

**TINJAUAN YURIDIS IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH  
KABUPATEN BANYUMAS NOMOR 16 TAHUN 2015 TERHADAP  
PRAKTIK PENGEMIS DAN PENGAMEN DALAM PERSPEKTIF  
HUKUM PIDANA**

**SKRIPSI**

Diajukan Sebagai Salah Satu Persyaratan Untuk Memperoleh

Gelar Sarjana Strata Satu ( S-1 ) Ilmu Hukum

Program Kekhususan Hukum Pidana



Diajukan oleh

Ratna Ariansyach

NIM: 30302100277

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG**

**SEMARANG**

**2025**

**TINJAUAN YURIDIS IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH  
KABUPATEN BANYUMAS NOMOR 16 TAHUN 2015 TERHADAP  
PRAKTIK PENGEMIS DAN PENGAMEN DALAM PERSPEKTIF  
HUKUM PIDANA**



Diajukan oleh :

Ratna Ariansyach

NIM: 30302100277

Disetujui oleh Dosen

Pembimbing

Tanggal 13 November 2025

**Dr. H. Aji Sudarmaji, SH.,MH**  
**NIDK.8842970018**

**TINJAUAN YURIDIS IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH  
KABUPATEN BANYUMAS NOMOR 16 TAHUN 2015 TERHADAP  
PRAKTIK PENGEMIS DAN PENGAMEN DALAM PERSPEKTIF  
HUKUM PIDANA**

Dipersiapkan dan disusun oleh

Ratna Ariansyach

NIM : 30302100277

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji

Pada tanggal 20 November 2025

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat dan lulus

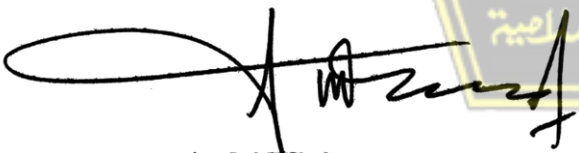
Tim Penguji

Ketua,

  
**Dr. H. Ahmad Hadi Prayitno, S.H, M.H**

NIDN. 8832970018

Anggota



**Dr. Andri Wijaya Laksana, S.H, M.H, M.Kn**

NIDN. 0620058302

Anggota



**Dr. H. Aji Sudarmaji, S.H, M.H**

NIDN. 8842970018

Mengetahui,



Dekan Fakultas Hukum UNISSULA

**Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, SH,MH**

NIDN: 0620046701

## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

“Keluhan tanpa solusi hanya setumpuk kata-kata tak berguna”

“Jalani saja sesuai alurnya, karena sejatinya segala kesenangan akan berlalu, begitu pula kesusahan. Tiada yang kekal, hanya cerita yang kita tinggalkan”

“Jangan bebani kepala mu dengan hal-hal yang tidak perlu”

Dengan penuh rasa syukur, penulis persembahkan skripsi ini kepada:

1. Kedua Orang Tua yang penulis sangat cintai, bapak Radin dan Ibu Sumini yang selalu menjaga dalam setiap doa-doanya. Serta perjuangan, support, dan kasih sayang mereka yang tiada henti dalam memperjuangkan masa depan putranya.
2. Adik Kandung Penulis Khiyara Ratna Azizah yang selalu memberikan semangat saat mengerjakan skripsi.
3. Mbah Sarkem dan Mbah Narkam, yang selalu memberikan doa dan kasih sayang tiada henti sebagai sumber kekuatan dalam setiap langkah hidup penulis.
4. Bu Lik Sur dan Om Sono, terima kasih atas segala dukungan, perhatian, dan semangat yang senantiasa mengiringi perjalanan penulis hingga terselesaikannya karya ini.

5. Keluarga Pakde Caswan dan Mba Dinda di Semarang, terima kasih atas kasih sayang, dukungan, dan kehangatan yang telah diberikan kepada penulis.
6. Penulis berterimakasih kepada teman teman penulis Rana Aisyah, Anas Ilham Ramadhani , Agil Agung Pamungkas, Tri Waningsih , Laela Jati Satriani , Ruli prina Iswati Maharani Setyaningrum, Lutfi Nur Faujiah, dan Gustian Essa Subarkah.
7. Dan kepada rekan bisnis bengkel bubut Papua Nanda Dwi Hidayat.



## **SURAT PERNYATAAN KEASLIAN**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ratna Ariansyach  
Nim : 30302100277  
Program Studi : S-1 Ilmu Hukum  
Fakultas : Hukum

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa skripsi saya dengan judul “TINJAUAN YURIDIS IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANYUMAS NOMOR 16 TAHUN 2015 TERHADAP PRAKTIK PENGEMIS DAN PENGAMEN DALAM PERSPEKTIF HUKUM PIDANA” benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bebas dari peniruan hasil karya orang lain. kutipan pendapat dan tulisan orang lain ditunjuk sesuai dengan cara-cara penulisan karya ilmiah yang berlaku.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan dalam skripsi ini terkandung ciri-ciri plagiat dan bentuk-bentuk peniruan lain yang dianggap melanggar peraturan, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Semarang, 20 November 2025  
Yang menyatakan

**Ratna Ariansyach**  
**Nim. 30302100277**

## PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ratna Ariansyach  
Nim : 30302100277  
Program Studi : S-1 Ilmu Hukum  
Fakultas : Hukum

Dengan ini menyerahkan Karya Ilmiah berupa Skripsi dengan judul:

“TINJAUAN YURIDIS IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANYUMAS NOMOR 16 TAHUN 2015 TERHADAP PRAKTIK PENGEMIS DAN PENGAMEN DALAM PERSPEKTIF HUKUM PIDANA”

dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasinya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 20 November 2025  
Yang menyatakan

**Ratna Ariansyach**  
**Nim. 30302100277**



## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT, karena atas berkat dan rahmat-Nya, penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul "Tinjauan Yuridis Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 16 Tahun 2015 Terhadap Praktik Pengemis Dan Pengamen Dalam Perspektif Hukum Pidana". Skripsi ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang. Sholawat serta salam tak lupa senantiasa dihaturkan kepada junjungan kita Nabi Agung Muhammad SAW yang kita nantikan syafa'atnya dihari kiamat kelak.

Penyusunan skripsi ini tidak lepas dari dukungan dan bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M. Hum selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang;
2. Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H MH selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang
3. Dr. Widayati, S.H., M.H. selaku wakil Dekan 1 Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang
4. Dr. Denny Suwondo, S.H., M.H. selaku wakil Dekan 2 Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang
5. Dr. Muhammad Ngaziz, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi S-1 Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)



Semarang

6. Dr. Ida Musofiana, S.H., M.H. selaku Sekretaris Program Studi S-1 Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
7. Dr. Andi Aina Ilmih, S.H., M.H, selaku dosen wali Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang
8. Dr. H. Aji Sudarmaji, SH., MH, selaku dosen pembimbing, yang dengan sabar membimbing dan memberikan arahan sehingga saya dapat menyelesaikan skripsi ini.
9. Bapak dan Ibu Dosen serta Staf Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA) yang memberikan ilmunya kepada penulis.
10. Pimpinan dan Staf Tata Usaha Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
11. Teman-teman seperjuangan di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih memiliki banyak kekurangan, oleh karena itu penulis sangat menghargai kritik dan saran yang konstruktif untuk meningkatkan kualitas skripsi ini ke depannya.

Semarang, 20 November 2025

Penulis

Ratna Ariansyach

## DAFTAR ISI

|   |      |
|---|------|
| HALAMAN PENGESAHAN .....  | iii  |
| MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....   | iv   |
| SURAT PERNYATAAN KEASLIAN .....   | vi   |
| PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH .....                            | vii  |
| KATA PENGANTAR .....  | viii |
| DAFTAR ISI .....  | x    |
| ABSTRAK .....   | xii  |
| ABSTRACT .....  | xiii |
| BAB I .....   | 1    |
| PENDAHULUAN .....   | 1    |
| A. LATAR BELAKANG .....   | 1    |
| B. RUMUSAN MASALAH .....  | 8    |
| C. TUJUAN PENELITIAN .....  | 8    |
| D. KEGUNAAN PENELITIAN .....  | 8    |
| E. TERMINOLOGI .....  | 9    |
| F. METODE PENELITIAN .....  | 12   |
| G. SISTEMATIKA PENULISAN .....  | 18   |
| BAB II .....  | 20   |
| TINJAUAN PUSTAKA .....  | 20   |
| A. Tinjauan Umum tentang Peraturan Daerah (Perda) .....                     | 20   |
| B. Tinjauan Umum Tentang Pengemis .....                                     | 32   |
| C. Tinjauan Umum Tentang Pengamen .....                                     | 35   |
| D. Tinjauan Umum Tentang Perspektif Hukum Pidana .....                      | 38   |
| E. Tinjauan Umum Tentang Tujuan Pemidanaan .....                            | 40   |
| F. Tinjauan Umum Tentang Pengemis dan Pengamen Dalam Perspektif Islam ..... | 49   |
| BAB III .....   | 56   |
| HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....                                       | 56   |

|   |     |
|---|-----|
| A. Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No 16 Tahun 2015 Terhadap Larangan Praktik Pengemis Dan Pengamen Tersebut Dalam Perspektif Hukum Pidana.....  | 56  |
| B. Kendala Dan Solusi Dalam Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No 16 Tahun 2015 Dalam Mengatur Tentang Larangan Praktik Pengemis Dan Pengamen ..... | 78  |
| DAFTAR PUSTAKA.....   | 97  |
| LAMPIRAN.....   | 101 |



## ABSTRAK

Penelitian ini membahas implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 16 Tahun 2015 tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, khususnya larangan praktik pengemis dan pengamen dalam perspektif hukum pidana. Penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris dengan pendekatan kualitatif, menggabungkan kajian normatif terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan dengan analisis data lapangan melalui wawancara dan observasi. Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji dan menganalisis implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No. 16 Tahun 2015 tentang larangan praktik pengemis dan pengamen dalam perspektif hukum pidana serta untuk mengkaji kendala dan solusi yuridis dalam pelaksanaannya. Penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No. 16 Tahun 2015 tentang larangan pengemis dan pengamen menghadapi kendala utama seperti kemiskinan struktural pelaku, minimnya fasilitas rehabilitasi sosial, kurangnya koordinasi antarinstansi, resistensi masyarakat, keterbatasan sosialisasi hukum, terbatasnya sumber daya manusia Satpol PP, mobilitas tinggi pelaku, dan kurangnya data terintegrasi. Selain itu, pola hidup jalanan yang sudah mengakar dan ketidaksesuaian antara penegakan hukum dan pemberdayaan sosial menjadi hambatan signifikan. Solusi yang diterapkan meliputi peningkatan penyuluhan dan sosialisasi Perda, pelatihan keterampilan dan pengembangan usaha mikro, pengintensifan program Bina Keluarga Miskin, peningkatan fasilitas rehabilitasi sosial, penguatan penegakan hukum dengan pendekatan humanis, optimalisasi koordinasi lintas sektor, serta kampanye anti-pemberian uang kepada pengemis. Pendekatan komprehensif ini mengintegrasikan penegakan hukum dengan pemberdayaan sosial-ekonomi guna menciptakan ketertiban umum berkelanjutan di Kabupaten Banyumas. Penelitian ini merekomendasikan pendekatan multidisipliner yang menggabungkan penegakan hukum dengan strategi pemberdayaan sosial-ekonomi guna menciptakan ketertiban umum yang berkelanjutan di Kabupaten Banyumas.

*Kata kunci: Peraturan Daerah, Hukum Pidana, Penegakan Hukum*

## ABSTRACT

*This research discusses the implementation of Banyumas Regency Regional Regulation No. 16 of 2015 on Public Order and Community Peace, particularly the prohibition of begging and busking practices from a criminal law perspective. The study uses an empirical juridical method with a qualitative approach, combining normative analysis of legislation with field data from interviews and observations. The research aims to analyze the implementation of Banyumas Regional Regulation No. 16 of 2015 regarding the prohibition of begging and busking from a criminal law perspective and to examine the juridical obstacles and solutions in its enforcement. Enforcement faces major challenges such as the structural poverty of offenders, limited social rehabilitation facilities, weak inter-agency coordination, community resistance, inadequate legal socialization, limited resources within the Public Order Police (Satpol PP), high mobility of offenders, and lack of integrated data. Additionally, the entrenched street lifestyle and mismatch between law enforcement and social empowerment are significant barriers. Solutions include enhancing regulation dissemination and socialization, skills training and microenterprise development, intensifying the Poor Family Development program, improving social rehabilitation facilities, strengthening humane law enforcement, optimizing cross-sector coordination, and launching campaigns against giving money to beggars. This comprehensive approach integrates law enforcement with socio-economic empowerment strategies to foster sustainable public order in Banyumas Regency. The study recommends a multidisciplinary approach combining legal enforcement with socio-economic empowerment to create lasting public order in Banyumas.*

**Keywords:** *Regional Regulation, Criminal Law, Law Enforcement.*



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. LATAR BELAKANG**

Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Ketentuan konstitusional ini menjadi fondasi normatif yang menegaskan bahwa segala bentuk tindakan dan kebijakan yang diambil oleh negara, baik oleh pemerintah pusat maupun daerah, wajib didasarkan pada hukum sebagai norma tertinggi dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara. Prinsip negara hukum menuntut adanya supremasi hukum (*rule of law*), kepastian hukum (*legal certainty*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum yang adil (*due process of law*), sebagai nilai-nilai fundamental yang tidak dapat ditawar.<sup>1</sup>

Desentralisasi pemerintahan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi daerah bukan hanya sebagai instrumen administratif, tetapi juga sebagai bentuk pengakuan terhadap keragaman karakteristik lokal dan hak daerah untuk menentukan arah pembangunan dan pengaturan

---

<sup>1</sup> Subechi, I, 2012, Mewujudkan Negara Hukum Indonesia, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol 1, No. 3, hlm. 339-358.



sosialnya sesuai dengan kondisi masing-masing. Salah satu manifestasi dari otonomi daerah tersebut adalah kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan di tingkat daerah, yang dikenal sebagai Peraturan Daerah (Perda).

Peraturan Daerah merupakan instrumen hukum yang memiliki daya ikat dan kekuatan mengatur terhadap seluruh warga masyarakat di wilayah yurisdiksi suatu daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Perda dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama kepala daerah, dan memiliki kedudukan yang sah dalam hierarki perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali. Melalui Perda, pemerintah daerah dapat merespons permasalahan lokal secara cepat dan tepat, serta mengadopsi nilai-nilai sosial budaya yang khas dalam bentuk aturan hukum positif yang berlaku secara mengikat.<sup>2</sup>

Dengan adanya kewenangan membentuk Perda, pemerintah daerah memiliki peran strategis dalam menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, aman, dan berkeadilan. Perda tidak hanya berfungsi sebagai norma pengatur, tetapi juga sebagai cerminan tanggung jawab pemerintah daerah dalam menjamin ketertiban umum, menanggulangi permasalahan sosial, serta mendorong pembangunan hukum yang responsif terhadap dinamika

---

<sup>2</sup> R. Eddy O.S. Hiariej, 2018, Peran Peraturan Daerah dalam Mewujudkan Otonomi Daerah, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 48, No. 3, 2018, hlm. 320-335.

Dalam perspektif agama Islam, upaya mewujudkan keadilan dan ketertiban dalam masyarakat merupakan bagian dari amanah yang harus dijalankan oleh setiap pemimpin dan penyelenggara negara. Hal ini sejalan dengan firman Allah SWT dalam QS. An-Nisa ayat 58:

[illegible]

“Sungguh, Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh, Allah Maha Mendengar, Maha Melihat.” (QS. An-Nisa: 58).

3

Salah satu isu krusial yang menjadi perhatian dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah persoalan ketertiban umum. Ketertiban umum merupakan salah satu elemen penting dalam menciptakan kehidupan sosial yang harmonis dan tertata. Namun, dalam praktiknya, ketertiban umum kerap kali terganggu oleh keberadaan pengemis dan pengamen, terutama di kawasan perkotaan atau pusat aktivitas publik. Di Kabupaten Banyumas, fenomena ini cukup menonjol dan telah menimbulkan keresahan masyarakat. Kehadiran para pengemis dan pengamen yang beroperasi di tempat umum, seperti persimpangan jalan, pasar, dan ruang terbuka lainnya, tidak hanya mengganggu estetika dan kenyamanan lingkungan, tetapi juga menimbulkan potensi gangguan sosial dan keamanan.<sup>3</sup>

Praktik pengemis dan pengamen umumnya dilakukan dengan cara meminta belas kasihan dari masyarakat pengguna jalan atau pengunjung tempat publik. Meskipun tindakan tersebut sering kali dibingkai sebagai bentuk mencari nafkah, dalam konteks hukum, kegiatan tersebut telah dilarang dalam beberapa peraturan daerah karena dinilai menyalahi ketertiban umum. Namun demikian, efektivitas pelarangan tersebut masih menjadi tanda tanya besar. Banyaknya pengemis dan pengamen yang tetap berkeliaran menunjukkan lemahnya daya paksa hukum (*law enforcement*)

---

<sup>3</sup> R. Suharto, 2021, Dampak Sosial Pengemis dan Pengamen di Kawasan Perkotaan, *Jurnal Sosiologi Urban*, Vol. 9, No. 1, hlm. 45-59.

dari aparat pemerintah daerah, sekaligus menunjukkan adanya celah dalam pelaksanaan regulasi yang telah ditetapkan.<sup>4</sup>

Keberadaan pengamen dan pengemis yang marak di wilayah perkotaan Kabupaten Banyumas, khususnya di pusat-pusat aktivitas publik. Aktivitas ini bukan hanya berdampak pada kenyamanan dan ketertiban umum, tetapi juga mencerminkan lemahnya penegakan aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah. Para pengamen dan pengemis seringkali beroperasi secara berkelompok maupun individu di tempat strategis seperti lampu merah, pusat perbelanjaan, trotoar, dan area publik lainnya.

Keberadaan mereka kerap mengganggu kenyamanan pengguna jalan dan masyarakat umum, baik melalui cara-cara yang memaksa, mengejar, atau bahkan menyentuh pengguna jalan demi mendapatkan uang. Tindakan-tindakan ini menimbulkan keresahan tersendiri, terlebih apabila dilakukan secara berulang dan tanpa kendali. Dalam beberapa kasus, cara mereka meminta dapat dikategorikan sebagai tindakan mengganggu ketenteraman umum, bahkan berpotensi menimbulkan konflik sosial.<sup>5</sup>

Dalam perspektif hukum pidana, praktik pengamen dan pengemis dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum yang memenuhi unsur pidana tertentu. Jika tindakan tersebut dilakukan dengan cara pemaksaan disertai ancaman atau kekerasan, maka pelaku dapat dijerat

---

<sup>4</sup> Yulianto, 2020, Pengelolaan Ketertiban Umum di Perkotaan: Studi Kasus Kabupaten Banyumas, *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 12, No. 2, hlm. 112-128.

<sup>5</sup> Ibid

dengan ketentuan Pasal 368 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) tentang pemerasan.<sup>6</sup>

Selain itu, jika perbuatan tersebut tidak memenuhi unsur pemerasan tetapi tetap mengganggu ketenteraman masyarakat, pelaku dapat dijerat dengan Pasal 335 KUHP tentang perbuatan tidak menyenangkan yang dilakukan secara melawan hukum.<sup>7</sup>

Sebagai contoh, pada Mei 2025, Pemerintah Kabupaten Banyumas menggelar operasi gabungan lintas instansi yang melibatkan Satpol PP, Dinas Perhubungan, Polsek, Koramil, serta instansi terkait lainnya untuk menertibkan parkir liar, pedagang kaki lima (PKL), dan pengemis, gelandangan, serta orang terlantar (PGOT) di beberapa titik strategis di wilayah Purwokerto. Operasi ini difokuskan pada kawasan yang selama ini rawan pelanggaran ketertiban umum, seperti Jalan Gerilya Purwokerto Selatan, Jalan HR Bunyamin Purwokerto Utara, dan sekitar Rumah Sakit TNI DKT. Pendekatan persuasif ini merupakan upaya terpadu untuk meningkatkan kesadaran hukum sekaligus menata ketertiban umum sesuai amanat Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No 16 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat. Dalam pelaksanaan operasi, tim gabungan membagi wilayah kerja secara terstruktur dan melakukan evaluasi berkala untuk memastikan keberlanjutan penertiban dan pembinaan.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> R. Soesilo, 2014, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 98-105.

<sup>7</sup> Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Pasal 335 dan Pasal 368, Lembaran Negara Tahun 1946 Nomor 1.

<sup>8</sup> Banyumas Ekspres, *Parkir Liar, PKL dan PGOT Purwokerto Ditertibkan*, <https://banyumasekspres.id/parkir-liar-pkl-dan-pgot-purwokerto-ditertibkan>, diakses pada tanggal 2 Mei 2025 pk1 21.31.

Fenomena sosial tersebut menuntut perhatian serius dari pemerintah daerah, aparat penegak hukum, dan elemen masyarakat. Perlu dilakukan pendekatan multidisipliner yang tidak hanya represif, tetapi juga preventif dan edukatif. Pemerintah daerah tidak cukup hanya mengandalkan penindakan hukum semata, melainkan juga harus merancang kebijakan yang komprehensif, seperti penyediaan lapangan kerja, pembinaan sosial, dan pengawasan yang berkelanjutan.

Pemerintah Kabupaten Banyumas telah menetapkan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat sebagai bentuk tanggung jawab dalam menciptakan lingkungan masyarakat yang tertib, aman, dan nyaman. Salah satu substansi penting dalam Perda tersebut adalah pelarangan terhadap praktik pengemis dan pengamen. Perda tersebut juga mengatur mengenai sanksi administratif hingga pidana ringan yang dapat dikenakan kepada para pelaku. Namun dalam pelaksanaannya, terdapat beragam tantangan, antara lain terbatasnya sumber daya penegak hukum daerah, minimnya kesadaran hukum masyarakat, serta adanya keterbatasan dalam menyinkronkan ketentuan Perda dengan hukum pidana nasional.<sup>9</sup>

Dari pemaparan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk menulis penelitian skripsi dengan judul **“TINJAUAN YURIDIS IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN**

---

<sup>9</sup> Sri Wahyuni, 2022, Pendekatan Multidisipliner dalam Penanganan Masalah Sosial di Daerah: Studi Kasus Kabupaten Banyumas, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 14, No. 2, hlm. 85-98.



**BANYUMAS NOMOR 16 TAHUN 2015 TERHADAP PRAKTIK  
PENGEMIS DAN PENGAMEN DALAM PERSPEKTIF HUKUM  
PIDANA”**

**B. RUMUSAN MASALAH**

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No 16 tahun 2015 terhadap larangan praktik pengemis dan pengamen tersebut dalam perspektif hukum pidana?
2. Apa saja yang menjadi kendala dan solusi dalam implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No 16 tahun 2015 terhadap larangan praktik pengemis dan pengamen?

**C. TUJUAN PENELITIAN**

1. Untuk mengkaji dan menganalisis implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No 16 terhadap larangan praktik pengemis dan pengamen tahun 2015 dalam perspektif hukum pidana.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis kendala dan solusi dalam implementasi tinjauan yuridis terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No 16 tahun 2015 terhadap larangan praktik pengemis dan pengamen.

**D. KEGUNAAN PENELITIAN**

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi



pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum pidana dan hukum pemerintahan daerah, serta menjadi referensi akademik dalam menganalisis efektivitas regulasi lokal terhadap permasalahan sosial.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi terhadap efektivitas Peraturan Daerah yang berlaku.
- b. Bagi aparat penegak hukum, penelitian ini memberikan gambaran hukum pidana yang relevan dalam menangani pelanggaran oleh pengemis, pengamen, dan juru parkir liar.
- c. Bagi masyarakat, penelitian ini dapat meningkatkan kesadaran hukum terhadap pentingnya ketertiban umum dan perlindungan dari tindakan melawan hukum di ruang publik.

## E. TERMINOLOGI

Terdapat beberapa istilah yang ada pada penelitian ini, yaitu:

### 1. Implementasi

Implementasi adalah proses penerapan, pelaksanaan, atau perwujudan sebuah kebijakan, peraturan, rencana, atau keputusan yang diterbitkan oleh instansi yang berwenang sehingga dapat berjalan sesuai tujuan yang diharapkan. Implementasi melibatkan serangkaian kegiatan dan tahapan yang harus dilalui, mulai dari perencanaan, koordinasi, pengawasan, hingga evaluasi, sehingga substansi peraturan dapat

diterima, diterapin, dan memberikan dampak yang nyata di masyarakat.<sup>10</sup>

## 2. Peraturan Daerah (Perda)

Peraturan Daerah adalah produk hukum yang ditetapkan oleh pemerintah daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang memiliki kekuatan hukum mengikat di wilayah yurisdiksi daerah tersebut. Perda berfungsi sebagai instrumen hukum untuk mengatur pelaksanaan otonomi daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>11</sup>

## 3. Kabupaten Banyumas

Kabupaten Banyumas merupakan sebuah daerah otonom tingkat II yang terletak di Provinsi Jawa Tengah, Indonesia, dengan ibu kota Purwokerto. Banyumas meliputi 27 kecamatan dan ratusan desa, dan merupakan satu kesatuan masyarakat, pemerintahan, dan tata ruang yang diberi kewenangan untuk mengurus kepentingannya sendiri sesuai asas otonomi daerah.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Made Dewi Wahyuni, I Putu Dedy Rimbawan, dan Evilia Vanesa, 2024, Implementasi Kebijakan Desentralisasi dalam Meningkatkan Efektivitas Pemerintahan Daerah di Indonesia, *Jurnal Cakrawarti*, Vol. 12, No. 1, hlm. 45-48.

<sup>11</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 18 ayat (1).

<sup>12</sup> Pemerintah Kabupaten Banyumas, *Profil Kabupaten Banyumas*, diakses dari situs resmi Pemerintah Kabupaten Banyumas, <https://www.banyumaskab.go.id>, diakses tanggal 13 Juni 2025, pkl 11.41.

#### 4. Pengemis

Pengemis adalah individu yang melakukan aktivitas meminta-minta kepada masyarakat di ruang publik, baik secara langsung maupun tidak langsung, dengan tujuan memperoleh uang, makanan, atau bantuan lainnya.<sup>13</sup>

#### 5. Pengamen

Pengamen adalah individu atau kelompok yang menampilkan pertunjukan seni, seperti menyanyi, bermain musik, atau pertunjukan lainnya di tempat umum, seperti jalan, angkutan umum, atau kawasan publik lainnya.<sup>14</sup>

#### 6. Perspektif Hukum Pidana

Perspektif hukum pidana merupakan sudut pandang, pendekatan, atau kerangka berpikir yang digunakan untuk menganalisa suatu masalah atau perbuatan berdasarkan ketentuan pidana yang diatur di dalam undang-undang. Dalam konteks skripsi ini, perspektif hukum pidana digunakan untuk melihat, menilai, dan memahami penerapan peraturan daerah mengenai pengemis, pengamen, dan juru parkir liar, dari aspek perbuatan pidana, pertanggungjawaban pidana, sanksi pidana, dan proses penegakan hukum yang diberlakukan terhadap pelanggar peraturan tersebut.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Siti Nurhayati, "Pengemis dan Pengamen dalam Perspektif Hukum dan Ketertiban Umum," *Jurnal Hukum dan Masyarakat*, vol. 10, no. 1, 2020, hlm. 45-58.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Barda Nawawi Arief, 2006, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana dan Penegakan Hukumnya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 12-15.

## **F. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian analisis hukum terhadap Tinjauan Yuridis Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 16 Tahun 2015 Terhadap Praktik Pengemis Dan Pengamen Dalam Perspektif Hukum Pidana dapat melibatkan beberapa pendekatan dan teknik tertentu yang berfokus pada evaluasi aspek hukum yang terkait dengan fenomena ini. Agar mendapatkan hasil yang maksimal, maka metode yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis empiris dengan pendekatan kualitatif. Metode yuridis empiris dipilih karena dalam penelitian ini tidak hanya menitikberatkan pada aspek normatif atau kajian hukum positif yang tertulis dalam Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas, melainkan juga berupaya untuk menggali dan menganalisis data serta fakta empiris yang terjadi di lapangan.

Pendekatan kualitatif digunakan untuk memperoleh data berupa kata-kata, narasi, pendapat, dan pengalaman dari para narasumber yang dianggap memiliki informasi penting terkait dengan pelaksanaan Perda yang mengatur praktik pengemis dan pengamen. Data kualitatif ini diperoleh melalui wawancara mendalam yang memungkinkan peneliti untuk menangkap berbagai perspektif dan dinamika sosial yang sulit diungkap

dengan pendekatan kuantitatif.<sup>16</sup>

## 2. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris. Pendekatan ini dipilih karena penelitian tidak hanya berfokus pada kajian normatif terhadap peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas yang mengatur tentang praktik pengemis, pengamen, dan juru parkir liar, tetapi juga menelaah bagaimana ketentuan hukum tersebut diterapkan dalam realitas sosial masyarakat.

Pendekatan yuridis-empiris atau disebut juga *socio-legal approach*, digunakan untuk menganalisis penerapan hukum positif (Perda Kabupaten Banyumas) secara langsung dalam kehidupan masyarakat, khususnya berkaitan dengan penanganan praktik pengemis, pengamen, dan juru parkir liar. Pendekatan ini tidak hanya mengkaji hukum dari sisi teks atau norma tertulis (*das sollen*), tetapi juga bagaimana hukum itu diterapkan dan berfungsi dalam kenyataan (*das sein*).<sup>17</sup>

Melalui pendekatan ini, peneliti akan menggali data dari pengalaman langsung para pihak terkait, seperti aparat penegak hukum, Satpol PP, dinas sosial, serta masyarakat yang

---

<sup>16</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 131-135

<sup>17</sup> Ibid, hlm. 120-125.

bersinggungan langsung dengan keberadaan pengemis, pengamen, dan juru parkir liar. Informasi ini diperoleh melalui teknik wawancara mendalam dan observasi, yang kemudian dianalisis untuk mengkaji kesesuaian antara norma hukum dan kenyataan di lapangan.

### 3. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian hukum empiris (*empirical legal research*) dengan spesifikasi deskriptif-analitis. Spesifikasi deskriptif-analitis berarti penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan secara sistematis peraturan yang berlaku dan pelaksanaannya di lapangan, serta menganalisis efektivitasnya dalam konteks penegakan hukum terhadap praktik pengemis, pengamen, dan juru parkir liar.

Penelitian ini berupaya menggambarkan secara faktual dan cermat bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas berlangsung dalam kenyataan sosial serta bagaimana hukum pidana berperan dalam pengaturan dan penindakannya.<sup>18</sup>

Melalui spesifikasi ini, peneliti tidak hanya menyajikan data normatif, tetapi juga memberikan pemahaman yang menyeluruh mengenai praktik penegakan hukum, hambatan dalam pelaksanaan perda, dan respons masyarakat serta aparat hukum terhadap kebijakan yang diterapkan.

---

<sup>18</sup> Ibid, hlm. 110-115.



#### 4. Jenis dan Sumber Data

##### a. Data Primer

Data primer merupakan data utama yang diperoleh secara langsung dari lapangan, melalui proses wawancara dan observasi dengan pihak-pihak yang memiliki keterkaitan langsung terhadap pelaksanaan dan penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas mengenai praktik pengemis dan pengamen.<sup>19</sup>

##### b. Data Sekunder

Data sekunder adalah informasi yang dikumpulkan oleh peneliti untuk mendukung data primer. Data sekunder mencakup sumber-sumber pustaka yang digunakan sebagai dasar teori dalam menganalisis data dan permasalahan. Sumber-sumber ini meliputi buku-buku literatur, teori-teori, serta peraturan perundang-undangan yang relevan. Data sekunder merupakan sumber data yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data, misalnya lewat orang lain atau lewat dokumen.<sup>20</sup> Dalam penelitian ini yang menjadi sumber data sekunder adalah sebagai berikut:

##### 1) Bahan Hukum Primer:

---

<sup>19</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 155-160.

<sup>20</sup> Ibid, hlm. 156-157.



- a) UUD 1945
- b) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).
- c) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHAP).
- d) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

e) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

f) Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No 16 tahun 2015 yang mengatur tentang penanggulangan penyakit masyarakat.

2) Bahan Hukum Sekunder:

Literatur hukum seperti buku teks, jurnal hukum, artikel ilmiah, hasil penelitian terdahulu, makalah, serta tulisan-tulisan akademik lainnya yang membahas isu ketertiban umum, hukum pidana, dan pelaksanaan peraturan daerah.

3) Bahan Hukum Tersier:

Bahan Hukum Tersier merupakan bahan hukum yang berfungsi sebagai petunjuk atau penjelasan atas bahan hukum primer dan

sekunder, yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus Bahasa Asing, Kamus Hukum dan Ensiklopedia.

## 5. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan untuk mendapatkan informasi yang diperlukan guna mencapai tujuan penelitian. Teknik pengumpulan data yang digunakan penulis adalah dengan wawancara (*Interview*) dan penelitian kepustakaan (*Library Research*).<sup>21</sup>

Wawancara dilakukan secara langsung kepada narasumber yang dianggap memiliki informasi yang relevan dengan objek penelitian. Teknik ini digunakan untuk menggali data primer mengenai pelaksanaan dan penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas terhadap praktik pengemis dan pengamen, serta bagaimana keterkaitan dan penerapannya dalam perspektif hukum pidana. Pengumpulan data dilakukan dengan cara mengumpulkan beberapa keterangan dari berbagai sumber, termasuk literatur, dokumentasi, dan peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan dengan permasalahan yang sedang dibahas.

## 6. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini

---

<sup>21</sup> Soerjono Soekanto, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 120-125.

adalah analisis deskriptif kualitatif, yang bertujuan untuk menguraikan dan memahami secara mendalam fenomena hukum yang terjadi di masyarakat berdasarkan data yang diperoleh, baik dari wawancara, observasi, maupun dokumentasi.<sup>22</sup>

## **G. SISTEMATIKA PENULISAN**

Dalam sistematika penulisan, terdapat beberapa bab yang akan disusun kemudian diuraikan. Di antaranya:

### **1. BAB I PROPOSAL**

Pada bab ini peneliti menjelaskan isi dari pendahuluan berupa latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, terminologi, metode penelitian serta sistematika penelitian.

### **2. BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini akan membahas bagaimana teori-teori yang akan digunakan dalam penelitian ini yang berkaitan dengan Tinjauan Yuridis Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 16 Tahun 2015 Terhadap Praktik Pengemis dan Pengamen Dalam Perspektif Hukum Pidana.

### **3. BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Pada bab ini berisikan beberapa hasil dari penelitian yaitu

---

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2015, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 85-90.

rumusan BAB I dan BAB II yang terkait dengan Tinjauan Yuridis Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 16 Tahun 2015 Terhadap Praktik Pengemis dan Pengamen Dalam Perspektif Hukum Pidana.

#### **4. BAB IV PENUTUP**

Pada bagian ini berisikan penutup yang berupa kesimpulan, dan saran.



## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Umum tentang Peraturan Daerah (Perda)**

##### **1. Definisi Perda**

Peraturan Daerah (Perda) adalah salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang dibentuk di tingkat daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama dengan kepala daerah (gubernur untuk provinsi, bupati/wali kota untuk kabupaten/kota). Peraturan ini memiliki kekuatan hukum mengikat di wilayah hukum daerah yang bersangkutan dan wajib ditaati oleh setiap warga negara serta badan hukum yang berada di wilayah tersebut. Perda menjadi salah satu pilar penting dalam sistem hukum nasional karena berada dalam hirarki peraturan perundang-undangan Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang telah mengalami beberapa perubahan, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.<sup>23</sup>

Perda merupakan peraturan yang memiliki kedudukan formal sebagai produk legislasi daerah yang dibentuk melalui proses legislatif antara lembaga legislatif (DPRD) dan eksekutif daerah (kepala daerah). Proses ini menunjukkan adanya prinsip checks and balances antara kedua lembaga, serta menegaskan pentingnya representasi rakyat dalam

---

<sup>23</sup> Mardiasmo, 2023, *Hukum Administrasi Negara dan Pemerintahan Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 78-85.

pembentukan hukum lokal. Lebih lanjut, Perda merupakan manifestasi dari pelaksanaan asas desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, asas desentralisasi merupakan prinsip utama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Melalui ketentuan tersebut, dapat dipahami bahwa Perda adalah instrumen hukum yang memberi ruang bagi daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat lokalnya sendiri sesuai dengan kondisi sosial, budaya, geografis, dan ekonomi masing-masing daerah. Otonomi daerah memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah untuk menetapkan kebijakan yang bersifat *customized* atau sesuai kebutuhan lokal, dan Perda adalah bentuk legal formal dari kebijakan tersebut.

Dalam kerangka inilah, Perda bukan hanya sekadar produk hukum administratif daerah, melainkan juga merupakan cerminan dari semangat demokratisasi, partisipasi masyarakat, dan penguatan *good governance* di tingkat lokal. Melalui Perda, aspirasi masyarakat dapat diwujudkan dalam bentuk aturan hukum yang mengatur berbagai aspek kehidupan, mulai dari pelayanan publik, pembangunan daerah, perlindungan sosial, ketertiban umum, hingga perlindungan lingkungan.<sup>24</sup>

Perda juga memiliki peran strategis dalam pembangunan hukum nasional. Meskipun bersifat lokal, keberadaan Perda melengkapi sistem hukum Indonesia yang menganut prinsip stelsel terbuka, yaitu hukum dapat

---

<sup>24</sup> Hidayat, R., & Suryanto, B., 2024, "Peran Peraturan Daerah dalam Mewujudkan Good Governance dan Partisipasi Masyarakat," *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Kebijakan Publik*, vol. 7, no. 1, hlm. 45-60.

berasal dari berbagai sumber sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan nilai-nilai konstitusi. Oleh karena itu, Perda harus selalu sinkron dan harmonis dengan Undang-Undang Dasar 1945, undang-undang nasional, serta kebijakan pemerintah pusat, agar tidak menimbulkan tumpang tindih hukum atau konflik kewenangan antar level pemerintahan.

Perda memiliki dimensi filosofis, sosiologis, dan yuridis yang mendalam. Secara filosofis, Perda harus mencerminkan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945. Secara sosiologis, substansi Perda harus relevan dan sesuai dengan kebutuhan serta kondisi masyarakat daerah. Sedangkan secara yuridis, Perda harus disusun dengan memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, seperti kejelasan tujuan, kejelasan rumusan, dan kesesuaian hierarki hukum.

Dengan demikian, Peraturan Daerah tidak hanya memiliki fungsi pengaturan (*regulerend*), tetapi juga bersifat pengayom, pelindung, sekaligus pemberdaya masyarakat daerah. Sebagai instrumen legal yang mengatur ruang publik lokal, Perda menjadi media penting untuk mewujudkan keadilan sosial di tingkat lokal, memperkuat sistem pemerintahan daerah, dan mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Lubis, Muhammad, 2019, "Dimensi Filosofis dan Yuridis Peraturan Daerah dalam Sistem Hukum Nasional," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, vol. 49, no. 3, hlm. 421-438.



## 2. Dasar Hukum Perda

Pembuatan dan keberadaan Peraturan Daerah (Perda) memiliki landasan hukum yang kokoh dalam sistem hukum nasional Indonesia. Sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan, eksistensi Perda tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan bagian dari struktur hukum yang hierarkis dan terintegrasi dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Landasan hukum tersebut tidak hanya menyangkut aspek normatif, tetapi juga menyangkut aspek konstitusional, administratif, dan fungsional dalam kerangka negara kesatuan yang menganut prinsip otonomi daerah. Berikut ini adalah beberapa dasar hukum penting yang menjadi pijakan dalam pembentukan dan pelaksanaan Peraturan Daerah:<sup>26</sup>

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945)

UUD 1945 sebagai hukum dasar tertinggi negara memberikan legitimasi konstitusional terhadap keberadaan Perda melalui ketentuan: Pasal 18 ayat (6): “Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.”

---

<sup>26</sup> Isroji et al., "Peraturan Daerah Dalam Hirarki Perundang-undangan Indonesia," *Asas Wa Tandhim: Jurnal Hukum, Pendidikan Dan Sosial Keagamaan*, vol. 3, no. 1, 2024, hlm. 45–56

b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

UU ini merupakan landasan yuridis utama dalam pelaksanaan otonomi daerah. Undang-undang ini mengatur secara eksplisit tentang kewenangan daerah dalam membentuk Perda serta mekanisme pembentukan, pelaksanaan, evaluasi, dan pengawasan Perda.

c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 dan UU No. 13 Tahun 2022)

d. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 12 Tahun 2011

e. Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri)

Permendagri berperan sebagai regulasi teknis pelaksanaan pembentukan dan pengelolaan produk hukum daerah, termasuk Perda. Permendagri ini bervariasi sesuai kebutuhan, beberapa di antaranya: Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (sebagaimana diubah dengan Permendagri No. 120 Tahun 2018).

### 3. Fungsi dan Tujuan Perda

Peraturan Daerah (Perda) memainkan peran strategis dalam sistem pemerintahan Indonesia, terutama dalam konteks pelaksanaan otonomi

daerah. Perda bukan hanya merupakan produk hukum semata, tetapi juga menjadi instrumen pemerintahan yang memiliki multi-fungsi, baik dalam aspek legislasi, administrasi, maupun pembangunan. Perda menjadi sarana hukum untuk mewujudkan kepentingan lokal secara demokratis dan bertanggung jawab. Berikut ini adalah uraian lengkap dan rinci mengenai fungsi-fungsi utama Peraturan Daerah:<sup>27</sup>

a. Fungsi Regulasi

Fungsi regulasi atau pengaturan adalah fungsi utama dari setiap bentuk peraturan perundang-undangan, termasuk Perda. Dalam konteks ini, Perda bertugas mengatur berbagai aspek kehidupan masyarakat di daerah. Fungsi regulasi ini memperlihatkan bahwa Perda menjadi pedoman hukum operasional bagi masyarakat dan pemerintah daerah dalam melakukan aktivitas sosial, ekonomi, dan administratif secara tertib dan terorganisir.

b. Fungsi Penguatan Otonomi Daerah

Perda merupakan cerminan langsung dari pelaksanaan otonomi daerah, yaitu kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri. Melalui Perda, pemerintah daerah dapat menetapkan norma hukum yang spesifik dan sesuai dengan karakteristik sosial, budaya,

---

<sup>27</sup> Rahman, Muhammad, dan Siti Nurhayati, 2023, "Fungsi Peraturan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia," *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Kebijakan Publik*, vol. 6, no. 2, hlm. 120-135.

ekonomi, serta geografis daerahnya. Fungsi ini menegaskan bahwa setiap daerah memiliki hak kedaulatan hukum dalam batas kewenangan yang diatur oleh konstitusi dan undang-undang. Otonomi daerah memungkinkan pembentukan Perda yang bersifat adaptif, partisipatif, dan aspiratif sesuai kebutuhan masyarakat lokal. Oleh karena itu,

c. Fungsi Implementatif

Fungsi implementatif menunjukkan bahwa Perda bertugas menerjemahkan norma-norma umum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan nasional ke dalam bentuk aturan yang bersifat lokal operasional. Hal ini penting mengingat: Banyak kebijakan nasional tidak dapat langsung diberlakukan tanpa penyesuaian dengan kondisi daerah

Perda memungkinkan pelaksanaan peraturan pusat yang lebih efektif karena mempertimbangkan daya dukung sosial dan administratif lokal.

d. Fungsi Budgeter

Perda juga memiliki fungsi anggaran (budgeter), khususnya dalam konteks pengelolaan keuangan daerah. Perda APBD menjadi dasar legal bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan seluruh program kerja dan pembangunan daerah selama satu tahun anggaran.

e. Fungsi Representatif

Sebagai produk legislasi daerah, Perda merupakan hasil proses demokratis melalui mekanisme pembentukan bersama antara DPRD sebagai lembaga representasi rakyat dan kepala daerah sebagai eksekutif. Fungsi representatif ini menjadi penting untuk memastikan bahwa kebijakan yang dituangkan dalam Perda bukan hanya hasil teknokratis, tetapi juga politis dan sosial yang mempertimbangkan keberpihakan pada kepentingan masyarakat.

f. Fungsi Perencanaan dan Pembangunan

Perda juga berfungsi sebagai alat perencanaan pembangunan daerah yang bersifat jangka menengah dan panjang. Fungsi ini memperlihatkan peran Perda dalam mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan, sistematis, dan berkeadilan, serta sebagai alat untuk mengarahkan investasi, pengelolaan sumber daya, dan penyediaan layanan publik.

#### **4. Proses Pembentukan Perda**

Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) merupakan proses legislasi di tingkat daerah yang melibatkan berbagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Proses ini dilakukan secara sistematis, partisipatif, dan transparan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Landasan normatif proses ini terutama bersumber dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (jo. UU No. 15 Tahun 2019 dan UU No. 13 Tahun 2022), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana diubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018.<sup>28</sup>

Secara umum, tahapan pembentukan Perda terdiri atas lima fase utama: Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Pengesahan, dan Pengundangan. Berikut uraian lengkap dari setiap tahapan:<sup>29</sup>

a. Perencanaan

Perencanaan merupakan tahap awal dalam pembentukan Perda, yang bertujuan menyusun dan menetapkan daftar rancangan Perda yang akan dibahas dalam satu tahun anggaran. Rencana ini dituangkan dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda).

Tahapan dalam perencanaan mencakup:

- 1) Inventarisasi kebutuhan hukum daerah, yang dilakukan oleh perangkat daerah sesuai bidang tugasnya.
- 2) Penyampaian usulan rancangan Perda, baik oleh eksekutif (kepala daerah) maupun legislatif (DPRD).

---

<sup>28</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah jo. Permendagri Nomor 120 Tahun 2018.

<sup>29</sup> Hukumonline, "Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah," diakses 2025, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/tahapan-pembentukan-peraturan-daerah-lt62da5d870df68/>. diakses pkl 11.03.



- 3) Penyusunan Propemperda, yang disusun secara bersama oleh Biro Hukum (atau Bagian Hukum Sekretariat Daerah) dan Sekretariat DPRD.
- 4) Penetapan Propemperda dalam rapat paripurna DPRD.
- 5) Propemperda bersifat dinamis dan dapat diperbarui jika terdapat kebutuhan mendesak atau perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan alasan yang sah dan disertai naskah akademik.

b. Penyusunan Rancangan Perda

Pada tahap ini, dilakukan penyusunan substansi rancangan Perda secara sistematis dan berbasis data serta analisis yuridis, filosofis, dan sosiologis. Khusus untuk rancangan Perda yang bersifat pengaturan umum (regeling), diwajibkan adanya naskah akademik, yang merupakan dokumen ilmiah pendukung.

Langkah-langkah penyusunan:

- 1) Penyusunan naskah akademik oleh tim penyusun yang bisa berasal dari tenaga ahli internal pemerintah daerah atau akademisi dari perguruan tinggi.
- 2) Penyusunan draf atau rancangan Perda, yang disusun oleh perangkat daerah teknis atau DPRD tergantung pihak pengusul.
- 3) Uji publik atau konsultasi publik untuk menjangkau masukan dari masyarakat, organisasi masyarakat sipil, akademisi, praktisi hukum, dan pemangku kepentingan lainnya.



- 4) Harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsep, yang dilakukan oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah atau alat kelengkapan DPRD.
- 5) Penyusunan yang baik dan terbuka akan meningkatkan legitimasi serta efektivitas Perda yang akan diberlakukan.

c. Pembahasan

Tahap pembahasan adalah proses politik dan teknis legislasi antara DPRD dan pemerintah daerah. Tujuannya adalah menyempurnakan isi rancangan Perda dan mencapai kesepakatan atas substansi yang akan ditetapkan.

Proses pembahasan meliputi:

- 1) Penyampaian nota pengantar kepala daerah atau pengusul DPRD, yang disertai penjelasan mengenai latar belakang dan tujuan pembentukan Perda.
- 2) Pandangan umum fraksi-fraksi DPRD, yang memberikan tanggapan awal terhadap substansi rancangan Perda.
- 3) Jawaban kepala daerah atau pengusul atas pandangan fraksi, serta klarifikasi terhadap pertanyaan-pertanyaan yang muncul.
- 4) Pembahasan tingkat komisi, panitia khusus (pansus), atau gabungan komisi, yang fokus pada pasal demi pasal.
- 5) Rapat finalisasi dan pengambilan keputusan, biasanya dalam bentuk persetujuan bersama dalam rapat paripurna DPRD.

- 6) Dalam tahap ini juga dapat dilakukan rapat dengar pendapat (RDP), konsultasi dengan kementerian teknis, serta penyempurnaan redaksional dan legal drafting.

d. Pengesahan

Jika seluruh tahapan pembahasan selesai dan DPRD menyetujui rancangan Perda, maka dilakukan pengesahan bersama dengan kepala daerah.

Pengesahan ditandai dengan:

- 1) Penandatanganan persetujuan bersama antara DPRD dan kepala daerah dalam rapat paripurna.
- 2) Pengesahan secara formal oleh kepala daerah, berupa pembubuhan tanda tangan dan cap resmi pada naskah Perda.
- 3) Jika kepala daerah tidak menandatangani dalam jangka waktu 30 hari sejak persetujuan bersama, maka rancangan Perda tetap sah menjadi Perda dan wajib diundangkan.

e. Pengundangan

Pengundangan adalah proses akhir untuk memberikan daya laku hukum terhadap Perda yang telah disahkan.

Langkah-langkah pengundangan:

- 1) Pencatatan dan penomoran resmi oleh Biro Hukum atau Bagian Hukum Setda.
- 2) Penerbitan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah, oleh Sekretaris Daerah atas nama kepala daerah.

- 3) Pemberlakuan Perda yang mulai berlaku sejak tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan penutup Perda.
- 4) Pengundangan juga menjadi dasar bagi aparat pemerintah daerah dalam melakukan sosialisasi dan penegakan Perda kepada masyarakat.

## **B. Tinjauan Umum Tentang Pengemis**

Pengemis adalah individu atau kelompok yang menjalankan aktivitas meminta-minta secara langsung maupun tidak langsung di ruang-ruang publik seperti jalan raya, perempatan lampu merah, pasar, terminal, pusat perbelanjaan, dan tempat ibadah dengan tujuan memperoleh bantuan finansial atau barang dari masyarakat. Fenomena pengemis merupakan bagian dari persoalan sosial yang telah lama ada di berbagai negara, termasuk Indonesia, dan muncul sebagai manifestasi nyata dari ketimpangan sosial-ekonomi yang melanda masyarakat, khususnya kelompok rentan dan miskin. Penyebab utama praktik mengemis sangat kompleks dan multidimensional, meliputi faktor struktural seperti kemiskinan yang mendalam, tingkat pendidikan yang rendah, keterbatasan akses terhadap lapangan pekerjaan yang layak, serta kondisi fisik dan mental yang tidak mendukung, misalnya penyandang disabilitas atau orang lanjut usia tanpa dukungan sosial yang memadai.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Allisa Akhidatul Idza, 2023, "Gelandangan dan Pengemis dalam Konteks Ketenteraman dan Ketertiban Umum: Analisis Dampak dan Solusi," *Jurnal Tatapamong*, vol. 5, no. 2, hlm. 145-157

Selain itu, ada pula pengemis yang terjebak dalam jaringan eksploitasi terorganisir, di mana anak-anak dan kelompok rentan lainnya dipaksa atau dimanfaatkan untuk mengemis demi keuntungan kelompok tertentu. Praktik mengemis ini pun seringkali diwariskan secara turun-temurun dalam keluarga sehingga menjadi sebuah siklus kemiskinan yang sulit diputus.

Dari perspektif sosial budaya, pengemis seringkali menghadirkan paradoks; mereka dianggap sebagai simbol kegagalan sistem sosial dalam menjamin kesejahteraan seluruh warga negara, namun di sisi lain keberadaan mereka menimbulkan perasaan iba dan dorongan untuk membantu dari masyarakat luas, yang justru terkadang memperpanjang eksistensi mengemis. Budaya memberi yang tidak selektif di ruang publik menjadi salah satu faktor yang memperkuat keberlangsungan aktivitas ini. Pengemis pun beragam, mulai dari pengemis yang benar-benar tidak berdaya hingga pengemis profesional yang menjalankan aktivitas ini secara sengaja dan sistematis.<sup>31</sup>

Dari segi hukum, aktivitas mengemis diatur dan dibatasi melalui berbagai peraturan perundang-undangan, khususnya Peraturan Daerah (Perda) tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat yang mewajibkan penertiban pengemis demi menjaga ketertiban, kenyamanan, dan estetika ruang publik. Pemerintah daerah bersama aparat keamanan,

---

<sup>31</sup> Sari, Dewi Ratna, dan Ahmad Fauzi, 2023, "Paradoks Sosial Pengemis di Ruang Publik: Studi Kasus di Kota Besar Indonesia," *Jurnal Sosiologi Masyarakat*, vol. 10, no. 1, hlm. 75-90

seperti Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan kepolisian, rutin melakukan operasi penertiban pengemis untuk menekan praktik yang meresahkan masyarakat.<sup>32</sup>

Namun, penertiban ini harus diimbangi dengan pendekatan kemanusiaan, seperti rehabilitasi sosial, pemberian pelatihan keterampilan, bantuan sosial, dan program pemberdayaan ekonomi untuk memberikan alternatif penghidupan bagi para pengemis agar keluar dari lingkaran kemiskinan. Meski demikian, pelaksanaan program ini menghadapi berbagai kendala, termasuk keterbatasan anggaran, minimnya koordinasi antarinstansi, serta resistensi dari sebagian pengemis itu sendiri.

Lebih jauh, pengemis tidak hanya menjadi isu sosial dan hukum, tetapi juga menyangkut aspek hak asasi manusia (HAM). Pendekatan yang represif tanpa solusi pemberdayaan berpotensi melanggar hak-hak dasar pengemis sebagai warga negara yang berhak mendapatkan perlindungan sosial dan akses terhadap pelayanan dasar. Oleh sebab itu, kebijakan penanganan pengemis harus bersifat komprehensif, melibatkan berbagai pihak seperti pemerintah, organisasi masyarakat sipil, lembaga keagamaan, dan komunitas lokal, dengan prinsip inklusivitas, keberlanjutan, dan berkeadilan sosial. Upaya ini juga harus dikaitkan dengan program pengentasan kemiskinan secara menyeluruh, peningkatan akses pendidikan, serta penguatan jaring pengaman sosial agar fenomena mengemis dapat

---

<sup>32</sup> Ibid, hlm. 110-125.

diminimalisir dari akar permasalahannya, bukan hanya sekadar menangani gejalanya.<sup>33</sup>

Dengan demikian, pengemis adalah fenomena sosial yang merefleksikan berbagai permasalahan mendasar dalam sistem sosial-ekonomi dan kebijakan publik, yang membutuhkan perhatian dan penanganan terpadu agar dapat memberikan solusi nyata bagi peningkatan kualitas hidup kelompok masyarakat paling rentan sekaligus menjaga ketertiban dan kenyamanan lingkungan publik secara menyeluruh.

### **C. Tinjauan Umum Tentang Pengamen**

Pengamen adalah individu atau kelompok yang melakukan aktivitas bernyanyi, memainkan alat musik, atau menampilkan pertunjukan seni di ruang-ruang publik seperti jalan raya, terminal, stasiun, pasar, maupun pusat keramaian dengan tujuan memperoleh uang atau bantuan dari masyarakat. Fenomena pengamen telah menjadi bagian dari dinamika sosial perkotaan maupun pedesaan, terutama di negara berkembang termasuk Indonesia. Pengamen sering kali muncul sebagai solusi ekonomi bagi masyarakat yang mengalami keterbatasan pekerjaan formal dan modal usaha, atau sebagai ekspresi seni jalanan yang memiliki nilai budaya tertentu. Namun, dalam praktiknya, aktivitas pengamen kerap menimbulkan perdebatan sosial karena keberadaannya yang dapat mengganggu ketertiban umum, kenyamanan masyarakat, dan aktivitas lalu lintas, terutama jika dilakukan

---

<sup>33</sup> Handayani, Rina, 2023, "Pendekatan Hak Asasi Manusia dalam Penanganan Pengemis di Indonesia," *Jurnal HAM dan Kebijakan Publik*, vol. 5, no. 1, hlm. 30-45



dengan volume suara yang tinggi atau di lokasi yang strategis tanpa izin resmi.<sup>34</sup>

Secara sosial-ekonomi, pengamen biasanya berasal dari kelompok masyarakat yang kurang beruntung secara ekonomi, termasuk anak-anak jalanan, remaja putus sekolah, maupun orang dewasa yang mengandalkan pengamen sebagai mata pencaharian utama. Faktor-faktor yang mendorong seseorang menjadi pengamen antara lain kemiskinan, minimnya akses pendidikan, pengangguran, dan kondisi keluarga yang tidak mendukung.

Pengamen juga dapat menjadi bagian dari komunitas atau kelompok sosial yang memiliki ikatan solidaritas tertentu, serta terkadang menjadikan pengamen sebagai bagian dari identitas budaya lokal, terutama dalam tradisi musik rakyat dan kesenian jalanan. Namun, di sisi lain, sebagian pengamen menjalankan aktivitasnya secara tidak terorganisir, sehingga menyebabkan gangguan ketertiban dan menciptakan citra negatif di mata masyarakat.<sup>35</sup>

Dari sudut pandang hukum, aktivitas pengamen diatur oleh berbagai peraturan daerah yang mengatur ketertiban umum. Pemerintah daerah biasanya mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) yang membatasi atau mengatur tempat, waktu, dan cara pengamen beroperasi guna menjaga kenyamanan dan ketertiban publik. Dalam pelaksanaannya, aparat seperti Satpol PP dan kepolisian kerap melakukan penertiban pengamen yang melanggar aturan tersebut.

---

<sup>34</sup> Santoso, Budi, dan Rina Wulandari, 2023, "Pengamen Jalanan di Perkotaan: Studi Sosial dan Ekonomi," *Jurnal Sosiologi Urban*, vol. 8, no. 2, hlm. 110-125

<sup>35</sup> Rahmawati, Siti, dan Agus Santoso, 2024, "Dinamika Sosial Pengamen Jalanan di Kota Besar Indonesia," *Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*, vol. 12, no. 1, hlm. 85-98



Namun, penegakan hukum juga harus diimbangi dengan upaya pembinaan sosial, seperti pelatihan keterampilan seni, pemberian alternatif mata pencaharian, dan perlindungan hak-hak anak serta remaja yang terlibat dalam pengamen jalanan. Pendekatan ini penting agar aktivitas pengamen tidak semata-mata dianggap sebagai gangguan, melainkan juga potensi seni dan budaya yang perlu difasilitasi dan dikembangkan secara positif.<sup>36</sup>

Secara kultural, pengamen sering kali mencerminkan kreativitas dan keberagaman musik tradisional dan modern yang berkembang di masyarakat. Aktivitas ini juga menjadi sarana komunikasi sosial dan ekspresi budaya yang mampu menyentuh berbagai lapisan masyarakat. Meski demikian, tantangan utama terkait pengamen adalah bagaimana menyeimbangkan antara kebebasan berekspresi dan hak masyarakat untuk mendapatkan ketertiban dan kenyamanan di ruang publik. Oleh karena itu, pengelolaan aktivitas pengamen harus mengedepankan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), partisipasi masyarakat, serta perlindungan terhadap hak asasi manusia dan kebebasan berkesenian.<sup>37</sup>

Dengan demikian, pengamen merupakan fenomena sosial yang memiliki sisi positif sebagai ekspresi seni dan peluang ekonomi alternatif, sekaligus menghadirkan tantangan dalam hal penegakan ketertiban dan perlindungan publik. Penanganan pengamen secara efektif memerlukan pendekatan holistik yang mengintegrasikan aspek hukum, sosial, ekonomi,

---

<sup>36</sup> Santoso, Budi, dan Rina Wulandari, 2024, "Pendekatan Pembinaan Sosial terhadap Pengamen Jalanan di Kota Besar Indonesia," *Jurnal Kebijakan Sosial dan Budaya*, vol. 7, no. 1, hlm. 95-110

<sup>37</sup> Hidayat, Agus, 2024, "Pengamen sebagai Ekspresi Budaya dan Tantangan Pengelolaannya di Ruang Publik," *Jurnal Kebudayaan dan Masyarakat*, vol. 9, no. 2, hlm. 130-145

dan budaya agar dapat memberikan manfaat optimal bagi masyarakat sekaligus menjaga ketertiban umum.

#### **D. Tinjauan Umum Tentang Perspektif Hukum Pidana**

Perspektif hukum pidana adalah kerangka konseptual dan normatif yang digunakan untuk memahami, mengatur, dan menegakkan norma-norma hukum yang berkaitan dengan tindak pidana serta sanksi yang dikenakan terhadap pelanggarnya. Hukum pidana sebagai cabang ilmu hukum memfokuskan pada perumusan aturan yang mengatur perilaku manusia yang dianggap berbahaya atau merugikan kepentingan umum, baik masyarakat maupun negara, dengan tujuan utama menjaga ketertiban, keadilan, dan keamanan sosial. Dalam perspektif ini, tindakan tertentu didefinisikan sebagai perbuatan yang melanggar hukum pidana (delik) dan secara tegas diatur oleh peraturan perundang-undangan sehingga dapat dikenakan sanksi pidana berupa hukuman atau tindakan korektif lainnya.<sup>38</sup>

Salah satu prinsip dasar dalam perspektif hukum pidana adalah asas legalitas (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*), yang menegaskan bahwa tidak ada suatu perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana tanpa adanya aturan hukum yang jelas dan berlaku pada saat perbuatan tersebut dilakukan. Prinsip ini menjamin kepastian hukum dan perlindungan terhadap penegakan hukum yang sewenang-wenang. Selanjutnya, perspektif hukum pidana juga menitikberatkan pada unsur kesalahan (*mens rea*) dan perbuatan (*actus reus*) sebagai elemen penting

---

<sup>38</sup> Soerjono Soekanto, 2020, *Pokok-pokok Hukum Pidana*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 15-30.

dalam menentukan pertanggungjawaban pidana, dimana seseorang hanya dapat dihukum apabila terbukti melakukan perbuatan melawan hukum dengan adanya niat atau kelalaian sesuai ketentuan yang berlaku.<sup>39</sup>

Dalam ranah fungsional, hukum pidana memiliki peran sebagai instrumen ultimum remedium, artinya digunakan sebagai jalan terakhir ketika mekanisme sosial lain seperti norma sosial, agama, atau mekanisme administratif gagal mencegah atau mengatasi pelanggaran. Fungsi hukum pidana meliputi fungsi preventif (mencegah terjadinya kejahatan), represif (menindak pelaku kejahatan), dan rehabilitatif (memulihkan pelaku agar dapat kembali berfungsi dalam masyarakat). Pendekatan ini menekankan pentingnya keseimbangan antara perlindungan kepentingan masyarakat dan penghormatan terhadap hak asasi manusia pelaku tindak pidana.

Perspektif hukum pidana juga meliputi pemahaman mengenai sistem peradilan pidana, yang mencakup rangkaian proses mulai dari penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di pengadilan, hingga pelaksanaan putusan pidana. Seluruh proses ini harus berjalan sesuai dengan asas peradilan yang adil, transparan, dan efisien, serta berlandaskan pada prinsip-prinsip seperti presumption of innocence (praduga tidak bersalah) dan fair trial (persidangan yang adil). Di dalam kajian teori hukum pidana, berbagai pendekatan seperti teori retributif (pembalasan yang setimpal), teori

---

<sup>39</sup> Ibid, hlm. 45-60.

preventif (pencegahan kejahatan), dan teori rehabilitatif (pemulihan pelaku) memberikan landasan filosofis bagi penentuan jenis dan kadar hukuman.<sup>40</sup>

Seiring perkembangan hukum dan dinamika sosial, perspektif hukum pidana juga mengalami evolusi dengan hadirnya konsep-konsep baru seperti restorative justice yang menitikberatkan pada penyelesaian konflik secara musyawarah dan pemulihan hubungan antara pelaku, korban, dan masyarakat. Pendekatan diversifikasi hukuman juga berkembang untuk mengurangi penggunaan hukuman penjara dengan alternatif seperti pengawasan, kerja sosial, dan program pembinaan. Selain itu, perspektif ini juga mengintegrasikan nilai-nilai hak asasi manusia (HAM), sehingga penegakan hukum pidana harus menjunjung tinggi martabat manusia dan menghindari perlakuan sewenang-wenang atau diskriminatif.<sup>41</sup>

## **E. Tinjauan Umum Tentang Tujuan Pemidanaan**

### **1. Definisi Tujuan Pemidanaan**

Pemidanaan merupakan bagian integral dari sistem hukum pidana yang berfungsi sebagai instrumen penegakan hukum melalui pemberian sanksi terhadap pelaku tindak pidana. Secara substantif, pemidanaan bertujuan untuk memberikan efek jera (*deterrent effect*) kepada pelaku maupun masyarakat agar tidak mengulangi atau meniru perbuatan melanggar hukum. Di samping itu, pemidanaan juga memiliki fungsi rehabilitatif, yakni memperbaiki dan membina pelaku kejahatan agar

---

<sup>40</sup> Ibid, hlm. 90-115.

<sup>41</sup> Marzuki, Peter Mahmud, 2021, *Penegakan Hukum dan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 60-80.

dapat kembali menjadi anggota masyarakat yang produktif dan taat hukum.

Pemidanaan bukan hanya berorientasi pada pembalasan atas perbuatan yang dilakukan, tetapi juga sebagai upaya preventif dalam menciptakan ketertiban dan keamanan publik. Melalui proses peradilan yang adil dan proporsional, pemidanaan bertujuan untuk melindungi masyarakat dari ancaman kejahatan serta memastikan bahwa norma-norma hukum yang berlaku tetap dihormati dan ditegakkan. Dengan demikian, pemidanaan memainkan peran penting dalam menjaga keseimbangan antara kepentingan korban, pelaku, dan masyarakat secara keseluruhan.

Dalam implementasinya, jenis dan beratnya pidana yang dijatuhkan harus mempertimbangkan prinsip keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum. Oleh karena itu, pemidanaan tidak dapat dilepaskan dari kebijakan hukum pidana yang meliputi perumusan norma pidana, pelaksanaan pidana, serta evaluasi efektivitas pidana yang diterapkan.

## **2. Tujuan Pemidanaan**

Dalam teori hukum pidana, tujuan pemidanaan mencerminkan arah dan orientasi dari sistem peradilan pidana terhadap pelaku tindak pidana. Tujuan tersebut tidak hanya bersifat represif, tetapi juga mencakup dimensi sosial, moral, dan kemanusiaan. Berikut ini adalah

empat tujuan utama dari pemidanaan yang umum dikenal dalam doktrin hukum pidana:

a. Tujuan Retibutif (Pembalasan)

Teori retibutif adalah teori klasik yang menekankan pada prinsip keadilan retributif atau pembalasan yang setimpal terhadap pelaku kejahatan. Akar historisnya dapat ditelusuri dari asas *lex talionis* (hukum pembalasan) yang terkenal dengan ungkapan “mata ganti mata, gigi ganti gigi”.

Tujuan utama pendekatan ini adalah memberikan hukuman sebagai balasan atas perbuatan tercela yang telah dilakukan. Dalam pandangan ini, pidana bukan untuk memperbaiki pelaku atau mencegah kejahatan, melainkan sebagai bentuk ganjaran moral dan legal yang layak diterima pelaku atas kerugian yang telah ditimbulkan terhadap korban maupun masyarakat.

Meskipun cenderung dianggap keras dan kurang memperhatikan aspek rehabilitasi, teori retibutif masih diakui dalam sistem hukum modern sebagai bentuk legitimasi terhadap hak korban untuk mendapatkan keadilan.

b. Tujuan Preventif (Pencegahan)

Tujuan preventif melihat pemidanaan sebagai sarana untuk mencegah terjadinya tindak pidana, baik oleh pelaku yang sama maupun oleh orang lain di masyarakat. Pendekatan ini terbagi menjadi dua bentuk:



### 1) Preventif Umum (*General Prevention*)

Fokusnya adalah memberikan peringatan atau efek jera kepada masyarakat luas agar mereka tidak tergoda atau terdorong untuk melakukan kejahatan. Pidana berfungsi sebagai alat edukatif dan simbol bahwa pelanggaran hukum pasti akan berakibat pada sanksi. Ketakutan akan hukuman diharapkan mampu menciptakan kepatuhan hukum secara kolektif.

### 2) Preventif Khusus (*Special Prevention*)

Ditujukan secara langsung kepada pelaku (terpidana), dengan harapan agar ia tidak mengulangi kejahatannya di masa mendatang. Pidana menjadi bentuk pengendalian perilaku individu yang pernah melakukan pelanggaran hukum, baik melalui efek jera maupun pengawasan yang ketat seperti dalam bentuk pidana penjara.

### c. Tujuan Rehabilitatif (Perbaikan Pelaku)

Tujuan ini berlandaskan pada keyakinan bahwa pelaku kejahatan dapat berubah dan kembali berperilaku baik jika diberi kesempatan dan bantuan. Fokus rehabilitatif menempatkan pelaku sebagai individu yang mengalami penyimpangan sosial dan membutuhkan intervensi untuk dipulihkan.



Pemidanaan diarahkan untuk memperbaiki kepribadian, sikap, dan perilaku pelaku agar ia dapat kembali berintegrasi ke dalam masyarakat sebagai warga negara yang produktif dan taat hukum. Dalam konteks ini, pembinaan di lembaga pemasyarakatan, pendidikan, pelatihan kerja, dan program konseling menjadi bagian penting dari strategi rehabilitatif.

d. Tujuan Restoratif (Pemulihan Hubungan Sosial)

Tujuan restoratif merupakan pendekatan yang relatif baru dalam sistem hukum pidana modern. Ia tidak hanya berorientasi pada pelaku, tetapi juga pada korban dan masyarakat. Tujuan utama pendekatan ini adalah memperbaiki atau memulihkan hubungan yang rusak akibat terjadinya tindak pidana.

Pendekatan keadilan restoratif (*restorative justice*) menekankan proses dialog, partisipasi aktif dari pelaku, korban, dan masyarakat dalam menyelesaikan konflik yang timbul dari kejahatan. Hal ini dapat dilakukan melalui mediasi, perdamaian, kompensasi, atau bentuk lain dari pemulihan. Restoratif tidak meniadakan pemidanaan, tetapi menjadi pelengkap yang bersifat konstruktif.

### **3. Uraian tentang Sanksi Pidana dalam Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas**

Peraturan Daerah (Perda) merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang dibentuk oleh pemerintah daerah bersama dengan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan diatur lebih lanjut dalam berbagai peraturan perundang-undangan, termasuk Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perda menjadi instrumen hukum yang digunakan untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam lingkup lokal, yang mengacu pada kebutuhan dan karakteristik daerah masing-masing.

Dalam pelaksanaannya, Perda tidak hanya mengatur norma dan ketentuan administratif, tetapi juga dapat memuat ketentuan mengenai sanksi, termasuk sanksi pidana. Ketentuan ini memberikan kewenangan kepada daerah untuk menegakkan aturan-aturan lokal secara efektif, terutama terhadap pelanggaran yang berdampak pada ketertiban umum, kebersihan, keamanan, dan ketentraman masyarakat.

a. Dasar Hukum Sanksi Pidana dalam Perda

Ketentuan mengenai dimungkinkannya sanksi pidana dalam Perda secara eksplisit diatur dalam Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang berbunyi: “Peraturan Daerah provinsi dan Peraturan Daerah kabupaten/kota dapat memuat ketentuan pidana berupa pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).”

Batasan ini ditetapkan untuk menjaga proporsionalitas antara sifat pelanggaran terhadap norma daerah dengan jenis pidana yang dijatuhkan. Artinya, sanksi pidana dalam Perda bersifat ringan dan terbatas, dan tidak boleh melampaui batas maksimal yang telah ditentukan oleh undang-undang.

b. Fungsi Sanksi Pidana dalam Perda: Ultimatum Remedium

Dalam prinsip hukum pidana modern, pemberian sanksi pidana melalui Perda diposisikan sebagai ultimatum remedium, yaitu langkah hukum terakhir yang diambil apabila pendekatan persuasif, edukatif, dan administratif tidak lagi efektif. Artinya, pidana bukan menjadi pilihan pertama, melainkan sarana terakhir untuk menegakkan ketertiban daerah dan memberikan efek jera kepada pelanggar.

Prinsip ini bertujuan agar hukum pidana tidak disalahgunakan atau dijadikan alat represif yang berlebihan oleh pemerintah daerah, melainkan sebagai upaya proporsional dan akuntabel dalam menjaga norma sosial di wilayahnya. Sanksi pidana dalam Perda juga memperlihatkan bahwa penegakan hukum lokal tetap berada dalam kerangka negara hukum yang menjunjung asas legalitas, keadilan, dan perlindungan hak asasi manusia.

#### **4. Sanksi Administratif dan Pidana dalam Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah (Perda) sebagai produk hukum yang dibentuk oleh pemerintah daerah dan DPRD tidak hanya mengatur norma atau kewajiban warga terhadap tata kelola daerah, tetapi juga memuat konsekuensi hukum atas pelanggaran terhadap ketentuan tersebut, berupa sanksi administratif maupun sanksi pidana. Kedua jenis sanksi ini memiliki karakteristik dan fungsi berbeda, namun saling melengkapi dalam kerangka penegakan hukum secara efektif dan proporsional di tingkat lokal.

a. **Sanksi Administratif: Penegakan Hukum yang Cepat dan Efisien**

Sanksi administratif merupakan bentuk penegakan hukum yang tidak melalui proses pengadilan (non-judisial), dan umumnya diterapkan oleh pejabat atau lembaga eksekutif daerah seperti dinas, satuan polisi pamong praja (Satpol PP), atau instansi teknis terkait. Jenis sanksi ini bertujuan memberikan efek langsung atas pelanggaran, dengan harapan dapat mendorong kepatuhan warga terhadap norma yang berlaku, tanpa harus menempuh proses peradilan yang memakan waktu dan biaya. Bentuk-bentuk sanksi administratif yang biasa ditemukan dalam Perda antara lain:

- 1) Teguran lisan atau tertulis: diberikan kepada pelanggar sebagai bentuk peringatan awal agar segera menghentikan atau memperbaiki perbuatannya.

- 2) Pencabutan izin atau pembatalan perizinan: diterapkan terhadap pelaku usaha atau individu yang melanggar ketentuan terkait operasional usaha, perizinan bangunan, lingkungan, atau ketertiban umum.
  - 3) Penghentian sementara atau permanen atas kegiatan tertentu: berlaku apabila suatu kegiatan menimbulkan gangguan terhadap masyarakat, melanggar norma keselamatan, atau melampaui batas izin yang diberikan.
  - 4) Denda administratif: sanksi berupa pembayaran sejumlah uang kepada kas daerah sebagai bentuk tanggung jawab atas pelanggaran administratif.
  - 5) Penyitaan barang: dilakukan terhadap barang atau alat yang digunakan dalam pelanggaran, misalnya alat pengamen, gerobak jualan di zona terlarang, atau alat usaha yang tidak sesuai izin.
- Penerapan sanksi administratif menitikberatkan pada pendekatan preventif dan korektif, dengan memberikan kesempatan bagi pelanggar untuk memperbaiki kesalahan tanpa harus langsung dikenai pidana.
- b. Sanksi Pidana: Instrumen Represif untuk Pelanggaran Berat atau Berulang

Meskipun Perda lebih mengutamakan sanksi administratif sebagai langkah awal, namun sanksi pidana tetap diberikan

ruang sebagai bentuk penegakan hukum yang lebih tegas bagi pelanggaran yang bersifat serius, mengganggu ketertiban umum, atau ketika pelanggaran terjadi secara berulang dan tidak mengindahkan sanksi administratif sebelumnya.

Sanksi pidana dalam Perda diatur secara terbatas oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya Pasal 15 ayat (2), yang menyatakan bahwa Perda hanya dapat memuat pidana berupa:

- 1) Pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan; dan/atau
- 2) Denda paling banyak sebesar Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Sanksi pidana ini merupakan bentuk ultimum remedium atau langkah hukum terakhir yang diambil setelah pendekatan administratif dianggap tidak efektif. Penjatuan pidana dilakukan melalui proses pengadilan, dengan mempertimbangkan tingkat kesalahan, dampak sosial, dan aspek keadilan.

## **F. Tinjauan Umum Tentang Pengemis dan Pengamen Dalam Perspektif Islam**

### **1. Pandangan Islam tentang Pengemis dan Pengamen**

Dalam Islam, aktivitas meminta-minta (mengemis) dan menghibur untuk mencari nafkah (pengamen) memiliki landasan hukum dan moral



yang berbeda, yang dipandang secara khusus berdasarkan nilai-nilai agama dan etika sosial. Kedua perilaku ini tidak dinilai hanya dari sisi hukum duniawi, melainkan juga dari sisi spiritual dan tanggung jawab sosial. Islam memberikan pedoman yang jelas agar umatnya menghindari perilaku yang merendahkan martabat dan tetap menjaga kehormatan diri serta masyarakat.

a. Pengemis dalam Perspektif Islam

Islam mengajarkan bahwa setiap individu hendaknya berusaha dengan sungguh-sungguh untuk mencari penghidupan yang halal dan tidak bergantung pada belas kasihan orang lain tanpa alasan yang benar. Konsep kemandirian ekonomi dan usaha pribadi sangat ditekankan dalam ajaran Islam, sementara sikap meminta-minta secara berlebihan dianggap sebagai perbuatan tercela dan harus dihindari.

1) Larangan Mengemis Secara Berlebihan

Dalam Al-Qur'an dan Hadis terdapat peringatan keras terhadap kebiasaan mengemis yang menjadikan seseorang bergantung terus-menerus tanpa berusaha. Salah satu hadis yang sering dikutip adalah sabda Rasulullah SAW: "Barang siapa yang suka mengemis, maka ia akan dimuliakan dengan kehinaan di akhirat."

(HR. Ahmad dan Abu Dawud)

Hadis ini mengandung makna bahwa mengemis bukan hanya berdampak negatif secara sosial, tetapi juga menjadi sebab penurunan martabat spiritual di akhirat. Dengan kata lain, Islam memandang mengemis sebagai perbuatan yang melemahkan harga diri dan tidak sesuai dengan prinsip kemuliaan manusia.

## 2) Kewajiban Mencari Rezeki Secara Halal dan Mandiri

Islam mendorong setiap individu untuk berusaha secara halal dan produktif. Rasulullah SAW sendiri memberikan teladan dengan bekerja dan mencari nafkah melalui cara yang baik. Usaha yang sungguh-sungguh dan sabar akan mendapat pahala dan keberkahan dari Allah SWT.

## 3) Kewajiban Bersedekah dan Menolong Orang Miskin

Meski Islam melarang seseorang menjadikan mengemis sebagai kebiasaan, agama ini sangat menekankan pentingnya solidaritas sosial. Orang yang mampu diwajibkan untuk membantu fakir miskin dan para pengemis yang memang dalam keadaan terpaksa melalui instrumen seperti zakat, infaq, dan sedekah. Ini adalah bentuk pemeliharaan sosial agar tidak ada yang terabaikan dan semua mendapat hak hidup layak.

b. Pengamen dalam Pandangan Islam

Aktivitas pengamen yang berkaitan dengan seni atau hiburan untuk mencari nafkah perlu dipahami secara kontekstual dalam Islam. Islam tidak menolak seluruh bentuk pengamen secara mutlak, tetapi menilai aktivitas ini berdasarkan niat, cara pelaksanaan, dan dampaknya terhadap masyarakat.

1) Pengamen yang Dilandasi Niat Baik dan Cara Halal

Jika seorang pengamen melakukan pekerjaannya dengan niat mencari rezeki yang halal, tidak menggunakan cara-cara yang memaksa atau merugikan orang lain, serta tetap menjaga adab dan etika sesuai ajaran Islam, maka aktivitas ini bisa diterima. Seni dan hiburan yang membawa kebaikan dan tidak melanggar norma agama, seperti musik yang tidak mengandung unsur negatif, boleh menjadi sumber penghasilan yang sah.

2) Pengamen yang Mengganggu dan Merusak Ketertiban

Sebaliknya, apabila aktivitas pengamen menyebabkan gangguan ketertiban umum, seperti berteriak keras di tempat yang tidak semestinya, mengganggu ketenangan masyarakat, atau menggunakan cara memaksa untuk meminta uang, maka hal tersebut bertentangan dengan prinsip Islam. Islam mengajarkan

umatnya untuk selalu menjaga kesopanan, ketertiban sosial, dan tidak merugikan orang lain dalam mencari nafkah.

## **2. Hikmah dan Tanggung Jawab Sosial dalam Islam**

Islam sebagai agama yang menyeluruh (syumul) tidak hanya mengatur hubungan antara manusia dan Tuhan, tetapi juga menata relasi sosial antara sesama manusia. Dalam konteks ini, Islam memberikan perhatian besar terhadap aspek martabat manusia dan tanggung jawab sosial sebagai bagian dari misi kemanusiaan dan keadilan sosial. Umat Islam diajarkan untuk hidup secara terhormat, mandiri, serta saling menolong dalam kebaikan tanpa merendahkan atau direndahkan.

### **a. Menjaga Martabat Diri: Anjuran untuk Tidak Bergantung pada Orang Lain**

Salah satu hikmah penting dalam Islam adalah menjaga kehormatan pribadi dengan cara tidak menggantungkan hidup sepenuhnya pada orang lain. Rasulullah SAW bersabda: "Tangan di atas (yang memberi) lebih baik daripada tangan di bawah (yang meminta)." (HR. Bukhari dan Muslim)

Hadis ini mengandung pesan bahwa Islam sangat menganjurkan umatnya untuk berada dalam posisi yang memberi dan menolong, bukan menjadi beban sosial yang terus-menerus bergantung kepada orang lain, kecuali dalam keadaan darurat atau ketidakmampuan mutlak.

Dengan demikian, Islam menanamkan prinsip hidup berdikari (berdiri di atas kaki sendiri) dan terus berusaha secara halal untuk memenuhi kebutuhan hidup. Hal ini menjadi benteng moral agar umat tidak terbiasa bergantung melalui aktivitas mengemis yang menjurus pada pembiasaan mental lemah dan pasif.

b. Kewajiban Sosial: Perhatian terhadap Kaum Lemah

Di sisi lain, Islam tidak memandang sebelah mata terhadap kondisi fakir miskin dan kelompok rentan lainnya. Justru, agama ini mewajibkan masyarakat—khususnya yang mampu—untuk ikut bertanggung jawab membantu mereka bangkit dan keluar dari jurang kemiskinan. Hal ini ditegaskan dalam berbagai ayat dan hadis, seperti firman Allah SWT: "Dan pada harta-harta mereka ada hak untuk orang miskin yang meminta dan orang miskin yang tidak mendapat bagian." (QS. Az-Zariyat: 19)

Ayat ini menunjukkan bahwa dalam harta orang yang mampu terdapat hak sosial bagi orang yang membutuhkan. Ini mencerminkan bahwa Islam tidak mendorong pemiskinan struktural, melainkan membangun sistem sosial yang inklusif, adil, dan berkeadilan distributif.

c. Peran Pemerintah dan Masyarakat: Solusi Sistemik terhadap Kemiskinan

Islam juga mengajarkan bahwa tanggung jawab sosial tidak hanya berada di tangan individu, tetapi juga melekat pada institusi masyarakat dan negara. Pemerintah memiliki kewajiban untuk:

- 1) Menyediakan lapangan kerja yang layak dan terjangkau;
- 2) Memberikan pendidikan dan pelatihan keterampilan bagi masyarakat miskin;
- 3) Membangun jaringan perlindungan sosial yang efektif dan berkelanjutan;
- 4) Melakukan pemberdayaan ekonomi melalui program-program berbasis keumatan seperti zakat produktif, wakaf usaha, atau koperasi syariah.

Dengan adanya dukungan struktural semacam ini, masyarakat miskin tidak harus bergantung pada belas kasihan atau terpaksa mengemis dan mengamen di jalanan, melainkan dapat meraih kehidupan yang layak dan terhormat.



### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

##### **A. Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No 16 Tahun 2015 Terhadap Larangan Praktik Pengemis Dan Pengamen Tersebut Dalam Perspektif Hukum Pidana**

Penerapan norma hukum dalam tataran daerah merupakan bagian integral dari sistem hukum nasional yang mengakui kewenangan pemerintah daerah dalam menetapkan regulasi sesuai kebutuhan lokal. Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No. 16 Tahun 2015 tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat lahir sebagai respons atas meningkatnya permasalahan sosial yang berpotensi mengganggu kenyamanan serta keteraturan di ruang publik, seperti maraknya praktik pengemis, pengamen, dan pedagang kaki lima yang tidak tertib. Keberadaan Perda ini tidak hanya bertujuan sebagai instrumen penertiban semata, tetapi juga sebagai bentuk perlindungan terhadap masyarakat dari berbagai bentuk gangguan sosial yang dapat berdampak pada citra daerah, keamanan lingkungan, serta efektivitas penggunaan ruang publik.<sup>42</sup>

Latar belakang lahirnya peraturan ini tidak dapat dilepaskan dari meningkatnya fenomena sosial yang dianggap mengganggu ketertiban umum, mengancam kenyamanan warga, serta menciptakan kesan negatif terhadap wajah kota. Praktik pengemis dan pengamen yang menjamur di

---

<sup>42</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 16 Tahun 2015 tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat.

persimpangan jalan, pusat perbelanjaan, kawasan wisata, bahkan di dekat rumah sakit dan fasilitas umum lainnya, sering kali dilakukan dengan cara yang memaksa, mengeksploitasi anak-anak atau lansia, dan berpotensi menimbulkan gangguan sosial serta kecelakaan lalu lintas. Kondisi ini menimbulkan urgensi bagi pemerintah daerah untuk menyusun regulasi yang dapat menjadi dasar hukum dalam menertibkan aktivitas tersebut, sekaligus memberikan pedoman operasional bagi aparat penegak hukum di daerah, khususnya Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), untuk melakukan tindakan preventif dan represif secara terukur.<sup>43</sup>

Selain sebagai instrumen untuk menciptakan keteraturan, Perda ini juga memiliki dimensi hukum pidana administratif, di mana sanksi berupa denda atau pidana kurungan dapat dikenakan kepada pelanggar yang tidak mengindahkan peringatan atau telah melakukan pelanggaran secara berulang. Pendekatan yang digunakan dalam penegakan Perda ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah tidak sekadar menitikberatkan pada hukuman, tetapi juga mengedepankan pendekatan pembinaan sosial, rehabilitasi, dan pemberdayaan, terutama bagi pelanggar yang berasal dari kelompok rentan seperti anak-anak, lansia, dan orang terlantar.

Dari perspektif hukum pidana, penetapan larangan terhadap praktik mengemis dan mengamen dalam Perda ini mencerminkan perluasan makna perbuatan melawan hukum, di mana norma pidana tidak lagi hanya diatur

---

<sup>43</sup> Rahmadanita, A, 2019, Pembinaan ketentraman dan ketertiban umum: Studi kasus gelandangan dan pengemis. Jurnal Tatapamong, Vol. 1, No. 2, hlm. 84–91.

dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), tetapi juga dalam produk hukum daerah yang memiliki daya ikat hukum secara vertikal dan horisontal. Oleh karena itu, penting untuk mengkaji lebih jauh struktur normatif dari Peraturan Daerah No. 16 Tahun 2015 ini, sebelum masuk pada pembahasan mengenai implementasi di lapangan dan analisis terhadap efektivitas serta dampaknya dari sudut pandang hukum pidana.

### **1. Gambaran Umum Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No. 16 Tahun 2015**

Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 16 Tahun 2015 tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat merupakan salah satu instrumen hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah sebagai wujud nyata pelaksanaan asas desentralisasi dan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perda ini hadir sebagai respons terhadap kebutuhan masyarakat akan lingkungan sosial yang aman, tertib, dan terkendali dari berbagai aktivitas yang dinilai mengganggu ketenteraman umum. Dalam konteks ini, Pemerintah Kabupaten Banyumas berupaya membangun sistem sosial yang tertata melalui penegakan hukum di tingkat lokal.<sup>44</sup>

Secara konseptual, Perda ini mengandung norma-norma larangan terhadap tindakan-tindakan yang dinilai dapat menciptakan

---

<sup>44</sup> Fauzi, A, 2023, Implementasi Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di Desa Pageralang Kabupaten Banyumas terhadap Pengemis Perspektif Masalah Mursalah, *Skripsi, UIN Prof. K. H. Saifuddin Zuhri*, hlm. 56–58.

ketidaknyamanan di ruang publik serta berpotensi memunculkan konflik sosial. Salah satu ketentuan penting terdapat dalam Pasal 40, yang secara tegas memuat larangan terhadap sejumlah aktivitas, yaitu: Mengemis; Mengamen; Mengasong; dan/atau Mengeksploitasi individu lain untuk melakukan aktivitas-aktivitas tersebut.

Ketentuan ini berlaku di seluruh area yang dikategorikan sebagai ruang publik, meliputi trotoar, taman kota, jalan raya, simpang jalan, ruang terbuka hijau, halte, pasar, serta fasilitas umum dan fasilitas sosial lainnya yang berada dalam kewenangan Pemerintah Kabupaten Banyumas. Penerapan larangan ini bersifat menyeluruh dan tidak terbatas pada waktu tertentu, sehingga aparat penegak perda, khususnya Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), memiliki kewenangan untuk menindak setiap pelanggaran yang terjadi kapan pun selama pelaksanaan tugas.<sup>45</sup>

Tujuan utama dari ketentuan ini tidak semata untuk menciptakan ruang kota yang bersih, rapi, dan nyaman, tetapi juga untuk memberikan perlindungan terhadap kelompok rentan dalam masyarakat. Fenomena eksploitasi anak-anak, lanjut usia, dan penyandang disabilitas dalam praktik mengemis dan mengamen telah menjadi perhatian serius pemerintah daerah. Dalam banyak kasus, kegiatan tersebut bukan murni dilakukan atas kehendak individu, melainkan merupakan hasil tekanan dari pihak-pihak tertentu yang mengeksploitasi mereka demi

---

<sup>45</sup> Ibid.

keuntungan ekonomi. Oleh karena itu, pelarangan yang tertuang dalam Pasal 40 juga merupakan bentuk komitmen daerah dalam menjaga martabat dan hak-hak kelompok rentan.

Perda ini merefleksikan paradigma hukum modern sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*), yakni bahwa hukum tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme penindakan terhadap pelanggaran, melainkan juga sebagai instrumen edukatif untuk membentuk budaya hukum masyarakat. Dengan mengatur perilaku masyarakat dalam ruang publik, pemerintah daerah berusaha mendorong terciptanya kesadaran hukum secara kolektif serta menginternalisasikan norma-norma sosial yang selaras dengan nilai keteraturan dan etika publik.<sup>46</sup>

Selain itu, Perda ini juga menjadi alat perumus kebijakan daerah dalam menjawab tantangan sosial yang berkembang seiring dinamika urbanisasi dan meningkatnya populasi penduduk perkotaan. Aktivitas pengamen, pengemis, dan pengasong yang cenderung tidak terkendali, apabila dibiarkan, dapat menimbulkan efek domino seperti kemacetan lalu lintas, peningkatan angka kriminalitas, serta potensi konflik antarwarga. Oleh karena itu, melalui regulasi ini, Pemkab Banyumas menegaskan perannya dalam menata ruang publik agar tetap menjadi

---

<sup>46</sup> Nurhalimah, I, 2020, Rekayasa sosial melalui peraturan daerah: Studi implementasi Perda Ketertiban Umum dalam konteks pembentukan budaya hukum masyarakat. *Jurnal Ilmiah Hukum dan Dinamika Sosial*, Vol. 8, No. 1, hlm. 80–90

milik bersama yang tertib, aman, dan mendukung kualitas hidup warganya.

Dengan demikian, Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No. 16 Tahun 2015 tidak hanya berperan sebagai instrumen normatif, tetapi juga sebagai bentuk penataan sosial yang mengutamakan keteraturan, keadilan, serta perlindungan terhadap martabat manusia, khususnya mereka yang kerap menjadi korban eksploitasi dalam praktik-praktik ekonomi informal di ruang publik.

## **2. Implementasi oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP)**

Sebagai perangkat daerah yang memiliki tugas utama menegakkan peraturan daerah, Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Banyumas menjadi ujung tombak dalam implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No. 16 Tahun 2015 tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat. Penegakan perda ini dilakukan dalam kerangka mewujudkan tatanan sosial yang aman, tertib, dan kondusif, serta menciptakan ruang publik yang nyaman dan bebas dari gangguan sosial.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan penulis ke Bapak Galih Bagus Prabowo, diketahui bahwa Satpol PP telah menjalankan serangkaian strategi dan tindakan lapangan secara sistematis dan terkoordinasi. Implementasi ini mencakup berbagai aspek, mulai dari



penegakan preventif hingga penindakan represif yang dilakukan melalui tahapan-tahapan sebagai berikut:<sup>47</sup>

a. Patroli Rutin dan Operasi Gabungan Lintas Instansi

Salah satu bentuk nyata implementasi Perda dilakukan melalui kegiatan patroli rutin dan operasi terpadu antarinstitusi, yang dilaksanakan secara berkala dalam skala besar maupun kecil. Kegiatan ini bertujuan untuk mendeteksi, mencegah, dan menindak berbagai bentuk pelanggaran ketertiban umum.

Sebagai contoh, pada bulan Mei 2025, Pemerintah Kabupaten Banyumas mengadakan operasi gabungan lintas sektor yang melibatkan Satpol PP, Dinas Perhubungan, Kepolisian Sektor (Polsek), Komando Rayon Militer (Koramil), serta Dinas Sosial Kabupaten Banyumas. Kegiatan tersebut difokuskan pada wilayah-wilayah yang dianggap rawan terjadinya pelanggaran, antara lain:

- 1) Jalan Gerilya (Purwokerto Selatan);
- 2) Jalan HR Bunyamin (Purwokerto Utara);
- 3) Menara Teratai dan area sekitarnya;
- 4) Lingkungan sekitar Rumah Sakit TNI DKT;
- 5) Alun-Alun Purwokerto;
- 6) Terminal Bulupitu.

---

<sup>47</sup> Bapak Galih Bagus Prabowo, Satpol PP Kabupaten Banyumas, wawancara, Banyumas, 15 Juli 2025.

Sasaran utama dari operasi ini meliputi penertiban parkir liar, penanganan pedagang kaki lima (PKL) yang melanggar zonasi, serta penjaringan pengemis, gelandangan, dan orang terlantar (PGOT) yang beraktivitas di ruang publik tanpa izin. Penanganan dilakukan secara humanis dan edukatif, dengan cara mengedepankan penyuluhan, pemberian peringatan lisan dan tertulis, serta pendekatan dialogis kepada pelanggar, sebelum tindakan penegakan hukum diberlakukan.

Langkah ini menunjukkan bahwa Satpol PP tidak semata-mata mengedepankan aspek represif, tetapi juga memperhatikan aspek pembinaan serta pemberdayaan sosial.

b. Pendataan, Edukasi, dan Pembinaan Sosial

Setelah pelanggar terjaring dalam operasi, proses selanjutnya adalah pendataan identitas dan kondisi sosial ekonomi pelaku. Pendekatan ini bertujuan untuk menggali latar belakang individu secara lebih mendalam, agar tindakan yang diambil dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi mereka.

Jika yang terjaring termasuk dalam kategori kelompok rentan seperti anak-anak, lanjut usia, penyandang disabilitas, atau ibu dengan bayi maka Satpol PP akan berkoordinasi dengan Dinas Sosial untuk penanganan lanjutan. Beberapa bentuk layanan sosial yang disediakan antara lain:

- 1) Penampungan sementara di rumah singgah atau shelter;
- 2) Pembinaan dan pelatihan keterampilan kerja bagi pelaku usia produktif;
- 3) Pemulangan ke daerah asal bagi yang berasal dari luar Kabupaten Banyumas;
- 4) Pendampingan psikososial, terutama bagi pelaku yang mengalami trauma atau tekanan sosial.

Pendekatan ini sejalan dengan prinsip keadilan restoratif (*restorative justice*), yang berupaya menyelesaikan pelanggaran melalui mekanisme pemulihan dan reintegrasi sosial, bukan semata-mata dengan hukuman. Tujuannya adalah mengembalikan pelaku ke dalam tatanan masyarakat sebagai individu yang produktif dan berdaya, bukan memenjarakan mereka dalam siklus pelanggaran dan marginalisasi sosial.

c. Penegakan Sanksi Pidana dan Administratif

Meskipun pendekatan humanis dan edukatif menjadi strategi awal dalam pelaksanaan Perda, namun tindakan hukum yang bersifat represif tetap dilakukan apabila pelanggaran terjadi secara berulang, atau jika pelanggaran mengandung unsur pidana yang lebih berat, seperti: Eksploitasi anak untuk mengemis; Penggunaan kekerasan atau ancaman dalam

meminta-minta; Pelanggaran yang meresahkan atau mengancam keselamatan umum.

Dalam situasi demikian, Satpol PP menerapkan ketentuan yang diatur dalam Pasal 54 ayat (1) dan (2) Perda No. 16 Tahun 2015, yang menyatakan bahwa: “Setiap orang yang melanggar ketentuan dalam Peraturan Daerah ini dapat dikenai sanksi berupa: Pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan; atau Denda paling banyak Rp50.000.000,00.”

Langkah ini diterapkan sebagai ultimum remedium (remedi terakhir), yaitu ketika upaya pembinaan dan sosialisasi tidak berhasil mengubah perilaku pelaku. Dalam pelaksanaannya, Satpol PP dapat menyerahkan pelaku kepada aparat kepolisian atau kejaksaan untuk dilakukan proses hukum lebih lanjut sesuai mekanisme peradilan pidana.

Penerapan sanksi ini bertujuan memberikan efek jera, namun tetap dilakukan secara proporsional dan memperhatikan hak-hak dasar pelanggar. Pemerintah Kabupaten Banyumas berkomitmen agar penegakan hukum tidak menimbulkan stigma, diskriminasi, atau memperparah kondisi sosial para pelanggar, tetapi menjadi sarana perbaikan perilaku ke arah yang lebih positif.

### 3. Perspektif Hukum Pidana terhadap Larangan Mengemis dan Mengamen

Dalam kerangka hukum pidana, larangan terhadap aktivitas mengemis dan mengamen di ruang publik dapat ditinjau dari pendekatan multidimensi. Setidaknya terdapat dua pendekatan utama yang dapat digunakan dalam menganalisis kebijakan pelarangan ini, yaitu pendekatan *legal positivism* yang menekankan pada kepatuhan terhadap norma hukum yang tertulis, serta pendekatan *sociological jurisprudence*, yang melihat hukum dalam konteks sosial dan kemanusiaan. Kedua pendekatan ini penting untuk diintegrasikan agar kebijakan yang diambil tidak hanya sah secara yuridis, tetapi juga adil secara sosial.<sup>48</sup>

#### a. Kriminalisasi Administratif sebagai Alat Penegakan Ketertiban Sosial

Dalam konteks otonomi daerah, peraturan perundang-undangan di tingkat lokal memiliki kewenangan untuk menetapkan norma hukum yang mengikat di wilayahnya masing-masing, termasuk menetapkan tindakan-tindakan tertentu sebagai perbuatan yang terlarang. Dalam hal ini, Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No. 16 Tahun 2015 telah melakukan kriminalisasi administratif terhadap praktik

---

<sup>48</sup> Sufiyana, F. Y, 2016, Efektivitas sanksi terhadap pengemis di jalan umum berdasarkan Pasal 504 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana di wilayah hukum Kota Jambi. *Jurnal Lex et Societatis*, Vol. 4, No. 2, hlm. 327–328.

mengemis, mengamen, dan kegiatan sejenis lainnya di ruang publik.

Kriminalisasi ini dilakukan bukan karena tindakan tersebut secara inheren merupakan kejahatan dalam hukum pidana nasional (seperti yang diatur dalam KUHP), melainkan karena tindakan tersebut:

- 1) Menimbulkan gangguan terhadap ketertiban umum (public disorder);
- 2) Mengancam kenyamanan dan keamanan pengguna fasilitas umum, termasuk pengguna jalan dan ruang terbuka hijau;
- 3) Berpotensi menjadi pemicu ketegangan sosial dan keresahan masyarakat;
- 4) Sering kali dimanfaatkan oleh pihak ketiga yang mengeksploitasi kelompok rentan untuk kepentingan pribadi atau jaringan tertentu.

Dengan demikian, kriminalisasi ini lebih bersifat preventif dan administratif, bukan semata-mata represif, dan ditujukan untuk melindungi kepentingan umum serta menjaga keindahan, kebersihan, dan keteraturan wilayah kota.

Namun perlu dicatat bahwa bentuk kriminalisasi administratif ini harus dilandasi oleh asas legalitas dan proporsionalitas dalam hukum pidana, yakni bahwa pelarangan dan pemberian sanksi



harus memiliki dasar hukum yang jelas, dan sanksi yang diberikan harus proporsional terhadap tingkat pelanggaran yang dilakukan.

b. Posisi Pelaku: Pelanggar atau Korban?

Dari perspektif kriminologi kritis dan hukum pidana progresif, perlu dilakukan pembacaan yang lebih mendalam terhadap kondisi sosial-ekonomi para pelaku mengemis dan mengamen. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa sebagian besar dari mereka bukanlah pelanggar hukum dalam arti konvensional, melainkan produk dari kegagalan struktural dalam sistem sosial dan ekonomi. Mereka kerap kali berasal dari lapisan masyarakat yang:

- 1) Mengalami kemiskinan kronis dan tidak memiliki penghasilan tetap;
- 2) Menjadi korban pengangguran jangka panjang akibat rendahnya tingkat pendidikan dan keterampilan kerja;
- 3) Tidak memiliki akses terhadap jaminan sosial dan layanan kesejahteraan publik yang memadai;
- 4) Terpinggirkan secara sistemik akibat ketimpangan ekonomi dan ketidakadilan sosial.

Dalam pendekatan ini, para pelaku justru lebih tepat disebut sebagai korban sosial daripada sebagai pelanggar hukum semata.

Oleh karena itu, penerapan hukum pidana terhadap mereka perlu dilakukan dengan pendekatan yang lebih humanis dan berkeadilan, menghindari stigmatisasi atau kriminalisasi berlebihan terhadap kelompok marginal.

Maka, upaya penertiban yang efektif seharusnya menggabungkan pendekatan *penal* dan *non-penal*, di mana strategi hukum (sanksi) disertai dengan program-program sosial yang konkret, seperti pelatihan keterampilan, pemberdayaan ekonomi, penyediaan rumah singgah, serta akses terhadap layanan rehabilitasi sosial dan keagamaan.

c. Hukum Pidana sebagai Sarana Pengendalian dan Pengaturan Ketertiban Lokal

Penerapan sanksi pidana dalam Perda No. 16 Tahun 2015 juga menunjukkan fungsi hukum pidana sebagai alat pengaturan sosial (*social control mechanism*) dalam konteks tata kelola wilayah urban. Hal ini sejalan dengan teori *law as social control*, di mana hukum digunakan untuk mengarahkan perilaku individu demi menjaga stabilitas dan keharmonisan masyarakat.

Di Kabupaten Banyumas, khususnya wilayah perkotaan seperti Purwokerto yang mengalami pertumbuhan pesat dalam hal jumlah penduduk, mobilitas urban, dan arus pendatang dari luar daerah, keberadaan hukum daerah yang tegas menjadi penting untuk menjaga keteraturan tata ruang publik. Perda ini

merupakan respons terhadap tantangan-tantangan tersebut, terutama berkaitan dengan:

- 1) Pemanfaatan ruang publik secara tidak sah oleh pengamen dan pengemis;
- 2) Peningkatan ketidakteraturan lalu lintas dan interaksi sosial di ruang terbuka;
- 3) Ancaman terhadap estetika kota dan kenyamanan wisatawan atau warga lokal;
- 4) Kekhawatiran akan eksploitasi terselubung di balik praktik meminta-minta.

Namun, perlu ditekankan bahwa keberhasilan pendekatan penal ini tidak dapat dilepaskan dari sinergi dengan pendekatan non-penal. Penegakan hukum tidak boleh berjalan sendiri tanpa didukung oleh intervensi sosial yang menyentuh akar permasalahan. Oleh karena itu, partisipasi lintas sektor menjadi krusial, termasuk: Dinas Sosial, dalam menyediakan solusi jangka panjang seperti rehabilitasi dan pemberdayaan; Dunia usaha, dalam membuka lapangan kerja berbasis inklusi sosial; Lembaga keagamaan, dalam membina kesadaran moral dan nilai sosial masyarakat; Organisasi masyarakat sipil, dalam melakukan advokasi dan pendampingan kelompok rentan.

d. Kewenangan Penyidikan terhadap Pelanggaran Peraturan Daerah (Perda)

Dalam kerangka penegakan hukum di tingkat daerah, pelaksanaan penyidikan atas pelanggaran Peraturan Daerah (Perda) menjadi salah satu aspek penting guna memastikan kepatuhan masyarakat terhadap norma yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah. Penyidikan terhadap pelanggaran Perda dilakukan oleh pejabat yang memiliki kewenangan khusus, yakni Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), sebagaimana diatur secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP).<sup>49</sup>

e. Dasar Hukum Kewenangan Penyidikan PPNS

Pasal 6 ayat (1) huruf b KUHAP memberikan payung hukum bagi PPNS untuk melakukan penyidikan atas tindak pidana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, termasuk pelanggaran Perda. Penyidik Pegawai Negeri Sipil ini merupakan pejabat tertentu yang berasal dari instansi pemerintah daerah dan diberi kewenangan berdasarkan ketentuan undang-undang atau peraturan pelaksanaannya.

PPNS bukanlah aparat penegak hukum umum seperti Polisi Republik Indonesia (Polri), melainkan pejabat yang memiliki

---

<sup>49</sup> Misbahuddin, 2019, Peran Penyidik Pegawai Negeri Sipil dalam Penegakan Hukum Peraturan Daerah, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 49, No. 2, hlm. 212-225.

kewenangan terbatas sesuai dengan bidang tugas dan kewenangannya. Kewenangan PPNS ini diharapkan dapat mempercepat penanganan pelanggaran Perda tanpa harus selalu bergantung pada aparat kepolisian.<sup>50</sup>

f. Ruang Lingkup Kewenangan Penyidikan PPNS

Dalam melaksanakan tugas penyidikan pelanggaran Perda, PPNS memiliki beberapa kewenangan penting, antara lain:<sup>51</sup>

1) Menerima dan Memproses Laporan Pelanggaran

PPNS dapat menerima laporan masyarakat atau hasil pengawasan internal yang mengindikasikan adanya pelanggaran Perda. Setelah itu, PPNS berwenang melakukan pemeriksaan dan pengumpulan bukti untuk menentukan apakah dugaan pelanggaran tersebut dapat diproses lebih lanjut.

2) Melakukan Pemeriksaan dan Pengumpulan Bukti

Dalam batas kewenangannya, PPNS melakukan penyidikan dengan melakukan pemeriksaan terhadap saksi, terduga pelanggar, serta mengumpulkan barang bukti yang relevan untuk membangun kasus pelanggaran Perda.

---

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Ibid.

3) Melakukan Penangkapan dan Penyitaan (Dalam Batas Tertentu)

PPNS memiliki kewenangan melakukan tindakan penangkapan terhadap pelaku pelanggaran Perda yang memenuhi syarat hukum tertentu, serta melakukan penyitaan barang bukti yang terkait dengan pelanggaran tersebut. Namun, tindakan ini harus sesuai dengan ketentuan hukum dan dilakukan secara proporsional.

4) Melimpahkan Berkas Perkara kepada Penuntut Umum

Setelah penyidikan selesai dan bukti mencukupi, PPNS dapat menyerahkan berkas perkara kepada aparat penegak hukum yudisial, yaitu penyidik Polri, untuk diteruskan ke tahap penuntutan oleh Kejaksaan.

g. Peran Satpol PP dalam Penyidikan Pelanggaran Perda

Dalam praktik di tingkat daerah, Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) merupakan salah satu lembaga yang berperan penting dalam pengawasan dan penegakan Perda. Satpol PP bertugas melakukan patroli, pengawasan, serta penindakan terhadap pelanggaran administratif dan pelanggaran ringan di wilayah kabupaten/kota.

Meskipun Satpol PP bukan aparat penegak hukum yudisial dan tidak memiliki kewenangan penuh sebagai penyidik, mereka seringkali diberi tugas sebagai PPNS dalam lingkup tertentu



sesuai dengan Perda dan peraturan daerah yang berlaku. Dengan status ini, Satpol PP dapat melakukan penyidikan awal atas pelanggaran Perda, kemudian bekerja sama erat dengan aparat kepolisian untuk penanganan lebih lanjut jika diperlukan.

Kerja sama antara Satpol PP dan Polri sangat penting untuk memastikan proses penegakan hukum berjalan lancar dan sesuai prosedur. Satpol PP bertindak sebagai ujung tombak dalam pengawasan dan penindakan administratif, sementara Polri mengambil alih fungsi yudisial ketika kasus harus masuk ke ranah peradilan.<sup>52</sup>

Kesimpulannya, penerapan hukum pidana terhadap larangan mengemis dan mengamen harus ditempatkan dalam kerangka yang seimbang antara perlindungan ketertiban umum dan pemenuhan hak asasi manusia. Kebijakan ini akan berhasil apabila hukum tidak hanya menjadi alat pemaksa, tetapi juga menjadi medium perlindungan dan pemberdayaan bagi mereka yang selama ini hidup dalam ketidakberdayaan.

Implementasi larangan terhadap praktik mengemis dan mengamen di Kabupaten Banyumas melalui Peraturan Daerah No. 16 Tahun 2015 tidak hanya merefleksikan penegakan aturan administratif, tetapi juga mengandung makna penting dalam pengembangan fungsi hukum pidana

---

<sup>52</sup> Bapak Galih Bagus Prabowo, Satpol PP Kabupaten Banyumas, wawancara, Banyumas, 15 Juli 2025.

lokal sebagai instrumen penataan sosial berbasis nilai-nilai ketertiban dan keadilan. Ketentuan dalam Perda ini pada hakikatnya tidak berdiri sendiri, melainkan menjadi bagian dari sistem hukum nasional yang menghargai prinsip otonomi daerah, namun tetap menjunjung tinggi asas legalitas dan perlindungan hak asasi manusia.<sup>53</sup>

Dalam hukum pidana modern, telah terjadi pergeseran dari paradigma hukum pidana yang terpusat pada KUHP sebagai satu-satunya sumber hukum pidana, menuju sistem yang mengakui keberadaan “*penal law*” di tingkat daerah, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini sejalan dengan semangat desentralisasi yang memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk menyusun kebijakan penal berbasis kebutuhan lokal (*local penal policy*).

Perda No. 16 Tahun 2015 menjadi contoh konkret bahwa kriminalisasi lokal dapat dijalankan melalui peraturan daerah dengan mengatur sanksi administratif dan pidana ringan. Larangan mengemis dan mengamen dalam perda ini bertujuan mengatur pola perilaku masyarakat agar sesuai dengan nilai keteraturan, sekaligus meminimalisasi potensi konflik dan disintegrasi sosial di ruang publik.

Meskipun tindakan mengemis dan mengamen tidak dikategorikan sebagai tindak pidana murni dalam KUHP, namun pelanggaran terhadap ketentuan dalam perda ini dikonstruksikan sebagai tindak pidana

---

<sup>53</sup> Susanti, D., & Firmansyah, A, 2022, Implementasi Peraturan Daerah dalam penegakan hukum pidana lokal: Studi kasus Perda Kabupaten Banyumas No. 16 Tahun 2015. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 52, No. 1, hlm. 40–50

administratif (*quasi-criminal offense*). Hal ini ditandai dengan adanya ancaman pidana kurungan atau denda, sebagaimana diatur dalam Pasal 54 Perda No. 16 Tahun 2015.<sup>54</sup>

Karakteristik dari pelanggaran ini bersifat ringan (*petty offense*), namun tetap dapat dikenai hukuman pidana apabila pelaku menunjukkan resistensi terhadap peringatan atau terbukti melakukan pelanggaran berulang. Dalam pelaksanaannya, tindakan ini sejalan dengan konsep *ultimum remedium*, yaitu bahwa pidana digunakan sebagai jalan terakhir apabila pendekatan *non-penal* dianggap tidak efektif.

Larangan terhadap praktik mengemis dan mengamen juga dapat dipahami sebagai bagian dari upaya pembentukan moralitas publik dan budaya hukum lokal. Perilaku meminta-minta atau mengamen di ruang publik dianggap tidak sejalan dengan prinsip kehidupan kota yang tertib, efisien, dan produktif. Dalam pandangan hukum pidana, larangan ini mengandung nilai preventif simbolik yaitu hukum digunakan bukan hanya untuk menghukum, tetapi juga untuk menyampaikan pesan moral dan etis kepada masyarakat mengenai batas-batas perilaku yang dapat diterima secara sosial.<sup>55</sup>

Dengan kata lain, implementasi Perda No. 16 Tahun 2015 juga mengandung unsur normatif edukatif, yaitu mendidik masyarakat agar

---

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> Hidayat, R, 2021, Konsep *ultimum remedium* dalam penegakan hukum pidana lokal: Studi pada peraturan daerah tentang ketertiban umum. *Jurnal Hukum dan Masyarakat*, Vol. 7, No. 2, hlm. 110–118.

menghormati aturan serta menjaga kesopanan, ketertiban, dan kenyamanan bersama dalam kehidupan bermasyarakat.

Walaupun perda merupakan produk hukum daerah, pelaksanaannya tetap berada dalam kerangka sistem pidana nasional. Oleh karena itu, dalam implementasinya, koordinasi antara aparat Satpol PP, kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan menjadi penting agar tidak terjadi tumpang tindih atau ketidaksesuaian dalam prosedur penegakan hukum.

Dalam kasus pelanggaran berat atau yang menyangkut unsur pidana murni seperti perdagangan orang terselubung melalui praktik eksploitasi pengemis anak atau penggunaan kekerasan dalam mengamen maka penanganannya tidak lagi cukup melalui perda, tetapi ditindaklanjuti dengan proses hukum pidana nasional berdasarkan KUHP atau undang-undang terkait, seperti Undang-Undang Perlindungan Anak atau Undang-Undang Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO).

Dalam hal ini Pemerintah dalam menerapkan larangan mengemis dan mengamen melalui perda memberikan pelajaran penting bahwa kebijakan kriminal (*criminal policy*) tidak bisa statis. Harus ada proses evaluasi berkelanjutan untuk mengukur efektivitas kebijakan tersebut dalam menekan angka pelanggaran, memperbaiki kondisi sosial pelaku, serta meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap norma hukum.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Widodo, S., & Susanti, R, 2019, Evaluasi kebijakan kriminal dalam pengendalian pelanggaran sosial di ruang publik. *Jurnal Kebijakan Publik dan Administrasi*, Vol. 6, No. 1, hlm. 90–105.

Oleh karena itu, pembaruan kebijakan pidana daerah perlu didasarkan pada data empiris, partisipasi masyarakat, dan keterlibatan lintas sektor, agar kebijakan tersebut tidak bersifat elitis atau hanya berorientasi pada penertiban, tetapi juga menyentuh akar masalah sosial yang melatarbelakangi pelanggaran.

## **B. Kendala Dan Solusi Dalam Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No 16 Tahun 2015 Terhadap Larangan Praktik Pengemis Dan Pengamen**

Implementasi Peraturan Daerah (Perda) No. 16 Tahun 2015 yang mengatur larangan praktik pengemis, pengamen, dan aktivitas lain yang berpotensi mengganggu ketertiban umum di Kabupaten Banyumas, terutama di kawasan perkotaan seperti Purwokerto, menghadapi berbagai kendala yang kompleks dan saling terkait. Kendala tersebut tidak hanya bersifat teknis atau administratif, tetapi juga mencakup dimensi sosial, ekonomi, budaya, dan aspek hukum yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan perda di lapangan. Pemerintah daerah, bersama dengan aparat penegak hukum dan berbagai stakeholder terkait, terus berupaya mencari dan mengembangkan solusi-solusi yang bersifat komprehensif agar perda ini dapat dijalankan secara optimal, adil, dan berkelanjutan.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Wahyudi, A., & Lestari, S, 2021, Kendala dan solusi dalam pelaksanaan Peraturan Daerah No. 16 Tahun 2015 tentang ketertiban umum di Kabupaten Banyumas. *Jurnal Administrasi Publik dan Kebijakan*, Vol. 5, No. 2, hlm. 85–95.

## 1. Kendala Implementasi

Berdasarkan hasil pengumpulan data melalui wawancara dengan Bapak Galih Bagus Prabowo selaku petugas Satpol PP Kabupaten Banyumas, serta telaah dokumen resmi, dapat diidentifikasi sejumlah kendala utama dalam pelaksanaan Perda No. 16 Tahun 2015 sebagai berikut:<sup>58</sup>

### a. Faktor Kemiskinan Struktural

Mayoritas pelaku pengemis dan pengamen berasal dari kalangan miskin yang sangat terbatas aksesnya terhadap pekerjaan formal. Mereka kerap tidak memiliki keterampilan atau modal usaha yang memadai, sehingga memilih jalanan sebagai satu-satunya alternatif sumber penghidupan. Hal ini mengindikasikan bahwa masalah kemiskinan yang bersifat struktural menjadi akar permasalahan utama yang sulit diatasi hanya dengan pendekatan penegakan hukum semata.

### b. Minimnya Fasilitas Rehabilitasi Sosial

Dinas Sosial yang bertugas memberikan pembinaan dan rehabilitasi terhadap para pelanggar Perda sering kali mengalami keterbatasan sumber daya, baik dari sisi anggaran, tenaga pendamping sosial, maupun sarana penampungan seperti rumah singgah. Keterbatasan ini menghambat keberlanjutan pembinaan

---

<sup>58</sup> Bapak Galih Bagus Prabowo, Satpol PP Kabupaten Banyumas, wawancara, Banyumas, 15 Juli 2025.



dan rehabilitasi yang efektif sehingga para pelaku cenderung kembali ke perilaku lama.

c. Kurangnya Sinergi Antar-Instansi

Koordinasi antar lembaga terkait, seperti Satpol PP, Dinas Sosial, Kepolisian, dan instansi lainnya belum berjalan optimal. Hal ini terlihat dari kurangnya alur komunikasi yang jelas, pembagian tugas yang kurang terintegrasi, serta keterlambatan penanganan kasus secara terpadu. Kurangnya sinergi ini menyebabkan lemahnya penanganan lanjutan dan potensi tumpang tindih tugas antar aparat.

d. Resistensi dan Simpati Masyarakat

Sebagian masyarakat, khususnya warga sekitar dan pengguna fasilitas umum, masih memberikan bantuan uang kepada pengemis dan pengamen sebagai bentuk empati. Kebiasaan ini justru menjadi faktor yang memperpanjang dan memicu keberlanjutan praktik tersebut karena adanya insentif langsung. Selain itu, ada pula masyarakat yang menganggap tindakan penertiban sebagai bentuk kriminalisasi yang berlebihan terhadap orang miskin, sehingga menimbulkan resistensi terhadap aparat penegak.

e. Aspek Yuridis dan Sosialisasi yang Terbatas

Banyak pelaku dan bahkan masyarakat luas belum memahami secara menyeluruh keberadaan Perda ini, isi

ketentuan larangannya, serta konsekuensi hukum bagi pelanggar. Keterbatasan sosialisasi dan edukasi hukum menyebabkan rendahnya kesadaran hukum, yang berimplikasi pada minimnya kepatuhan terhadap aturan. Informasi yang kurang tersampaikan dengan baik juga menghambat efektivitas penegakan.

f. Keterbatasan Sumber Daya Manusia Satpol PP

Selain kendala koordinasi lintas sektor, pelaksanaan Perda ini juga terkendala pada aspek internal Satpol PP, khususnya terkait keterbatasan jumlah personel dan pelatihan teknis. Dalam praktiknya, jumlah petugas yang tersedia seringkali tidak sebanding dengan luas wilayah pengawasan dan banyaknya titik-titik keramaian yang menjadi lokasi pengamen dan pengemis. Di sisi lain, kemampuan petugas dalam pendekatan humanis dan penanganan kasus sosial belum sepenuhnya terbangun secara profesional. Hal ini menyebabkan tindakan yang dilakukan cenderung bersifat represif dan tidak menyentuh akar persoalan.

g. Mobilitas Pelaku yang Tinggi

Pelaku pengemis dan pengamen cenderung memiliki mobilitas tinggi, berpindah-pindah lokasi dari satu titik ke titik lainnya, bahkan lintas kecamatan atau kabupaten. Mobilitas ini membuat pengawasan dan penindakan menjadi tidak efektif

karena sulitnya melakukan pemantauan secara konsisten. Selain itu, setelah dilakukan penertiban, mereka seringkali kembali beroperasi di lokasi yang sama atau di titik baru dengan modus berbeda, sehingga diperlukan strategi monitoring yang lebih adaptif dan berkelanjutan.

h. Kurangnya Data dan Sistem Informasi yang Terintegrasi

Ketiadaan basis data yang akurat mengenai jumlah, identitas, serta riwayat penanganan pengemis dan pengamen membuat evaluasi dan pengambilan kebijakan lanjutan menjadi tidak efektif. Ketika data tidak terdokumentasi dengan baik, maka sulit bagi pemerintah daerah untuk merancang program penanganan sosial yang tepat sasaran. Ketiadaan sistem informasi terintegrasi antarinstansi juga memperlambat koordinasi dan pelaporan dalam setiap intervensi yang dilakukan.

i. Tantangan Kultural dan Pola Hidup Jalanan

Beberapa pelaku pengamen dan pengemis telah menjadikan aktivitas tersebut sebagai pilihan gaya hidup atau pekerjaan tetap, bahkan melibatkan anak-anak dan keluarga mereka. Fenomena ini tidak lagi sekadar didorong oleh faktor ekonomi, melainkan juga pola budaya yang sudah terbentuk dari waktu ke waktu. Intervensi kebijakan pun menjadi lebih kompleks karena

harus mengubah mindset dan perilaku yang sudah mengakar kuat di masyarakat tertentu.

j. Ketidaksesuaian antara Penegakan dan Pemberdayaan

Penegakan Perda yang bersifat represif tidak selalu sejalan dengan upaya pemberdayaan sosial dan ekonomi masyarakat marginal. Dalam beberapa kasus, penertiban dilakukan tanpa diiringi program alternatif yang konkret bagi para pelaku, seperti pelatihan keterampilan, bantuan modal usaha mikro, atau penempatan kerja. Ketidaksesuaian antara pendekatan hukum dan pemberdayaan ini justru memperkuat lingkaran kemiskinan dan pelanggaran ulang, karena para pelaku tidak memiliki opsi yang realistis untuk keluar dari situasi mereka.

Dengan mempertimbangkan berbagai kendala tersebut, menjadi jelas bahwa penegakan Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No. 16 Tahun 2015 tidak dapat hanya mengandalkan pendekatan represif semata, seperti razia atau penertiban fisik di lapangan yang bersifat sesaat dan belum menyentuh akar persoalan. Pendekatan yang terlalu menekankan pada aspek penindakan justru berpotensi menimbulkan resistensi sosial dan gagal mengubah perilaku para pelaku secara berkelanjutan. Oleh karena itu, dibutuhkan pendekatan yang lebih komprehensif dan berlapis, yakni menggabungkan intervensi hukum yang tegas namun berkeadilan, kebijakan sosial yang inklusif,

pemberdayaan ekonomi berbasis komunitas, serta edukasi hukum kepada masyarakat luas.<sup>59</sup>

## **2. Solusi yang Telah dan Dapat Diterapkan**

Menghadapi berbagai kendala di atas, pemerintah daerah melalui Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), Dinas Sosial, serta instansi terkait telah merancang dan menerapkan sejumlah langkah strategis yang bersifat holistik dan berorientasi jangka panjang. Langkah-langkah ini tidak hanya difokuskan pada penertiban dalam arti sempit, tetapi juga diarahkan untuk menciptakan kondisi sosial yang kondusif guna mengurangi ketergantungan masyarakat terhadap aktivitas yang melanggar ketertiban umum. Pendekatan yang diambil tidak semata-mata bersifat represif, melainkan juga mencakup dimensi preventif dan promotif dalam rangka membangun tatanan sosial yang lebih tertib dan berkeadilan.

Upaya strategis tersebut dilandasi oleh pemahaman bahwa persoalan pengemis, pengamen, dan praktik sejenis merupakan gejala dari ketimpangan sosial yang lebih dalam, sehingga intervensi yang dilakukan harus mampu menjawab akar persoalan secara struktural. Dalam hal ini, sinergi antarlembaga pemerintah menjadi kunci utama, baik dalam perumusan kebijakan, pembagian peran yang jelas, maupun penguatan koordinasi operasional di tingkat pelaksana. Selain itu,

---

<sup>59</sup> Bapak Galih Bagus Prabowo, Satpol PP Kabupaten Banyumas, wawancara, Banyumas, 15 Juli 2025.

pendekatan yang diterapkan juga berupaya menyeimbangkan antara penegakan hukum dan perlindungan hak-hak dasar warga negara, sehingga tidak menimbulkan kesan kriminalisasi terhadap kelompok rentan.<sup>60</sup>

Langkah-langkah ini juga disertai dengan strategi peningkatan kapasitas kelembagaan dan penguatan regulasi pendukung agar implementasi Perda dapat dilakukan secara konsisten dan terukur. Dengan demikian, strategi pemerintah tidak hanya menasar hasil jangka pendek dalam bentuk pengurangan angka pelanggaran, tetapi juga mengarah pada transformasi sosial yang lebih luas. Transformasi ini diharapkan mampu mendorong perubahan pola pikir dan perilaku masyarakat agar lebih mandiri, produktif, serta berpartisipasi aktif dalam menciptakan lingkungan yang tertib, aman, dan bermartabat bagi seluruh warga.<sup>61</sup>

a. Peningkatan Penyuluhan dan Sosialisasi Perda

Satpol PP bersama Pemerintah Daerah perlu memperluas dan mengintensifkan program edukasi hukum kepada masyarakat melalui berbagai media dan saluran, seperti media sosial, seminar di sekolah, kegiatan keagamaan di tempat ibadah, forum warga, dan papan pengumuman di tempat umum. Penyuluhan ini bertujuan meningkatkan pemahaman dan

---

<sup>60</sup> Bapak Galih Bagus Prabowo, Satpol PP Kabupaten Banyumas, wawancara, Banyumas, 15 Juli 2025.

<sup>61</sup> Bapak Galih Bagus Prabowo, Satpol PP Kabupaten Banyumas, wawancara, Banyumas, 15 Juli 2025.



kesadaran hukum sehingga masyarakat dapat mendukung implementasi Perda dan tidak memberi ruang bagi praktik pengemis dan pengamen.

b. Pelatihan Keterampilan Kerja dan Pengembangan Usaha Mikro

Dinas Sosial dapat bekerja sama dengan Balai Latihan Kerja (BLK), lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan sektor swasta untuk memberikan pelatihan keterampilan teknis dan kewirausahaan kepada pelaku yang ingin beralih profesi. Pelatihan ini diharapkan dapat membuka peluang kerja baru dan kemandirian ekonomi, sehingga mengurangi ketergantungan mereka pada praktik pengemis dan pengamen.

c. Pengintensifan Program Bina Keluarga Miskin (BKM)

Pemerintah daerah perlu meningkatkan cakupan dan kualitas program BKM yang menyoar keluarga-keluarga miskin, terutama yang anak-anaknya menjadi korban eksploitasi dalam praktik pengemis atau pengamen. Program ini meliputi pemberian bantuan sosial, pemantauan keluarga, pendampingan psikososial, serta pelibatan keluarga dalam proses rehabilitasi dan pemberdayaan.

d. Peningkatan Anggaran dan Fasilitas Rehabilitasi Sosial

Pemerintah Kabupaten Banyumas harus mengalokasikan dana lebih besar untuk pengembangan fasilitas rehabilitasi sosial, seperti rumah singgah, pusat konseling, dan layanan

pendampingan sosial. Selain itu, peningkatan kualitas dan jumlah tenaga sosial profesional yang terlibat sangat dibutuhkan untuk memberikan pelayanan yang optimal dan berkelanjutan.

e. Penguatan Penegakan Hukum dengan Pendekatan Humanis

Penegakan hukum terhadap pelanggar Perda harus konsisten dan tegas, terutama pada kasus pengulangan. Namun, proses ini perlu disertai pendekatan yang manusiawi dan tidak diskriminatif, dengan tetap memberikan kesempatan bagi pelaku untuk mengikuti program pembinaan dan rehabilitasi. Pendekatan ini dapat mengurangi stigma negatif dan meningkatkan efektivitas reintegrasi sosial.

f. Optimalisasi Koordinasi Antar-Instansi melalui Forum Terpadu

Pembentukan forum koordinasi lintas sektor secara rutin dapat menjadi solusi untuk meningkatkan sinergi. Forum ini berfungsi sebagai wadah komunikasi, evaluasi, dan perumusan strategi bersama dalam penanganan pengemis, pengamen, dan gangguan ketertiban umum lainnya.

g. Kampanye Anti-Pemberian Uang kepada Pengemis

Pemerintah daerah, bersama media dan tokoh masyarakat, perlu menggalakkan kampanye yang mendorong masyarakat untuk tidak memberikan uang langsung kepada pengemis atau pengamen sebagai bentuk upaya memutus rantai insentif yang memperpanjang praktik tersebut.

Keberhasilan implementasi Perda ini sangat ditentukan oleh tingkat sinergi antar instansi terkait, seperti Satpol PP, Dinas Sosial, Kepolisian, dan lembaga lainnya, yang harus berjalan secara terkoordinasi dan berkesinambungan.

Konsistensi dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan lintas sektor juga menjadi syarat utama agar penanganan masalah pengemis dan pengamen tidak bersifat parsial. Selain itu, keterlibatan masyarakat sebagai aktor sosial juga memiliki peran sentral dalam mendukung efektivitas perda ini, terutama dalam membangun kesadaran bersama bahwa praktik mengemis dan mengamen di ruang publik bukan hanya persoalan kasihan atau belas kasih, tetapi menyangkut persoalan keteraturan kota, hak pengguna fasilitas umum, serta perlindungan terhadap kelompok rentan, seperti anak-anak yang turut dilibatkan dalam kegiatan tersebut.

Di sisi lain, pemerintah daerah juga dituntut untuk melakukan pembenahan dari sisi internal, terutama dalam meningkatkan kapasitas kelembagaan, baik dalam bentuk peningkatan jumlah dan kompetensi personel Satpol PP, penguatan anggaran untuk program rehabilitasi sosial, hingga penyediaan rumah singgah atau tempat pelatihan kerja yang memadai. Langkah-langkah strategis ini perlu didukung dengan regulasi turunan atau SOP teknis yang jelas agar pelaksanaan di

lapangan tidak menimbulkan multi-tafsir dan potensi pelanggaran HAM.<sup>62</sup>

Dengan upaya yang menyeluruh dan berorientasi pada solusi jangka panjang, diharapkan implementasi Perda No. 16 Tahun 2015 dapat memberikan dampak nyata dalam menciptakan ketertiban umum di Kabupaten Banyumas, tanpa mengabaikan nilai-nilai kemanusiaan dan prinsip keadilan sosial. Pendekatan yang mengedepankan keseimbangan antara penegakan hukum dan pemberdayaan akan lebih efektif dalam mendorong perubahan sosial yang berkelanjutan dan membangun masyarakat yang tertib, mandiri, dan berdaya.

### **Pendekatan Multidisipliner dan Relevansi Prinsip Ultimum Remedium dalam Penegakan Perda**

Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No. 16 Tahun 2015 pada hakikatnya mencerminkan suatu model penerapan kebijakan hukum pidana administratif yang berupaya mengedepankan fungsi preventif dan pembinaan sosial, bukan semata-mata penindakan secara represif. Konsep ini senafas dengan prinsip ultimum remedium dalam hukum pidana, yang menegaskan bahwa pemidanaan seharusnya digunakan sebagai upaya terakhir (*last resort*) apabila pendekatan *non-penal* seperti pembinaan, mediasi sosial, dan upaya administratif lainnya telah ditempuh namun tidak membuahkan hasil yang memadai.

---

<sup>62</sup> Firmansyah, A., & Widjaja, R, 2022, Strategi lintas sektor dalam pengelolaan pengemis dan pengamen di ruang publik: Studi kasus Perda Kabupaten Banyumas No. 16 Tahun 2015. *Jurnal Kebijakan Sosial dan Publik*, Vol. 10, No. 3, hlm. 125–140.

Dalam bingkai tersebut, keberadaan Perda menjadi alat strategis dalam pelaksanaan fungsi pengendalian sosial (*social control*) oleh negara melalui pemerintah daerah. Fungsi ini tampak dari pengaturan sanksi yang bersifat administratif (seperti teguran tertulis, penyitaan barang, atau denda ringan), hingga sanksi pidana berupa kurungan, yang dapat diterapkan jika pelanggaran dilakukan secara berulang atau menimbulkan gangguan serius terhadap ketertiban umum. Pengaturan tersebut tidak hanya menunjukkan aspek kekuatan koersif hukum lokal, tetapi juga menegaskan bahwa norma daerah memiliki kapasitas untuk mengatur perilaku publik secara preventif dan represif sekaligus.<sup>63</sup>

Namun, dalam tataran praktis, keberhasilan dari pendekatan ini sangat bergantung pada pemahaman yang menyeluruh terhadap dimensi sosial-ekonomi pelaku. Seperti yang telah diuraikan sebelumnya, mayoritas individu yang terlibat dalam praktik mengemis dan mengamen tidak serta-merta dapat dikategorikan sebagai pelaku kejahatan dalam arti klasik. Sebaliknya, mereka merupakan kelompok sosial marginal yang terdorong oleh faktor struktural seperti kemiskinan antargenerasi, pengangguran terselubung, dan ketimpangan akses terhadap layanan publik untuk melakukan aktivitas tersebut sebagai bentuk adaptasi atas kondisi keterdesakan ekonomi yang mereka hadapi.

Di sinilah pentingnya pendekatan multidisipliner yang tidak hanya mengedepankan instrumen hukum, tetapi juga memperhatikan intervensi sosial,

---

<sup>63</sup> Hidayat, R, 2020, Kebijakan hukum pidana administratif dalam peraturan daerah: Studi implementasi Perda Kabupaten Banyumas No. 16 Tahun 2015. *Jurnal Hukum dan Masyarakat*, Vol. 8, No. 2, hlm. 70–82.

ekonomi, dan budaya secara menyeluruh dan simultan. Perda akan lebih efektif apabila disertai dengan kebijakan pendukung yang bersifat inklusif, seperti pelatihan vokasional berbasis potensi lokal, penguatan jaminan sosial, peningkatan kualitas pendidikan nonformal, dan penciptaan iklim usaha mikro yang ramah terhadap kelompok rentan.

Lebih lanjut, terdapat sejumlah implikasi kebijakan dan langkah strategis yang dapat diambil untuk meningkatkan efektivitas dan keberlanjutan penerapan Perda ini:<sup>64</sup>

1. Penguatan Kebijakan Sosial dan Pemberdayaan Ekonomi

Pemerintah daerah perlu mengalokasikan anggaran yang cukup untuk program-program pemberdayaan masyarakat, termasuk pelatihan keterampilan kerja, penyediaan akses permodalan bagi usaha mikro, serta pendampingan usaha bagi eks-pengamen atau pengemis yang telah direhabilitasi. Transformasi mereka menjadi warga produktif harus menjadi tujuan akhir dari penertiban ini, bukan sekadar penghilangan dari ruang publik.

2. Optimalisasi Sistem Koordinasi dan Kelembagaan

Diperlukan sistem koordinasi yang terstandarisasi antara Satpol PP, Dinas Sosial, Kepolisian, hingga instansi lintas sektor lainnya. Penggunaan sistem pelaporan digital, SOP penanganan terpadu, serta

---

<sup>64</sup> Santoso, A., & Pramesti, N, 2021, Pendekatan multidisipliner dalam pengelolaan masalah sosial melalui peraturan daerah: Studi kasus Perda Ketertiban Umum di Kabupaten Banyumas. *Jurnal Kebijakan Sosial dan Pembangunan*, Vol. 9, No. 2, hlm. 115–130.



forum lintas sektoral secara rutin akan memperkuat konsistensi penanganan dan menghindari inefisiensi atau tumpang tindih kebijakan.

3. Peningkatan Literasi dan Edukasi Hukum di Tingkat Masyarakat

Program penyuluhan hukum tidak boleh berhenti pada seremoni atau spanduk peringatan semata. Diperlukan penyuluhan hukum yang menyasar komunitas rentan, pelajar, pengemudi kendaraan umum, dan pelaku sektor informal lainnya melalui media yang mudah dipahami. Kegiatan ini dapat dikolaborasikan dengan LSM, perguruan tinggi, dan tokoh masyarakat guna mendorong collective awareness terhadap pentingnya kepatuhan hukum demi ketertiban bersama.

4. Pendekatan Humanis dan Restoratif dalam Penegakan

Aparat penegak hukum lokal perlu dilatih untuk menerapkan pendekatan yang tidak sekadar represif, tetapi juga humanis dan restoratif. Misalnya, sebelum dilakukan tindakan kurungan, pelanggar dapat diberikan kesempatan untuk menjalani program rehabilitasi, pelatihan keterampilan, atau bekerja sosial selama jangka waktu tertentu. Hal ini sejalan dengan prinsip keadilan restoratif yang lebih menekankan pada pemulihan sosial dibanding sekadar pembalasan pidana.

Secara keseluruhan, implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No. 16 Tahun 2015 merupakan refleksi dari upaya pemerintah daerah dalam mewujudkan keteraturan sosial di ruang publik melalui regulasi yang berbasis pada hukum pidana administratif. Namun, keberhasilan Perda ini tidak hanya dapat

diukur dari seberapa banyak pelanggar yang ditertibkan, tetapi juga dari sejauh mana peraturan tersebut mampu menciptakan perubahan perilaku masyarakat yang berkelanjutan melalui pendekatan yang edukatif, inklusif, dan manusiawi.

Dengan memperkuat sinergi antar-instansi, memperluas program pemberdayaan sosial, serta melibatkan masyarakat dalam proses edukasi hukum, maka pelaksanaan Perda ini akan memiliki dampak jangka panjang yang lebih konstruktif bagi kehidupan sosial di Kabupaten Banyumas. Di sinilah letak pentingnya melihat hukum tidak semata sebagai alat pemaksa, tetapi sebagai wahana transformasi sosial demi keadilan dan kesejahteraan bersama.



## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

1. Implementasi Perda No. 16 Tahun 2015 dalam Perspektif Hukum Pidana, Peraturan Daerah ini telah diimplementasikan melalui penegakan hukum administratif yang bersifat preventif dan humanis oleh aparat Satpol PP dan instansi terkait. Larangan praktik pengemis dan pengamen dipandang sebagai perbuatan melawan hukum yang dapat mengganggu ketertiban umum, sehingga dikenai sanksi administratif maupun pidana sesuai ketentuan yang berlaku. Namun, dalam praktiknya, penegakan hukum tidak hanya berfokus pada penghukuman, melainkan juga pada pembinaan dan rehabilitasi sosial agar pelaku dapat kembali produktif dan mandiri.
  2. Kendala dan Solusi dalam Implementasi Perda, implementasi Perda menghadapi sejumlah kendala yang signifikan, antara lain faktor kemiskinan struktural pelaku yang menjadi akar masalah utama, keterbatasan fasilitas rehabilitasi sosial dan anggaran, kurang optimalnya koordinasi antar-instansi, adanya resistensi dan simpati masyarakat yang memicu keberlanjutan praktik pengemis dan pengamen, serta kurangnya sosialisasi yang menyebabkan rendahnya kesadaran hukum masyarakat dan pelaku.
- Berbagai solusi telah dan perlu terus dikembangkan, seperti intensifikasi sosialisasi dan edukasi hukum, pelatihan keterampilan kerja bagi

pelaku, penguatan program bina keluarga miskin, peningkatan anggaran dan fasilitas rehabilitasi sosial, penegakan hukum yang konsisten dengan pendekatan humanis, serta peningkatan koordinasi lintas sektor. Pendekatan ini bersifat multidimensional, menggabungkan aspek hukum, sosial, dan ekonomi untuk mencapai hasil yang efektif dan berkelanjutan.

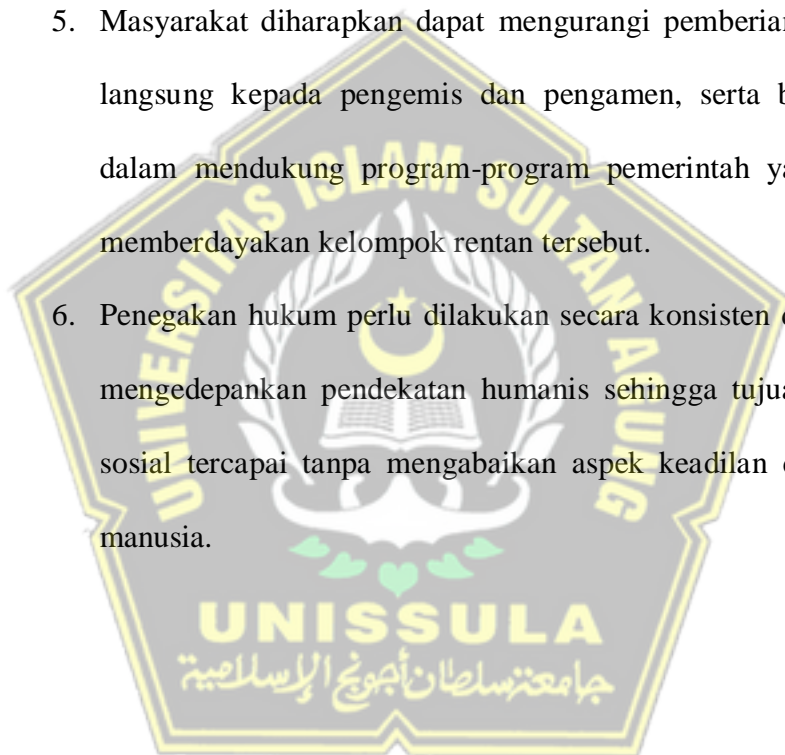
## **B. SARAN**

Berdasarkan kesimpulan tersebut, beberapa saran yang dapat diajukan untuk meningkatkan efektivitas implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No. 16 Tahun 2015 adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah perlu memperluas dan mengintensifkan sosialisasi serta edukasi mengenai isi dan tujuan Perda ini kepada seluruh lapisan masyarakat agar kesadaran hukum meningkat dan dukungan sosial terhadap penertiban pengemis dan pengamen dapat terwujud secara optimal.
2. Satpol PP dan Dinas Sosial harus memperkuat sinergi dan koordinasi pelaksanaan tugas agar pendataan, pembinaan, dan penegakan hukum dapat dilakukan secara terpadu dan berkelanjutan.
3. Pengembangan program pelatihan keterampilan dan pemberdayaan ekonomi bagi pelaku pengemis dan pengamen perlu ditingkatkan, bekerja sama dengan Balai Latihan Kerja (BLK) dan lembaga

terkait, guna membuka peluang penghidupan alternatif yang lebih baik.

4. Peningkatan anggaran dan fasilitas rehabilitasi sosial seperti rumah singgah dan layanan konseling sangat penting untuk memberikan dukungan yang memadai bagi proses pembinaan dan reintegrasi sosial pelaku.
5. Masyarakat diharapkan dapat mengurangi pemberian uang secara langsung kepada pengemis dan pengamen, serta berperan aktif dalam mendukung program-program pemerintah yang bertujuan memberdayakan kelompok rentan tersebut.
6. Penegakan hukum perlu dilakukan secara konsisten dan adil, tetap mengedepankan pendekatan humanis sehingga tujuan pembinaan sosial tercapai tanpa mengabaikan aspek keadilan dan hak asasi manusia.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Al-Qur'an

Q.S. An-Nisa ayat 58

### B. Buku

Barda Nawawi Arief, 2006, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana dan Penegakan Hukumnya*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Marzuki, Peter Mahmud, 2021, *Penegakan Hukum dan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

Marzuki, Peter Mahmud, 2017, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

Mardiasmo, 2023, *Hukum Administrasi Negara dan Pemerintahan Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Soerjono Soekanto, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.

Soerjono Soekanto, 2020, *Pokok-pokok Hukum Pidana*, Rajawali Pers, Jakarta.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2015, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Soesilo, R., 2014, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta.

### C. Jurnal

Akhidatul Idza, Allisa, 2023, Gelandangan dan Pengemis dalam Konteks Ketenteraman dan Ketertiban Umum: Analisis Dampak dan Solusi, "*Jurnal Tatapamong*, Vol. 5, No. 2.

Fauzi, Ahmad, 2023, Implementasi Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat di Desa Pageralang Kabupaten Banyumas terhadap Pengemis Perspektif Masalah Mursalah, "*Skripsi, UIN Prof. K. H. Saifuddin Zuhri*.

Firmansyah, A., & Widjaja, R, 2022, Strategi lintas sektor dalam pengelolaan pengemis dan pengamen di ruang publik: Studi kasus



- Perda Kabupaten Banyumas No. 16 Tahun 2015," *Jurnal Kebijakan Sosial dan Publik*, Vol. 10, No. 3.
- Handayani, Rina, 2023, Pendekatan Hak Asasi Manusia dalam Penanganan Pengemis di Indonesia," *Jurnal HAM dan Kebijakan Publik*, Vol. 5, No. 1.
- Hiariej, R. Eddy O.S., 2018, Peran Peraturan Daerah dalam Mewujudkan Otonomi Daerah, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 48, No. 3.
- Hidayat, Agus, 2024, Pengamen sebagai Ekspresi Budaya dan Tantangan Pengelolaannya di Ruang Publik," *Jurnal Kebudayaan dan Masyarakat*, Vol. 9, No. 2.
- Hidayat, R., & Suryanto, B., 2024, Peran Peraturan Daerah dalam Mewujudkan Good Governance dan Partisipasi Masyarakat," *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Kebijakan Publik*, Vol. 7, No. 1.
- Hidayat, R, 2020, Kebijakan hukum pidana administratif dalam peraturan daerah: Studi implementasi Perda Kabupaten Banyumas No. 16 Tahun 2015," *Jurnal Hukum dan Masyarakat*, Vol. 8, No. 2.
- Hidayat, R, 2021, Konsep ultimum remedium dalam penegakan hukum pidana lokal: Studi pada peraturan daerah tentang ketertiban umum," *Jurnal Hukum dan Masyarakat*, Vol. 7, No. 2.
- Idza, Allisa Akhidatul, 2023, Gelandangan dan Pengemis dalam Konteks Ketenteraman dan Ketertiban Umum: Analisis Dampak dan Solusi," *Jurnal Tatapamong*, Vol. 5, No. 2.
- Isroji et al., 2024, Peraturan Daerah Dalam Hirarki Perundang-undangan Indonesia," *Asas Wa Tandhim: Jurnal Hukum, Pendidikan Dan Sosial Keagamaan*, Vol. 3, No. 1.
- Lubis, Muhammad, 2019, Dimensi Filosofis dan Yuridis Peraturan Daerah dalam Sistem Hukum Nasional," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 49, No. 3.
- Misbahuddin, 2019, Peran Penyidik Pegawai Negeri Sipil dalam Penegakan Hukum Peraturan Daerah," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 49, No. 2.
- Nawati, Siti Rahmawati, dan Agus Santoso, 2024, Dinamika Sosial Pengamen Jalanan di Kota Besar Indonesia," *Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*, Vol. 12, No. 1.

- Nurhalimah, I, 2020, Rekayasa sosial melalui peraturan daerah: Studi implementasi Perda Ketertiban Umum dalam konteks pembentukan budaya hukum masyarakat," *Jurnal Ilmiah Hukum dan Dinamika Sosial*, Vol. 8, No. 1.
- Pramesti, N., & Santoso, A., 2021, Pendekatan multidisipliner dalam pengelolaan masalah sosial melalui peraturan daerah: Studi kasus Perda Ketertiban Umum di Kabupaten Banyumas," *Jurnal Kebijakan Sosial dan Pembangunan*, Vol. 9, No. 2.
- Rahman, Muhammad, dan Siti Nurhayati, 2023, Fungsi Peraturan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia," *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Kebijakan Publik*, Vol. 6, No. 2.
- Rahmadanita, A, 2019, Pembinaan ketentraman dan ketertiban umum: Studi kasus gelandangan dan pengemis," *Jurnal Tatapamong*, Vol. 1, No. 2.
- Santoso, Budi, dan Rina Wulandari, 2024, Pendekatan Pembinaan Sosial terhadap Pengamen Jalanan di Kota Besar Indonesia," *Jurnal Kebijakan Sosial dan Budaya*, Vol. 7, No. 1.
- Santoso, Budi, dan Rina Wulandari, 2023, Pengamen Jalanan di Perkotaan: Studi Sosial dan Ekonomi," *Jurnal Sosiologi Urban*, Vol. 8, No. 2.
- Sari, Dewi Ratna, dan Ahmad Fauzi, 2023, Paradoks Sosial Pengemis di Ruang Publik: Studi Kasus di Kota Besar Indonesia," *Jurnal Sosiologi Masyarakat*, Vol. 10, No. 1.
- Sufiyana, F. Y, 2016, Efektivitas sanksi terhadap pengemis di jalan umum berdasarkan Pasal 504 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana di wilayah hukum Kota Jambi," *Jurnal Lex et Societatis*, Vol. 4, No. 2.
- Suharto, R., 2021, Dampak Sosial Pengemis dan Pengamen di Kawasan Perkotaan," *Jurnal Sosiologi Urban*, Vol. 9, No. 1.
- Susanti, D., & Firmansyah, A, 2022, Implementasi Peraturan Daerah dalam penegakan hukum pidana lokal: Studi kasus Perda Kabupaten Banyumas No. 16 Tahun 2015," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 52, No. 1.
- Wahyudi, A., & Lestari, S, 2021, Kendala dan solusi dalam pelaksanaan Peraturan Daerah No. 16 Tahun 2015 tentang ketertiban umum di Kabupaten Banyumas," *Jurnal Administrasi Publik dan Kebijakan*, Vol. 5, No. 2.

Wahyuni, Made Dewi, I Putu Dedy Rimbawan, dan Evilia Vanesa, 2024, Implementasi Kebijakan Desentralisasi dalam Meningkatkan Efektivitas Pemerintahan Daerah di Indonesia," *Jurnal Cakrawarti*, Vol. 12, No. 1.

Widodo, S., & Susanti, R, 2019, Evaluasi kebijakan kriminal dalam pengendalian pelanggaran sosial di ruang publik," *Jurnal Kebijakan Publik dan Administrasi*, Vol. 6, No. 1.

Yulianto, 2020, Pengelolaan Ketertiban Umum di Perkotaan: Studi Kasus Kabupaten Banyumas," *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 12, No. 2.

#### **D. Internet**

Banyumas Ekspres, "Parkir Liar, PKL dan PGOT Purwokerto Ditertibkan," <https://banyumasekspres.id/parkir-liar-pkl-dan-pgot-purwokerto-ditertibkan>, diakses 2 Mei 2025 pukul 21.31

Hukumonline, "Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah," <https://www.hukumonline.com/klinik/a/tahapan-pembentukan-peraturan-daerah-lt62da5d870df68/>, diakses 2025 pukul 11.03

Pemerintah Kabupaten Banyumas, "Profil Kabupaten Banyumas," <https://www.banyumaskab.go.id>, diakses 13 Juni 2025 pukul 11.41

#### **E. Lain-lain**

Wawancara dengan Bapak Galih Bagus Prabowo, Satpol PP Kabupaten Banyumas, Banyumas, 15 Juli 2025.