



## **Efektivitas Penegakan Qanun Nomor 6 Tahun 2018 dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Banda Aceh: Pendekatan Hukum dan Masyarakat**

*Legal Effectiveness of Qanun No. 6/2018 in Managing Homelessness and Begging in Banda Aceh: A Law and Society Approach*

**Rezeki<sup>1</sup>, Muhammad Nur<sup>2</sup>, Siti Rahmah<sup>3</sup>**

<sup>1-3</sup>Fakultas Hukum, Universitas Abulyatama, Indonesia

Email: [rezeki72@gmail.com](mailto:rezeki72@gmail.com)

<b>Article Info</b>	<b>Abstract</b>
Received: 16-02-2026 Revised: 28-03-2026 Accepted: 28-03-2026 Published: 28-03-2026  <b>Keywords:</b> Islamic law; law enforcement; qanun, law and society; governance; homelessness.	The phenomenon of homelessness and begging in Banda Aceh reflects a complex socio-legal issue within the framework of Islamic local law (qanun). This study aims to analyze the effectiveness of the enforcement of Qanun No. 6 of 2018 on Public Order and Social Tranquility from a law and society perspective. The research employs an empirical legal method using juridical, sociological, and conceptual approaches. Data were collected through document analysis, field observations, and interviews with 12 informants, including municipal police officers (Satpol PP), social service officials, and homeless individuals and beggars. Informants were selected through purposive sampling based on their direct involvement in law enforcement and social realities. The findings reveal three main points. First, the persistence of homelessness and begging is shaped by structural and cultural factors, including poverty, unemployment, unskilled urbanization, and societal compassion practices. Second, law enforcement mechanisms—such as patrols, raids, data collection, and rehabilitation—remain ineffective due to the inconsistent application of sanctions prescribed by the qanun. Third, institutional and socio-cultural constraints, including limited resources, weak inter-agency coordination, inadequate rehabilitation facilities, and public behavior, hinder effective implementation. This study argues that the effectiveness of Islamic local law enforcement depends not only on normative regulations but also on institutional capacity, governance consistency, and socio-cultural integration. Strengthening these aspects is essential to ensure that qanun functions as an effective instrument of social order and justice.
<b>Info Artikel</b>	<b>Abstrak</b>
<b>Kata Kunci:</b> hukum Islam;	Fenomena gelandangan dan pengemis di Kota Banda Aceh merupakan persoalan sosial yang kompleks dalam kerangka hukum

penegakan hukum;  
qanun;  
hukum dan masyarakat;  
tata kelola;  
gelandangan.

lokal berbasis syariat (qanun). Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas penegakan Qanun Nomor 6 Tahun 2018 tentang Ketertiban dan Ketenteraman Masyarakat dengan pendekatan hukum dan masyarakat (law and society). Penelitian ini menggunakan metode hukum empiris dengan pendekatan yuridis, sosiologis, dan konseptual. Data diperoleh melalui studi dokumen, observasi lapangan, serta wawancara terhadap 12 informan yang terdiri dari Satpol PP, Dinas Sosial, serta gelandangan dan pengemis, yang dipilih melalui teknik purposive sampling. Hasil penelitian menunjukkan tiga temuan utama. Pertama, keberadaan gepeng dipengaruhi oleh faktor struktural dan kultural, seperti kemiskinan, pengangguran, urbanisasi tanpa keterampilan, serta budaya belas kasihan masyarakat. Kedua, penegakan hukum melalui patroli, razia, pendataan, dan rehabilitasi belum efektif karena sanksi dalam qanun tidak diterapkan secara konsisten. Ketiga, implementasi qanun menghadapi kendala kelembagaan dan sosial, meliputi keterbatasan sumber daya, lemahnya koordinasi, minimnya fasilitas rehabilitasi, serta rendahnya partisipasi masyarakat. Penelitian ini menegaskan bahwa efektivitas penegakan hukum berbasis syariat tidak hanya bergantung pada norma hukum, tetapi juga pada kapasitas kelembagaan, konsistensi penegakan, serta integrasi dengan kondisi sosial masyarakat.



Copyright© 2026 by Author(s)

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License.

## PENDAHULUAN

Negara sebagai suatu organisasi kekuasaan memiliki kewajiban untuk menjamin keamanan, ketertiban, serta perlindungan terhadap kepentingan setiap warga negara guna mewujudkan kesejahteraan sosial yang merata (Sahat Maruli T. Situmeang, 2020). Dalam konteks tersebut, hukum tidak hanya berfungsi sebagai alat pengendalian sosial (*social control*), tetapi juga sebagai sarana rekayasa sosial (*social engineering*) yang bertujuan mengarahkan perubahan perilaku masyarakat ke arah yang lebih tertib, adil, dan berkeadaban. Namun demikian, dalam praktiknya, fungsi ideal hukum seringkali dihadapkan pada berbagai persoalan sosial yang kompleks, khususnya di negara berkembang seperti Indonesia yang masih bergulat dengan masalah kemiskinan, pengangguran, dan ketimpangan sosial.

Salah satu manifestasi nyata dari persoalan tersebut adalah fenomena gelandangan dan pengemis (gepeng) yang masih banyak dijumpai di berbagai wilayah perkotaan. Keberadaan gepeng tidak hanya berkaitan dengan persoalan kesejahteraan sosial, tetapi juga berdampak pada ketertiban umum, kenyamanan masyarakat, serta estetika kota. Aktivitas mengemis di ruang publik pada dasarnya bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya dalam mewujudkan kehidupan yang bermartabat dan sejahtera. Oleh karena itu, penanggulangan gepeng tidak

hanya dimaksudkan sebagai upaya penertiban, tetapi juga sebagai bentuk perlindungan sosial melalui rehabilitasi dan pemberdayaan agar mereka dapat hidup secara layak sebagai warga negara.

Dalam konteks penegakan hukum, aparat pemerintah memiliki peran strategis dalam menjaga ketenteraman dan ketertiban umum dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip hak asasi manusia. Di Kota Banda Aceh, upaya tersebut diwujudkan melalui Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 tentang Ketertiban dan Ketenteraman Masyarakat. Qanun ini secara tegas melarang aktivitas menggelandang dan mengemis di ruang publik serta mengatur sanksi pidana dan denda bagi pelanggarnya. Keberadaan qanun ini menunjukkan komitmen pemerintah daerah dalam menciptakan kondisi kota yang tertib, aman, dan nyaman bagi masyarakat.

Di sisi lain, Aceh memiliki karakteristik tersendiri dalam sistem hukumnya, yaitu adanya pluralisme hukum yang memadukan hukum positif nasional, qanun yang bernuansa syariah, serta mekanisme penyelesaian berbasis adat yang cenderung bersifat restoratif (Aguswandi, 2021). Kondisi ini menjadikan penegakan hukum di Aceh tidak hanya mengandalkan pendekatan represif, tetapi juga mempertimbangkan nilai-nilai sosial dan kearifan lokal dalam menyelesaikan permasalahan masyarakat. Dengan demikian, fenomena gepeng di Banda Aceh tidak dapat dipahami semata-mata sebagai pelanggaran hukum, melainkan sebagai persoalan multidimensional yang melibatkan aspek hukum, sosial, ekonomi, dan budaya.

Meskipun regulasi telah tersedia secara jelas, realitas di lapangan menunjukkan bahwa keberadaan gepeng di Kota Banda Aceh masih cukup tinggi dan bersifat berulang. Data dari Dinas Sosial Kota Banda Aceh menunjukkan bahwa razia yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) setiap tahunnya masih menjaring puluhan gepeng di berbagai titik kota. Hal ini mengindikasikan bahwa penegakan hukum yang dilakukan belum sepenuhnya efektif dalam menekan angka keberadaan gepeng. Berbagai faktor seperti kemiskinan struktural, urbanisasi tanpa keterampilan, tingginya angka pengangguran, serta budaya masyarakat yang cenderung memberikan belas kasihan turut mempengaruhi keberlangsungan fenomena ini. Selain itu, keterbatasan sumber daya aparat, lemahnya koordinasi antarinstansi, serta rendahnya efektivitas program rehabilitasi sosial juga menjadi kendala dalam implementasi qanun.

Sejumlah penelitian sebelumnya cenderung mengkaji fenomena gelandangan dan pengemis dari perspektif yang terpisah. Sebagian penelitian lebih menekankan pada aspek

sosial ekonomi dan dampaknya terhadap ketertiban umum (Labolo, 2017; Marzuki, 2008), sementara penelitian lain lebih berfokus pada aspek normatif regulasi tanpa mengkaji secara mendalam implementasi dan efektivitasnya di lapangan. Dengan demikian, terdapat kesenjangan penelitian (*research gap*) berupa keterbatasan kajian yang mengintegrasikan analisis yuridis dengan pendekatan empiris, khususnya dalam konteks daerah yang memiliki karakteristik pluralisme hukum seperti Banda Aceh.

Berdasarkan kesenjangan tersebut, penelitian ini mengambil posisi untuk mengkaji secara komprehensif hubungan antara norma hukum yang diatur dalam qanun dengan realitas penegakannya di lapangan, serta faktor-faktor sosial yang mempengaruhi efektivitasnya. Penelitian ini tidak hanya berfokus pada aspek regulasi, tetapi juga mengevaluasi praktik penegakan hukum serta dinamika sosial yang melatarbelakanginya.

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis secara komprehensif faktor-faktor penyebab keberadaan gelandangan dan pengemis, efektivitas penegakan hukum oleh aparat berwenang, serta kendala-kendala yang dihadapi dalam implementasi Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 tentang Ketertiban dan Ketenteraman Masyarakat.

Penelitian ini berargumen bahwa ketidakefektifan penegakan hukum terhadap gelandangan dan pengemis di Kota Banda Aceh tidak semata-mata disebabkan oleh lemahnya penerapan sanksi, tetapi juga dipengaruhi oleh faktor struktural, kultural, dan institusional yang saling berkaitan. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan yang tidak hanya bersifat represif, tetapi juga integratif melalui penguatan kebijakan sosial, pemberdayaan ekonomi, serta peningkatan kapasitas kelembagaan aparat penegak hukum. Dengan demikian, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis dalam pengembangan kajian hukum empiris, serta kontribusi praktis dalam merumuskan kebijakan penegakan hukum yang lebih efektif.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum empiris sebagaimana dikemukakan oleh Marzuki (2008), yang bertujuan untuk menganalisis secara langsung efektivitas penegakan Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 tentang Ketertiban dan Ketenteraman Masyarakat terhadap keberadaan gelandangan dan pengemis (gepeng). Penelitian ini menggabungkan analisis normatif dengan realitas empiris di lapangan guna memperoleh gambaran yang komprehensif mengenai implementasi hukum.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan yuridis (*statute approach*), pendekatan sosiologis, dan pendekatan konseptual. Pendekatan yuridis digunakan untuk menelaah peraturan perundang-undangan yang relevan, khususnya Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, serta ketentuan hukum lainnya. Pendekatan sosiologis digunakan untuk mengkaji kondisi faktual di masyarakat terkait keberadaan gepeng dan praktik penegakan hukum di lapangan. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep-konsep penegakan hukum dengan merujuk pada pemikiran para ahli seperti Soerjono Soekanto dan Satjipto Rahardjo.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumen, wawancara, dan observasi. Studi dokumen dilakukan dengan menelaah bahan hukum primer dan sekunder, seperti qanun, laporan instansi, serta literatur terkait. Wawancara dilakukan terdiri dari aparat Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan Dinas Sosial Kota Banda Aceh. Penentuan responden dilakukan dengan teknik *purposive sampling*, yaitu pemilihan informan secara sengaja berdasarkan kriteria tertentu, seperti memiliki kewenangan, pengalaman, dan keterlibatan langsung dalam penegakan hukum terhadap gepeng. Teknik ini dipilih agar data yang diperoleh lebih relevan dan mendalam sesuai dengan kebutuhan penelitian. Selain itu, observasi dilakukan secara langsung di lapangan untuk mengamati aktivitas gepeng dan praktik penertiban di beberapa titik strategis.

Lokasi penelitian dilakukan di wilayah Kota Banda Aceh, dengan fokus pada kantor Satpol PP, Dinas Sosial, serta beberapa ruang publik seperti persimpangan jalan, kawasan perdagangan, dan area keramaian yang sering menjadi lokasi aktivitas gepeng.

Teknik analisis data menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu dengan mengklasifikasikan data primer dan sekunder, kemudian dianalisis secara sistematis untuk menggambarkan realitas penegakan hukum di lapangan. Analisis ini bertujuan untuk menilai sejauh mana efektivitas Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018 dalam menangani permasalahan gelandangan dan pengemis, serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilannya.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Faktor Penyebab Keberadaan Gelandangan dan Pengemis di Kota Banda Aceh**

Kemiskinan dan pengangguran merupakan faktor dominan yang mendorong seseorang menjadi gelandangan dan pengemis (gepeng) (Suharto, 2015). Rendahnya tingkat

pendidikan dan keterampilan kerja menyebabkan terbatasnya akses terhadap pekerjaan formal (Yunanto, 1986). Selain itu, budaya masyarakat yang masih memberikan uang secara langsung di ruang publik turut memperkuat keberlangsungan praktik mengemis (Anto et al., 2024).

Berdasarkan hasil wawancara terhadap 12 informan dan observasi lapangan, faktor penyebab keberadaan gepeng di Kota Banda Aceh bersifat multidimensional, meliputi faktor struktural, kultural, dan kelembagaan.

### 1. Kemiskinan Struktural

Kemiskinan struktural merupakan faktor utama yang melatarbelakangi munculnya fenomena gelandangan dan pengemis di Kota Banda Aceh. Kondisi ini tidak hanya berkaitan dengan rendahnya pendapatan, tetapi juga mencerminkan keterbatasan akses terhadap pendidikan, pekerjaan, dan layanan sosial. Dalam situasi tersebut, individu yang berada dalam posisi ekonomi lemah cenderung tidak memiliki pilihan lain untuk memenuhi kebutuhan hidupnya secara layak.

Hal ini diperkuat oleh hasil wawancara dengan salah satu informan dari Dinas Sosial yang menyatakan:

*“Sebagian besar yang terjaring razia itu memang berasal dari keluarga kurang mampu, bahkan ada yang tidak pernah sekolah, jadi mereka tidak punya keterampilan untuk bekerja di sektor formal.” (Informan DS-2)*

Keterbatasan akses terhadap pendidikan menjadi salah satu penyebab utama yang memperkuat kemiskinan struktural. Individu dengan tingkat pendidikan rendah cenderung tidak memiliki daya saing di pasar kerja. Akibatnya, mereka hanya dapat mengakses pekerjaan informal yang tidak stabil atau bahkan tidak memperoleh pekerjaan sama sekali.

Seorang petugas Satpol PP juga mengungkapkan:

*“Kebanyakan dari mereka tidak punya ijazah atau keterampilan, jadi memang sulit kalau mau diarahkan ke pekerjaan yang lebih layak.” (Informan SP-3)*

Selain itu, kemiskinan struktural juga berkaitan dengan ketimpangan pembangunan yang belum merata. Tidak semua masyarakat merasakan dampak positif dari pembangunan ekonomi yang terjadi di Kota Banda Aceh. Kondisi ini menciptakan kelompok masyarakat yang tertinggal dan sulit keluar dari jerat kemiskinan.

Kemiskinan ini kemudian membentuk suatu *lingkaran setan*, di mana keterbatasan ekonomi menyebabkan rendahnya pendidikan, yang pada akhirnya mempersempit peluang kerja. Kondisi ini mendorong individu untuk mencari alternatif penghasilan, termasuk mengemis.

Dengan demikian, kemiskinan struktural tidak hanya menjadi faktor penyebab, tetapi juga menjadi akar permasalahan yang memperkuat keberadaan gelandangan dan pengemis di Kota Banda Aceh.

## 2. Kesenjangan Sosial dan Urbanisasi

Kota Banda Aceh sebagai pusat pemerintahan dan ekonomi memiliki karakteristik masyarakat yang heterogen. Kondisi ini menciptakan kesenjangan sosial yang cukup signifikan antara kelompok masyarakat yang mapan secara ekonomi dan kelompok marginal.

Kesenjangan ini membuka peluang bagi gepeng untuk memperoleh penghasilan, terutama karena keberadaan masyarakat dengan daya beli tinggi. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh salah satu informan:

*“Kalau di Banda Aceh, apalagi di pusat kota, masyarakatnya relatif lebih mampu, jadi peluang untuk dapat uang itu lebih besar dibanding di daerah asal mereka.” (Informan DS-4)*

Urbanisasi juga menjadi faktor penting dalam fenomena ini. Banyak individu dari daerah lain datang ke Banda Aceh dengan harapan mendapatkan kehidupan yang lebih baik. Namun, tanpa keterampilan yang memadai, mereka justru mengalami kesulitan beradaptasi dengan kehidupan kota.

Seorang gepeng yang diwawancarai menyatakan:

*“Saya datang dari luar daerah, awalnya mau cari kerja, tapi susah dapat kerja, jadi terpaksa minta-minta.” (Informan GP-1)*

Selain itu, faktor anonimitas kota juga berpengaruh terhadap perilaku mengemis. Individu yang berada di kota cenderung tidak dikenal oleh lingkungan sekitar, sehingga rasa malu menjadi berkurang.

Hal ini menunjukkan bahwa kesenjangan sosial dan urbanisasi tidak hanya menciptakan tekanan ekonomi, tetapi juga membentuk kondisi sosial yang memungkinkan aktivitas mengemis terus berlangsung.

## 3. Pengangguran

Pengangguran merupakan faktor yang sangat berpengaruh terhadap munculnya gelandangan dan pengemis. Tingginya angka pengangguran menunjukkan bahwa tidak semua masyarakat dapat terserap dalam pasar kerja formal. Dalam kondisi tersebut, individu yang tidak memiliki pekerjaan tetap cenderung mencari alternatif penghasilan di

sektor informal. Ketika peluang tersebut terbatas, mengemis menjadi pilihan terakhir yang dianggap paling memungkinkan.

Hal ini diperkuat oleh pernyataan salah satu informan dari Satpol PP:

*“Banyak yang kami temukan itu sebenarnya ingin kerja, tapi tidak ada pekerjaan yang tersedia atau tidak sesuai dengan kemampuan mereka.” (Informan SP-1)*

Fenomena pengangguran juga berdampak pada keterlibatan anak-anak dalam aktivitas mengemis. Dalam beberapa kasus, anak-anak dilibatkan sebagai bagian dari strategi bertahan hidup keluarga.

Seorang informan dari Dinas Sosial menjelaskan:

*“Ada juga yang membawa anak saat mengemis, itu biasanya karena faktor ekonomi keluarga yang sangat sulit.” (Informan DS-1)*

Dengan demikian, pengangguran tidak hanya berdampak pada individu, tetapi juga pada keluarga, sehingga memperkuat siklus kemiskinan yang berujung pada fenomena gepeng.

### **Faktor Budaya dan Eksploitasi**

Budaya belas kasihan masyarakat menjadi salah satu faktor yang memperkuat keberadaan gelandangan dan pengemis. Pemberian uang secara langsung di jalan menciptakan insentif ekonomi yang membuat aktivitas mengemis tetap bertahan.

Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh salah satu informan:

*“Selama masih banyak masyarakat yang memberi uang di jalan, mereka akan tetap ada karena itu jadi sumber penghasilan mereka.” (Informan SP-2)*

Selain itu, ditemukan adanya indikasi eksploitasi dalam aktivitas mengemis. Beberapa gepeng tidak bekerja secara mandiri, melainkan berada dalam koordinasi pihak tertentu.

Seorang petugas menyatakan:

*“Kami pernah menemukan indikasi ada yang mengatur mereka, bahkan ada anak-anak yang sengaja dibawa untuk menarik simpati.” (Informan SP-4)*

Praktik eksploitasi ini menunjukkan bahwa fenomena gepeng tidak lagi bersifat individual, tetapi telah berkembang menjadi aktivitas yang terorganisir dalam beberapa kasus.

Dengan demikian, faktor budaya dan eksploitasi memiliki peran signifikan dalam mempertahankan keberlangsungan fenomena gepeng di Kota Banda Aceh.

### **5. Motivasi Ekonomi Instan**

Motivasi ekonomi instan menjadi salah satu faktor yang cukup menarik dalam penelitian ini. Sebagian gepeng memilih mengemis bukan semata-mata karena keterpaksaan,

tetapi karena dianggap sebagai cara yang lebih mudah untuk mendapatkan uang. Hal ini diungkapkan oleh salah satu informan:

*“Kalau mengemis itu cepat dapat uang, tidak perlu kerja berat seperti buruh, jadi mereka lebih memilih itu.” (Informan GP-2)*

Fenomena ini menunjukkan adanya pergeseran motivasi, dari yang semula berbasis kebutuhan menjadi pilihan rasional. Dalam perspektif *rational choice*, individu cenderung memilih aktivitas yang memberikan keuntungan maksimal dengan usaha minimal.

Seorang informan dari Dinas Sosial juga menyatakan:

*“Ada yang sebenarnya masih mampu bekerja, tapi memilih mengemis karena dianggap lebih mudah.” (Informan DS-3)*

Kondisi ini diperkuat oleh lingkungan sosial yang mendukung, di mana aktivitas mengemis telah menjadi hal yang dianggap biasa.

Dengan demikian, motivasi ekonomi instan menjadi faktor yang memperkuat keberlangsungan fenomena gepeng di luar faktor kemiskinan struktural.

## 6. Lemahnya Penegakan Sanksi

Lemahnya penegakan sanksi menjadi faktor kelembagaan yang turut mempengaruhi keberadaan gepeng. Meskipun telah ada regulasi yang jelas, implementasinya di lapangan masih belum optimal. Dalam praktiknya, aparat lebih sering memberikan teguran dibandingkan menerapkan sanksi pidana. Hal ini diakui oleh salah satu informan:

*“Kami biasanya hanya melakukan pembinaan dan pendataan, jarang sampai ke proses hukum karena mempertimbangkan kondisi mereka.” (Informan SP-5)*

Pendekatan ini memang bersifat humanis, namun di sisi lain mengurangi efek jera bagi pelanggar. Seorang informan dari Dinas Sosial juga menyatakan:

*“Kalau hanya ditegur, mereka biasanya kembali lagi ke jalan setelah beberapa hari.” (Informan DS-2)*

Kondisi ini menunjukkan bahwa hukum belum berfungsi secara optimal sebagai alat pengendalian sosial. Dengan demikian, lemahnya penegakan sanksi menjadi salah satu faktor yang memperkuat siklus keberadaan gelandangan dan pengemis di Kota Banda Aceh.

Data pelanggaran yang dihimpun dari Dinas Sosial Kota Banda Aceh menunjukkan dinamika sebagai berikut:

Tahun	2021	2022	2023	2024
Jumlah Pelanggaran	130	159	94	110

Berdasarkan data pelanggaran yang dihimpun oleh Dinas Sosial Kota Banda Aceh, terlihat adanya dinamika yang fluktuatif dalam jumlah gelandangan dan pengemis yang terjaring dari tahun 2021 hingga 2024. Pada tahun 2021 tercatat sebanyak 130 pelanggaran, kemudian meningkat secara signifikan pada tahun 2022 menjadi 159 pelanggaran. Kenaikan ini menunjukkan bahwa upaya penegakan hukum yang dilakukan pada periode tersebut belum mampu menekan pertumbuhan jumlah gepeng secara efektif. Peningkatan ini juga dapat mengindikasikan bahwa faktor-faktor penyebab seperti kemiskinan, urbanisasi, dan budaya memberi masih memiliki pengaruh yang kuat terhadap keberlangsungan fenomena tersebut.

Kenaikan jumlah pelanggaran pada tahun 2022 juga dapat diinterpretasikan sebagai adanya peningkatan aktivitas gepeng di ruang publik, khususnya di titik-titik strategis kota. Hal ini mengindikasikan bahwa Kota Banda Aceh masih menjadi wilayah yang menarik bagi para gepeng, baik karena faktor ekonomi maupun peluang memperoleh penghasilan dari masyarakat. Selain itu, peningkatan ini dapat mencerminkan bahwa pendekatan yang digunakan oleh aparat penegak hukum masih bersifat reaktif, seperti razia sesaat, tanpa diikuti dengan strategi jangka panjang yang menyentuh akar permasalahan.

Namun demikian, pada tahun 2023 terjadi penurunan yang cukup signifikan, yaitu dari 159 menjadi 94 pelanggaran. Penurunan ini dapat diindikasikan sebagai dampak dari meningkatnya intensitas razia yang dilakukan oleh Satpol PP serta adanya program pembinaan atau rehabilitasi sosial yang dijalankan oleh Dinas Sosial. Dalam konteks ini, penurunan tersebut menunjukkan bahwa intervensi pemerintah memiliki pengaruh terhadap berkurangnya jumlah gepeng di ruang publik, setidaknya dalam jangka pendek.

Meskipun demikian, penurunan pada tahun 2023 tidak serta-merta mencerminkan keberhasilan yang bersifat permanen. Hal ini terlihat dari kembali meningkatnya jumlah pelanggaran pada tahun 2024 menjadi 110 kasus. Kenaikan ini menunjukkan bahwa hasil dari upaya penertiban dan pembinaan sebelumnya belum mampu memberikan dampak yang berkelanjutan. Dengan kata lain, terdapat kecenderungan bahwa gepeng yang telah ditertibkan kembali ke jalanan setelah proses pembinaan selesai atau setelah pengawasan aparat berkurang.

Fluktuasi data tersebut menunjukkan bahwa fenomena gelandangan dan pengemis di Kota Banda Aceh bersifat dinamis dan cenderung berulang. Kondisi ini mengindikasikan bahwa penegakan hukum yang dilakukan saat ini belum mampu menyelesaikan permasalahan secara komprehensif. Pendekatan yang masih berfokus pada razia dan

penertiban belum diimbangi dengan program pemberdayaan ekonomi dan rehabilitasi sosial yang efektif dan berkelanjutan.

Dengan demikian, tren data dari tahun 2021 hingga 2024 memperlihatkan bahwa penanganan gepeng di Kota Banda Aceh masih menghadapi tantangan serius, terutama dalam hal keberlanjutan kebijakan. Penurunan yang terjadi tidak mencerminkan keberhasilan struktural, melainkan hanya bersifat temporer. Oleh karena itu, diperlukan strategi penanganan yang lebih komprehensif, integratif, dan berkelanjutan, yang tidak hanya menitikberatkan pada penegakan hukum, tetapi juga pada penguatan aspek sosial dan ekonomi masyarakat.

### **Proses Penegakan Hukum**

Penegakan hukum terhadap gelandangan dan pengemis (gepeng) di Kota Banda Aceh dilaksanakan berdasarkan Qanun Nomor 6 Tahun 2018 tentang Ketertiban dan Ketenteraman Masyarakat. Dalam pelaksanaannya, Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) bekerja sama dengan Dinas Sosial sebagai instansi yang memiliki kewenangan dalam penertiban sekaligus pembinaan sosial. Secara normatif, qanun tersebut telah mengatur larangan serta sanksi pidana dan denda bagi pelanggar. Namun demikian, dalam praktiknya, penegakan hukum lebih menitikberatkan pada pendekatan persuasif dibandingkan represif.

Proses penegakan hukum diawali dengan kegiatan patroli dan razia yang dilakukan secara rutin oleh Satpol PP di berbagai titik rawan, seperti persimpangan jalan, kawasan masjid, dan pusat perdagangan. Kegiatan ini bertujuan untuk mengidentifikasi serta menertibkan gepeng yang beraktivitas di ruang publik. Razia tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah telah berupaya menjaga ketertiban umum melalui tindakan preventif dan represif secara berkala.

Setelah dilakukan penertiban, gepeng yang terjaring kemudian didata oleh petugas untuk mengetahui identitas serta latar belakang sosial ekonominya. Proses pendataan ini penting sebagai dasar dalam menentukan langkah penanganan selanjutnya, apakah berupa pembinaan, pemulangan ke daerah asal, atau rehabilitasi sosial. Dengan demikian, penegakan hukum tidak hanya berorientasi pada penindakan, tetapi juga pada pendekatan administratif dan sosial.

Selanjutnya, Dinas Sosial melakukan pembinaan dan rehabilitasi terhadap gepeng melalui rumah singgah atau pusat rehabilitasi sosial. Program ini bertujuan untuk memberikan pembinaan mental, sosial, serta keterampilan dasar agar mereka dapat kembali

ke masyarakat secara produktif. Namun, dalam pelaksanaannya, program ini masih menghadapi keterbatasan, terutama dari segi fasilitas dan kapasitas pelayanan.

Penanganan gepeng juga melibatkan koordinasi lintas instansi, seperti Satpol PP, Dinas Sosial, Kesbangpol, serta lembaga swadaya masyarakat. Kerja sama ini menunjukkan bahwa penanganan gepeng telah dilakukan secara terintegrasi, meskipun dalam praktiknya koordinasi tersebut belum berjalan secara optimal.

Meskipun qanun telah mengatur sanksi pidana dan denda, penerapan sanksi tersebut dalam praktik masih sangat terbatas. Aparat cenderung memberikan teguran atau pembinaan lisan dibandingkan membawa pelanggar ke proses hukum. Pendekatan ini mencerminkan adanya pertimbangan aspek kemanusiaan, namun di sisi lain mengurangi efektivitas hukum sebagai alat pengendalian sosial.

Dengan demikian, proses penegakan hukum terhadap gepeng di Kota Banda Aceh telah dilakukan secara sistematis melalui berbagai tahapan, mulai dari patroli hingga pembinaan. Namun, pendekatan yang masih dominan bersifat persuasif menyebabkan efektivitasnya belum optimal dalam menekan jumlah gepeng secara berkelanjutan.

### **Kendala Implementasi Qanun**

Implementasi Qanun Nomor 6 Tahun 2018 dalam menangani gelandangan dan pengemis di Kota Banda Aceh menghadapi berbagai kendala yang bersifat struktural, kultural, dan kelembagaan. Kendala utama yang dihadapi adalah keterbatasan sarana, prasarana, serta anggaran yang tersedia untuk mendukung program rehabilitasi sosial. Kondisi ini berdampak pada terbatasnya kapasitas pemerintah dalam memberikan pembinaan yang berkelanjutan kepada gepeng.

Selain itu, keterbatasan jumlah personel pada Satpol PP dan Dinas Sosial juga menjadi hambatan dalam pelaksanaan tugas di lapangan. Dengan jumlah personel yang tidak sebanding dengan luas wilayah dan jumlah gepeng yang harus ditangani, kegiatan patroli dan pembinaan tidak dapat dilakukan secara optimal. Hal ini menyebabkan penanganan gepeng cenderung bersifat insidental dan tidak merata.

Kendala lainnya terletak pada fasilitas rehabilitasi sosial yang belum memadai. Minimnya tempat penampungan serta terbatasnya program pelatihan kerja menyebabkan proses pembinaan tidak berjalan secara efektif. Akibatnya, gepeng yang telah ditertibkan tidak memiliki bekal yang cukup untuk kembali ke masyarakat secara mandiri, sehingga berpotensi kembali ke jalanan.

Lemahnya penerapan sanksi juga menjadi faktor yang memperkuat kendala implementasi qanun. Dalam praktiknya, pelanggar lebih sering diberikan teguran dibandingkan dikenakan sanksi pidana atau denda sebagaimana diatur dalam qanun. Hal ini menyebabkan tidak adanya efek jera, sehingga gepeng cenderung mengulangi perbuatannya.

Di sisi lain, faktor budaya masyarakat yang masih memberikan sedekah secara langsung di jalan turut memperkuat keberlangsungan fenomena gepeng. Praktik ini menciptakan insentif ekonomi yang membuat aktivitas mengemis tetap menarik bagi sebagian individu. Selain itu, sebagian gepeng juga menunjukkan resistensi terhadap program pembinaan, karena menganggap mengemis sebagai cara yang lebih mudah untuk memperoleh penghasilan.

Dengan demikian, kendala implementasi qanun tidak hanya berasal dari aspek kelembagaan, tetapi juga dari faktor sosial dan budaya yang saling berkaitan. Hal ini menunjukkan bahwa penanganan gepeng memerlukan pendekatan yang lebih komprehensif dan terintegrasi.

### **Analisis Kritis terhadap Efektivitas Qanun No. 6 Tahun 2018**

Secara normatif, Qanun Nomor 6 Tahun 2018 merupakan instrumen hukum yang telah mengatur secara jelas larangan dan sanksi terhadap aktivitas gelandangan dan pengemis. Namun, efektivitas suatu hukum tidak hanya ditentukan oleh keberadaan norma, tetapi juga oleh implementasinya di lapangan. Dalam hal ini, teori efektivitas hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto menyatakan bahwa keberhasilan penegakan hukum dipengaruhi oleh lima faktor, yaitu substansi hukum, aparat penegak hukum, sarana atau fasilitas, masyarakat, dan budaya hukum.

Berdasarkan hasil penelitian, dapat diketahui bahwa faktor substansi hukum dalam qanun tersebut relatif sudah memadai. Namun, kelemahan justru terletak pada faktor lain, terutama aparat penegak hukum, sarana dan prasarana, serta budaya hukum masyarakat. Aparat penegak hukum cenderung tidak konsisten dalam menerapkan sanksi, sehingga hukum tidak memiliki daya paksa yang kuat.

Dari sisi sarana dan prasarana, keterbatasan fasilitas rehabilitasi menjadi kendala utama dalam mendukung penegakan hukum yang efektif. Tanpa adanya fasilitas yang memadai, upaya pembinaan tidak dapat berjalan secara optimal, sehingga gepeng yang telah ditertibkan berpotensi kembali melakukan aktivitas yang sama.

Faktor masyarakat dan budaya hukum juga memiliki pengaruh yang signifikan. Budaya memberi yang masih kuat di masyarakat menyebabkan hukum kehilangan efektivitasnya, karena aktivitas mengemis tetap mendapatkan dukungan secara tidak langsung. Hal ini menunjukkan bahwa keberhasilan penegakan hukum sangat bergantung pada kesadaran dan partisipasi masyarakat.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa efektivitas Qanun Nomor 6 Tahun 2018 masih belum optimal karena adanya kelemahan pada sebagian besar faktor yang mempengaruhi penegakan hukum. Oleh karena itu, diperlukan penguatan pada aspek kelembagaan, peningkatan fasilitas, serta edukasi kepada masyarakat agar hukum dapat berfungsi secara efektif dalam menciptakan ketertiban dan ketenteraman.

## **KESIMPULAN**

Penelitian ini menunjukkan bahwa efektivitas penegakan Qanun Nomor 6 Tahun 2018 sebagai bagian dari hukum lokal berbasis syariat di Kota Banda Aceh masih menghadapi tantangan yang signifikan. Pertama, keberadaan gelandangan dan pengemis dipengaruhi oleh faktor struktural dan kultural yang menunjukkan adanya keterkaitan erat antara hukum dan kondisi sosial masyarakat. Kedua, penegakan hukum belum berjalan efektif karena ketidakkonsistenan dalam penerapan sanksi, sehingga qanun belum berfungsi optimal sebagai instrumen pengendalian sosial. Ketiga, kendala kelembagaan dan sosial, seperti keterbatasan sumber daya, lemahnya koordinasi, serta budaya masyarakat, menjadi faktor utama yang menghambat implementasi hukum.

Dengan demikian, penelitian ini menegaskan bahwa dalam perspektif hukum dan masyarakat (*law and society*), efektivitas hukum Islam di tingkat lokal tidak hanya ditentukan oleh norma yang bersifat formal, tetapi juga oleh kapasitas tata kelola (*governance*), konsistensi aparat, serta integrasi dengan realitas sosial. Oleh karena itu, penguatan kelembagaan dan pendekatan sosial yang berkelanjutan menjadi kunci dalam mewujudkan fungsi qanun sebagai instrumen ketertiban dan keadilan

## **DAFTAR PUSTAKA**

Anto, R. P., Nur, N., Yusriani, Ardah, F. K., Ayu, J. D., Nurmahdi, A., Apriyeni, B. A. R., Purwanti, Adrianingsih, arita Y., & Putra, M. F. P. (2024). Metode Penelitian Kualitatif: Teori dan Penerapannya. In *Angewandte Chemie International Edition*, 6(11), 951–952. (Vol. 2).

Ali, Z. (2017) *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.

- Departemen Sosial RI. (2008). *Pedoman Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial*, Jakarta: Depsos RI.
- Garcia, A. R., Filipe, S. B., Fernandes, C., Estevão, C., & Ramos, G. (n.d.). *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum (Studi*.
- Kusuma, H., & Andini, F. (2022). Efektivitas program rehabilitasi sosial terhadap gelandangan dan pengemis. *Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial*, 21(1), 34–51.
- Labolo, M. (2017). *Pengantar Ketentraman dan Ketertiban Umum*. Jatinangor: IPDN Press.
- Margayaningsih, Dwi Iriani. (2018). Peran Masyarakat Dalam Kegiatan Pemberdayaan Masyarakat di Desa. *Jurnal Publiciana*, Vol 11. No. 1 (2018), 72-88. <https://doi.org/10.36563/publiciana.v11i1.140>
- Marwanto, E., & Sari, N. P. (2019). Sinergi antar lembaga dalam penanganan masalah sosial perkotaan. *Jurnal Administrasi Publik*, 12(3), 120–138.
- Maulia, E. W. (2023). *Implementasi Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 13 Tahun 2019 tentang penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dalam penanggulangan pengemis dan gelandangan (Studi kasus pada Masjid Agung Sang Cipta Rasa)* [Skripsi sarjana, Institut Agama Islam Negeri Syekh Nurjati Cirebon]. Repository IAIN Cirebon.
- Marzuki, M. (2025) Wawancara dengan Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kota Banda Aceh. , 24 Juli 2025.
- Marzuki, P. M. (2008). *Pengantar Ilmu Hukum*. Kencana.
- Aguswandi, P. (2021). *Penyelesaian Tindak Pidana Melalui Peradilan Adat Di Aceh. Al-Ahkam: Jurnal Syariah dan Peradilan Islam*, 1(2), 88-100.
- Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018. (2018). *Qanun Kota Banda Aceh Nomor 6 Tahun 2018*. 2018.
- Rahmawati, E.N. (2023) *Penanganan Terhadap Gelandangan dan Pengemis Menurut Hukum Islam dan Perda Klaten No. 12 Tahun 2013*. Skripsi. UIN Raden Mas Said. Available at: <https://eprints.iain-surakarta.ac.id>
- Sahat Maruli T. Situmeang. (2020). *pengantar sistem hukum indonesia* (Vol. 17).
- Suharto, E. (2015). *Peran Perlindungan Sosial Dalam Mengatasi Kemiskinan Di Indonesia: Studi Kasus Program Keluarga Harapan Edi. 17*(1), 22–28.
- Warda, A. I. (2020). *Tinjauan hukum pidana Islam terhadap sanksi bagi pemberi uang atau barang kepada pengemis dan pengamen (Studi analisis DKI Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 tentang ketertiban umum)* [Skripsi sarjana, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya]. Repository UIN Surabaya.
- Yunanto, S. (1986). *Pengantar Sosiologi* Drs. In *Lembaga penerbit FE-UI*. <https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=S-YGEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&dq=sosiologi&ots=gj05HACnVV&sig=7yZEXwtSksE4HKb8AJvrehdRcKQ>

Rezeki et al.,

Zakwan, Z. (2025) Wawancara dengan Kepala Bidang Ketertiban dan Ketentraman Umum.  
, 18 Juli 2025.