inggris disebut “*Human Rights*”. Seiring dengan perkembangan ajaran Negara Hukum, dimana manusia atau warga negara mempunyai hak-hak utama dan mendasar yang wajib dilindungi oleh Pemerintah, maka muncul istilah “*Basic Rights*” atau “*Fundamental Rights*”. Bila diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia adalah merupakan hak-hak dasar manusia atau lebih dikenal dengan istilah Hak Asasi Manusia.

HAM sebagaimana didefinisikan dalam Pasal 1 ayat 1 UU No.39 tahun 1999 dan UU No. 26 tahun 2000 diartikan sebagai seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Kuasa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Miriam Budiardjo (2009:79), mengemukakan bahwa hak asasi manusia adalah hak yang dimiliki manusia yang telah diperoleh dan dibawanya bersamaan dengan kelahirannya di dalam kehidupan masyarakat. Dianggap bahwa beberapa hak itu dimilikinya tanpa perbedaan atas dasar bangsa, ras, agama, kelamin dan karena itu bersifat universal. Dasar dari semua hak asasi ialah bahwa manusia memperoleh kesempatan berkembang sesuai dengan harkat dan cita-citanya. Secara umum Hak Asasi Manusia adalah hak dasar yang secara kodrat melekat pada diri manusia, bersifat universal dan harus dilindungi

secara hukum. Oleh karena itu tidak dapat dikurangi, dirampas dan karenanya harus dipertahankan. Berikut ini adalah beberapa ciri khusus HAM, yaitu sebagai berikut :

1. Hakiki (ada pada setiap diri manusia sebagai makhluk Tuhan).
2. Universal, artinya hak itu berlaku untuk semua orang.
3. Permanen dan tidak dapat dicabut.
4. Tak dapat dibagi, artinya semua orang berhak mendapatkan

Sebagai prinsip fundamental manusia, dokumen HAM PBB memuat klasifikasi hak menjadi dua macam yaitu hak sipil dan politik meliputi hak untuk hidup, kebebasan dan jaminan keamanan personal, bebas dari perbudakan, bebas dari penyiksaan dan kekejaman, bebas mendapat pengakuan sebagai manusia didepan hukum, persamaan didepan hukum dan persamaan perlindungan didepan hukum, hak untuk mendapat ganti rugi yang efektif, bebas dari penahanan secara sewenang-wenang, hak untuk mendapat pemeriksaan dari pengadilan atau melalui dengan pendapat publik (public hearing) secara adil dan jujur, hak ikut serta dalam pemerintahan dan hak untuk mendapat persamaan dalam pelayanan publik disebut negara. sementara kategori hak yang kedua adalah hak ekonomi, sosial dan budaya yang meliputi hak mendapatkan jaminan sosial, mendapatkan pekerjaan dan kebebasan memilih profesi, hak untuk menikmati istirahat dan liburan dan hak untuk mendapatkan pendidikan dan untuk berpartisipasi dalam organisasi kemasyarakatan dan hak mendapat perlindungan moral (Baehr et.al, 1997:182). Dengan demikian, disamping memuat aturan fundamental tentang hak-hak manusia, jaminan kepastian hukum (legalitas) menjadi prinsip penghormatan dan penghargaan terhadap hak-hak bahwa

tidak ada satu perbuatan yang dapat dikenakan pidana tanpa ada satu peraturan perundangan-undangan yang mengatur. Oleh karenanya pembentukan UU peradilan HAM No. 26 tahun 2006 yang mengatur berbagai pelanggaran HAM jelas merupakan bentuk penghormatan terhadap HAM itu sendiri.

## **2. Tinjauan Kelompok Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)**

Diantara problem sosial saat ini yang menjadi beban berat pembangunan nasional adalah gepeng dan pengemis (gepeng). Istilah “gepeng” merupakan singkatan dari kata gelandangan dan pengemis. Menurut Departemen Sosial R.I (1992), gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma-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 mendapat penghasilan dari meminta-minta di muka umum dengan berbagai alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang. Mengemis menurut KBBI berasal dari kata “emis” dan memiliki dua arti kata yaitu meminta-minta sedekah dan meminta dengan merenda-rendah dan dengan penuh harapan.

Berbeda dengan pengemis, kelompok gelandangan adalah gambaran kelompok masyarakat yang hidup mengembara, berkelana (Ali, dkk., (1990). Mengutip pendapatnya Wirosardjono maka Ali, dkk., (1990) juga menyatakan bahwa gelandangan merupakan lapisan sosial, ekonomi dan budaya paling bawah dalam stratifikasi masyarakat kota. Dengan strata demikian maka gelandangan merupakan orang-orang yang tidak mempunyai tempat tinggal atau rumah dan pekerjaan yang

tetap atau layak, berkeliaran di dalam kota, makan-minum serta tidur di sembarang tempat. Menurut Muthalib dan Sudjarwo dalam Ali, dkk., (1990) diberikan tiga gambaran umum gelandangan, yaitu (1) sekelompok orang miskin atau dimiskinkan oleh masyarakatnya, (2) orang yang disingkirkan dari kehidupan khalayak ramai, dan (3) orang yang berpola hidup agar mampu bertahan dalam kemiskinan dan keterasingan.

Dengan mengutip definisi operasional Sensus Penduduk maka gelandangan terbatas pada mereka yang tidak memiliki tempat tinggal yang tetap, atau tempat tinggal tetapnya tidak berada pada wilayah pencacahan. Karena wilayah pencacahan telah habis membagi tempat hunian rumah tinggal yang lazim maka yang dimaksud dengan gelandangan dalam hal ini adalah orang-orang yang bermukim pada daerah-daerah bukan tempat tinggal tetapi merupakan konsentrasi hunian orang-orang seperti di bawah jembatan, kuburan, pinggir sungai, emper took, sepanjang rel kereta api, taman, pasar, dan konsentrasi hunian gelandangan yang lain. Pengertian gelandangan tersebut memberikan pengertian bahwa mereka termasuk golongan yang mempunyai kedudukan lebih terhormat daripada pengemis.

Gelandangan pada umumnya mempunyai pekerjaan tetapi tidak memiliki tempat tinggal yang tetap (berpindah-pindah). Sebaliknya pengemis hanya mengharapkan belas kasihan orang lain serta tidak tertutup kemungkinan golongan ini mempunyai tempat tinggal yang tetap. Ali, dkk., (1990) juga menggambarkan mata pencaharian gelandangan di Kartasura seperti pemulung, peminta-minta, tukang semir sepatu, tukang becak, penjaja makanan, dan pengamen. Tampaknya pemulung dan

pemintaminta yang mendominasi gelandangan di Kartasura. Demikian juga terlihat di Kota Denpasar terlihat banyak terlihat mata pencaharian gelandangan adalah sebagai pemulung, pemintaminta, penjaja jajan keliling penjaja koran dan penjaja rokok keliling di Mal-mal dan perempatan jalan yang mendominasi.

Beberapa ahli menggolongkan gelandangan dan pengemis termasuk ke dalam golongan sektor informal. Keith Harth (1973) mengemukakan bahwa dari kesempatan memperoleh penghasilan yang sah, pengemis dan gelandangan termasuk pekerja sektor informal. Sementara itu, Jan Breman (1980) mengusulkan agar dibedakan tiga kelompok pekerja dalam analisis terhadap kelas sosial di kota, yaitu (1) kelompok yang berusaha sendiri dengan modal dan memiliki ketrampilan; (2) kelompok buruh pada usaha kecil dan kelompok yang berusaha sendiri dengan modal sangat sedikit atau bahkan tanpa modal; dan (3) kelompok miskin yang kegiatannya mirip gelandangan dan pengemis. Kelompok kedua dan ketiga yang paling banyak di kota dunia ketiga. Ketiga kelompok ini masuk ke dalam golongan pekerja sektor informal.

Sebagai masalah sosial, gepeng diduga telah ada sejak ciri-ciri kehidupan kota mulai timbul. Para pemerhati masalah sosial tersebut telah sepakat bahwa gepeng merupakan permasalahan multidimensional. Berbagai kajian tentang pola dan strategi terpadu untuk mencari alternatif penanggulangan masalah gepeng telah dilakukan oleh berbagai lembaga riset, diantaranya menyimpulkan bahwa gepeng mempunyai berbagai stigma sosial. Gepeng tergolong sebagai anggota masyarakat yang “tuna mental tanpa keterampilan”, kelompok individu yang menunjukkan salah satu ciri sebagai tuna wisma, tuna karya, dan mengikuti pola

hidup yang menyimpang dari dan atau di bawah pola hidup yang berlaku pada masyarakat umum.

### **C. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif-deskriptif. Penelitian kualitatif yang dimaksud adalah penelitian yang dilakukan secara intensif dan terperinci terhadap suatu organisme, lembaga, atau gejala tertentu melalui suatu pengamatan atau analisis untuk menghasilkan data deskriptif, yaitu data yang berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang, gejala atau perilaku yang diamati (Lexy J. Moleong, 2002:3).

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan naturalistik, untuk mengungkap ontologi paradigma penelitian. Dengan pendekatan ini, peneliti bersifat aktif dalam melakukan interaksi dengan subjek penelitian dalam situasi apa adanya tanpa adanya rekayasa, sehingga data diperoleh dari fenomenanya yang bersifat asli dan natural (Arty Indyah Sulisty, 2006 : 5).

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis person dan paper. Subjek penelitian berupa person adalah kelompok gepeng dan pejabat dinas social KabupatenSumenep. Sementara subjek penelitian berupa paper adalah dokumen-dokumen tertulis baik berupa perundang-undangan ataupun bahan pustaka lainnya yang memiliki relevansi dengan data penelitian.

Untuk memperoleh data yang valid dan sistematis. Teknik yang di gunakan dalam peneliitian ini berupa observasi, wawancara dan dokumentasi. Sementara untuk mengukur validitas data penelitian, peneliti menggunakan teknik triangulasi, yaitu teknik pemeriksaan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data itu untuk keperluan pengecekan atau

sebagai pembanding terhadap data itu (Moleong, 2002:325).

### **D. HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **1. Aspek Demografis dan Kemiskinan di Kabupaten Sumenep**

KabupatenSumenep adalah merupkan salah satu Kabupaten yang terletak diwilayah ujung timur pulau Madura.Wilayah

KabupatenSumenepterbagi kedalam beberapa wilayah kepulauan.Jumlah kepulauan Sumenep terdiri dari 48 pulau yang tersebar kedalam beberapa titik.

SebagaiKabupaten yang memiliki wilayah kepulauan terbanyak di Madura, tentu juga berpengaruh pada aspek kehidupan sosial budaya masyarakatnya.Akar budaya masyarakat Sumenep baik dari aspek penggunaan bahasa yang lebih halus dan santun maupun pada aspek kehidupan sosial lainnya tentu tidak bisa dilepaskan dari sejarah berdirinya kerajaan di Sumenep.

Berdasarkan data estimasi BPS Sumenep menyebutkan bahwa jumlah penduduk KabupatenSumenep pada tahun 2014 sudah mendapai jumlah sekitar 1.456.679 jiwa (<http://sumenepkab.bps.go.id/>). Potensi jumlah penduduk yang relatif kecil jika dibandingkan dengan kota besar-besar lainnya seperti Jakarta tentu KabupatenSumenep memiliki perbedaan tersendiri baik dari unsur geografis maupun sosiodemografisnya.

Tidak seperti pada masyarakat jawa yang jumlah penduduknya padat, jumlah penduduk KabupatenSumenep relatif normal.Meski demikian penduduk warga Sumenep tersebar ke berbagai daerah-daerah Jawa atau diluar jawa bahkan luar negeri.Peta penyebaran penduduk tersebut bisa kita petakan ke dalam berbagai jenis aktifitas dan profesi masyarakat

didalamnya. Disamping sebagai petani, kehidupan masyarakat Sumenep juga terdiri dari kelompok profesi lain seperti pedagang, pengusaha, nelayan, guru, dan sebagainya. Mereka melakukan kegiatan perekonomian sesuai dengan bidang profesi dan wilayah kerja mereka, sebagian dari warga juga menyebar ke kota besar lain untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi (pendidikan tinggi).

Migrasi orang Madura ke beberapa kota-kota besar terjadi bukan tanpa sebab. Kondisi geografis wilayah Madura pada umumnya yang gersang dan tandus tentu memaksa beberapa warga Madura melakukan migrasi demi bisa bertahan hidup. Tentu kemiskinan menjadi faktor alasan mengapa warga Madura mengambil tindakan demikian. Berdasarkan catatan Badan Pusat Statistic Kabupaten Sumenep selama dari tahun 2013-2017 tercatat mengalami penurunan meski ditengah kondisi penurunan jumlah kemiskinan tersebut, juga di ikuti dengan jumlah pertambahan penduduk setiap tahunnya. Tahun 2013 jumlah kemiskinan

di Kabupaten Sumenep mencapai 225.000 jiwa. Tahun 2014 mencapai 218.860 jiwa, 2015 mencapai 216.860 jiwa. Sementara tahun 2016 mencapai 216.140 jiwa dan pada tahun 2017 mencapai 211.920 (sumenepkab.bps.go.id)

## **2. Komunitas Gepeng dan Penanganannya**

Permasalahan kelompok gelandangan dan pengemis di kabupaten Sumenep merupakan persoalan yang sifatnya kompleks melibatkan struktur relasi kekuasaan dan kultural dalam masyarakat. Perspektif kekuasaan memandang kelompok gepeng sebagai bagian dari kelompok masyarakat marginal sebagai konsekuensi ketidakmampuan system politik dalam melakukan redistribusi sumber-sumber. Sementara persoalan kultural memandang keberadaan kelompok gepeng lebih disebabkan oleh *cultural system* yaitu kebiasaan masyarakat yang mengemis dan hidup menggelandang karena sifat malas bekerja dan sebagainya.

Gambar 1

Aktivitas Kaum Gepeng di Tempat Perbelanjaan di Kabupaten Sumenep



Berdasarkan konteks diatas maka dapat dipahami bahwa keberadaan gelandangan dan pengemis tidak hanya dilihat dari satu perspektif bahwa persoalan gepeng bukan sekedar persoalan

keamanan, ketertiban dan keindahan kota melainkan lebih dari itu bahwa persoalan mereka merupakan permasalahan sistemik, keadilan, pemerataan, hak asasi dan persoalan kemanusiaan yang lainnya.

Kompleksitas persoalan gepeng diatas tentu membutuhkan penanganan bersama baik Pemerintah pusat atau Pemerintah daerah maupun peran serta masyarakat.pasal 4 UU No 11 tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial telah menegaskan bahwa negara bertanggung jawab atas penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Oleh karena itu guna menanggulangi permasalahan kelompok gepeng tersebut Pemerintah Kabupaten Sumenep menerbitkan Perda Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Ketertiban Umum dimana masalah penanganan kelompok gepeng dilakukan dengan mekanisme penjarangan razia, pembinaan, pemulangan dan pengadaan sarana maupun prasarana penampungan.

Berdasarkan skema kebijakan diatas, maka dalam rangka menjamin pelaksanaan distribusi pengentasan masalah-masalah kelompok gepeng dilakukan oleh Dinas Sosial Kabupaten Sumenep sebagai unsur pelaksana urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan

daerah dibidang sosial.Beberapa upaya Pemerintah KabupatenSumenep melalui dinas sosial dalam rangka menjamin pemenuhan hak-hak kelompok gepeng adalah meliputi :

- a. Rehabilitasi sosial, yaitu proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat.
- b. Perlindungan sosial, yaitu upaya yang diarahkan untuk mencegah dan menangani resiko dari guncangan dan kerentanan sosial
- c. Pemberdayaan sosial, yaitu semua upaya yang diarahkan untuk menjadikan warga negara yang mampu memenuhi kebutuhan dasarnya
- d. Jaminan sosial, yaitu skema yang melembaga untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak

Gambar 2.  
Kantor Dinas Sosial KabupatenSumenep



Berdasarkan skema diatas maka permasalahan sosial kelompok gepeng tidak hanya diatasi dengan satu

penanganan melainkan harus juga disertai dengan penanganan lainnya.Penanganan permasalahan sosial kelompok gepeng

tentu juga harus melibatkan potensi dan sumber-sumber yang ada. Ketersediaan SDM kesejahteraan sosial yang berkualitas, kelengkapan sarana dan prasarana, dukungan IPTEKS, kelembagaan kesejahteraan sosial yang ada serta dukungan organisasi dan manajemen kesejahteraan sosial yang ada.

Melalui penanganan rehabilitasi sosial, kelompok gepeng yang telah tertangkap oleh petugas Satpol PP diberikan penanganan dalam bentuk motivasi, pelatihan vokasional dan pembinaan kewirausahaan, bimbingan mental spiritual, pelayanan aksesibilitas hingga pada bantuan dan asistensi sosial kepada mereka. Disamping mendapatkan penanganan rehabilitasi sosial mereka juga mendapatkan jaminan sosial berupa pemberian asuransi kesejahteraan sosial dan bantuan langsung berkelanjutan kepada kelompok gepeng (fakir miskin, anak yatim, lanjut usia, cacat fisik dan mental) yang tujuannya adalah untuk menjamin kebutuhan dasarnya.

Tentunya penanganan permasalahan sosial tersebut juga mempertimbangkan aspek keberlanjutan yang memungkinkan masyarakat mampu memenuhi kebutuhan secara mandiri. Oleh karena itu disamping penanganan berupa rehabilitasi sosial dan jaminan sosial diatas, bentuk penanganan sosial yang lain yang sifatnya mendorong untuk keluar dari permasalahan sosial diatas adalah penanganan pemberdayaan sosial. Penanganan sosial melalui pemberdayaan sosial ini dilakukan kepada seseorang, keluarga, kelompok dan masyarakat yang mengalami masalah kesejahteraan sosial agar mampu memenuhi kebutuhannya secara mandiri. Upaya penanganan ini oleh Pemerintah setempat dilakukan dalam bentuk penggalan potensi dan sumber daya yang dimiliki kelompok gepeng,

pemberian akses sampai pada pemberian bantuan usaha.

Disamping tiga bentuk penanganan sosial sebagaimana dijelaskan diatas, bentuk penanganan sosial yang lain juga berupa perlindungan sosial bagi kelompok gepeng. Kebijakan ini tentu sejalan dengan garis kebijakan negara sebagaimana dijelaskan dalam pasal 14 UU No 11 tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial bahwa mereka berhak mendapatkan perlindungan sosial dalam bentuk bantuan sosial, advokasi sosial maupun bantuan hukum.

Disamping menjamin pemenuhan hak-hak sosial kelompok gepeng, kaum gepeng juga berhak mendapatkan jaminan perlindungan hak-hak politik mereka. Konstitusi UUD 1945 dalam pasal 28D menegaskan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam Pemerintahan. Konsekuensi jaminan ini tentu tidak membedakan ras, warna kulit maupun status sosial warga negara. Namun pemenuhan hak-hak politik kelompok gepeng masih terus mengalami kendala. Kehidupan gepeng yang tidak tetap dan berpindah bahkan sampai keluar kota tentu mendapatkan perhatian Pemerintah setempat. Berbagai regulasi yang mengatur dan menjamin pemenuhan hak politik masyarakat dalam pemilihan umum sifatnya berbasis data kependudukan, artinya hak pilih berlaku pada warga negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara telah genap berusia 17 tahun atau lebih atau sudah pernah kawin yang selanjutnya oleh penyelenggara pemilu didaftar sebagai daftar pemilih. Penetapan daftar pemilih tentunya didasarkan pada data kependudukan yang menjadi tanggungjawab Pemerintah atau Pemerintah daerah setempat untuk menyediakan data kependudukan dan

kemudian diserahkan kepada KPU sebagai bahan penyusunan daftar pemilih.

Namun aspek pemenuhan hak politik bagi kaum gepeng tidak banyak ditangani serius oleh Pemerintah yang setidaknya diberikan advokasi untuk membantu dan menjamin hak-hak politik mereka. Kehidupan gepeng yang menggelandang membuka peluang semakin meluasnya angka golput pada kalangan gepeng. Kehidupan gepeng yang tidak menetap disatu tempat tentu menjadi perhatian Pemerintah setempat untuk melakukan advokasi dan menjamin pemenuhan hak-hak politik mereka.

#### E. KESIMPULAN

Berdasarkan beberapa penjelasan diatas maka dapat penelitian ini dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Permasalahan kelompok gelandangan dan pengemis merupakan persoalan yang sifatnya kompleks melibatkan struktur relasi kekuasaan dan kultural dalam masyarakat, untuk itu upaya Pemerintah Kabupaten Sumenep melalui dinas sosial dalam rangka menjamin pemenuhan hak-hak kelompok gepeng adalah meliputi a) Rehabilitasi sosial, yaitu proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat b) Perlindungan sosial, yaitu upaya yang diarahkan untuk mencegah dan menangani resiko dari guncangan dan kerentanan sosial, c) Pemberdayaan sosial, yaitu semua upaya yang diarahkan untuk menjadikan warga negara yang mampu memenuhi kebutuhan dasarnya, d) Jaminan sosial, yaitu skema yang melembaga untuk menjamin seluruh rakyat agar

dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.

2. Kompleksitas persoalan gepeng tentu membutuhkan penanganan yang maksimal dan melibatkan semua pihak baik Pemerintah maupun masyarakat. Namun ekpektasi tersebut tidaklah mudah, jaminan pemenuhan hak-hak bagi kalangan gepeng baik dibidang sosial maupun dibidang politik tentu mengalami beberapa kendala-kendala sebagai berikut *pertama* keberhasilan program kebijakan negara terutama dalam hal penanganan kesejahteraan masyarakat terutama bagi kelompok masyarakat miskin, gelandangan dan pengemis ditentukan oleh kesiapan dukungan beberapa elemen penting didalamnya seperti kualitas SDM, sarana, IPTEKS, kelembagaan sosial dan organisasi manajemen. Seiring dengan menguatnya tuntutan reformasi birokrasi dan pelayanan publik dalam berbagai bidang tentu keberhasilan program kebijakan bergantung pada kapasitas dan dukungan sumber daya dan manajemen yang ada, namun dalam pelaksanaan program kebijakan tersebut masih terkendala dengan lemahnya dukungan kualitas SDM kesejahteraan sosial, sarana, dan kelembagaan sosial yang ada. *Kedua* pada bidang pemenuhan hak politik masyarakat, terutama bagi masyarakat gelandangan dan pengemis juga mengalami kendala teknis administrative. Keberadaan kelompok gepeng yang tidak menetap dan berpindah satu sisi tentu akan semakin berpeluang menyumbang potensi angka golput bagi mereka. selama ini jaminan hak politik masyarakat, sementara disisi lain data kependudukan menjadi instrument

yuridis penggunaan jaminan pemenuhan hak politik bagi masyarakat terutama bagi gelandangan dan pengemis (gepeng).

3. Meski ekspektasi penanganan sosial yang sifatnya berkelanjutan bagi kalangan gepeng dirasa sulit. Komitmen perubahan itu harus tetap ada. Tentunya keberhasilan tersebut tentu juga didukung oleh berbagai faktor sebagaimana dijelaskan di awal, karena itu berbagai hambatan penanganan permasalahan sosial tersebut oleh Pemerintah Kabupaten Sumenep terus ditanggulangi dengan kebijakan-kebijakan yang lain yaitu melalui 1) penguatan kapasitas SDM melalui berbagai pelatihan, bimbingan, dan pendampingan, 2) dukungan fasilitas sarana dan IPTEKS yang memadai untuk mengembangkan kemampuan kreatifitas kelompok gepeng untuk mampu mandiri dan melakukan fungsi-fungsi sosial secara wajar, 3) pelibatan peran serta masyarakat dalam kelembagaan sosial yang ada untuk bersama membantu menuntaskan permasalahan sosial tersebut, 4) penguatan kapasitas organisasi melalui penataan manajemen organisasi yang bertumpu pada prinsip-prinsip pelayanan publik yang prima.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Ali Marpuji, dkk., (1990). *Gelandangan di Kertasura, dalam Monografi*. Lembaga Penelitian Universitas Muhammadiyah. Surakarta
- Budiarjo, Miriam. 2000. *Dasar-Dasar ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Badan Pusat Statistik, 2017. Sumenep Dalam Angka. diakses di <http://www.sumenepkab.bps.go.id>
- Moleong, Lexy J. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi Revisi. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya
- Nugroho. 2000. *Keperawatan Komunitas*. Jakarta : Salemba Medika Notoadmodjo
- Radar Madura, 2013. *Tiga Kecamatan Penyuplai Gepeng Terbanyak*, diakses di <http://www.radarmadura.co.id>
- Sulistyo, Arty Indyah. 2006. "Prinsip Dasar, Perumusan Masalah, dan Pengumpulan Data Penelitian Naturalistik". Makalah. Disampaikan dalam Pelatihan Metodologi Penelitian bagi CPNS-Dosen UNY tahun 2006, pada tanggal 26-27 Desember 2006
- Van Dijk, 1997. *Instrumen Internasional Pokok-pokok Hak-hak Asasi Manusia*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia).

#### **Perundang-Undangan**

- Deklarasi Unverisal Hak-Hak Asasi Manusia 10 Desember 1948
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
- Undang-Undang No 39 tahun 999 Tentang Hak Asasi Manusia (HAM)
- Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen IV
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN)
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial
- Peraturan daerah Kabupaten Sumenep Nomor 02 Tahun 2016 Tentang Pelayanan Kesejahteraan Sosial

