

Jurnal Restorasi Hukum

Volume 9, Nomor 1 Tahun 2026

Kebijakan Penghentian Gaji Pokok ASN Kemlu dan Batas Diskresi Administratif: Kajian Putusan MK Nomor 184/PUU-XXII/2024

Eko Prasetyo

1-27

Model Advokasi Istri dalam Ketimpangan Relasi Perspektif Maqāṣid al-Syarī'ah dan *Feminist Legal Theory*

Cahya Alifya Nazwa, Suaidah, Dodi Ferdiansyah, M. Natsir Asnawi

28-44

Relokasi Pasar Tradisional dan Ketidakpastian Hukum Administrasi: Studi Kasus Pengelolaan Pasar Kowen Pasca-Perubahan Regulasi

Nuraini Mangunsong, Amalia Putri Afifah

45-64

Analisis Hukum Pogresif dan Maqāṣid al-Syarī'ah terhadap Pertimbangan Hakim pada Perkara Nomor 78 K/AG/2021 tentang Pembagian Harta Bersama

Malik Ibrahim, Hilda Hidayah, Ma'rufatun Nihayah Agustin, Asra Nur Hasanah

65-80

Pluralisme Hukum dalam Sengketa Wilayah Adat Kajang: Interaksi *Pasang ri Kajang*, Hukum Negara, dan Kepentingan Korporasi

Muhammad Fadel Adhyputra, Muhammad Zakky Wirawan, Khaerul Umam Fathurrahman

81-101



**Pusat Studi dan Konsultasi Hukum (PSKH)
UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta**



Kebijakan Penghentian Gaji Pokok ASN Kemlu dan Batas Diskresi Administratif: Kajian Putusan MK Nomor 184/PUU-XXII/2024

Eko Prasetyo

Universitas Islam Indonesia, Indonesia dan email: eko.prasetyo@uii.ac.id

Abstract: *The working relationship between the state and civil servants (ASN) requires legal certainty and fair treatment in the fulfillment of employment rights, including the right to a salary. However, in the practice of government administration, personnel management policies do not always align with these principles. One issue that reflects the gap between administrative policy and the protection of employment rights arises in Constitutional Court Decision Number 184/PUU-XXII/2024 relating to the policy of suspending the payment of domestic basic salaries for Ministry of Foreign Affairs employees assigned to Indonesian diplomatic missions abroad prior to 2013. This article aims to analyze the policy of restricting salary payments from the perspective of personnel law, examine the Constitutional Court's legal considerations in the case, and assess its implications for state personnel policy. This study uses a normative legal research method with a legislative approach, a conceptual approach, and a case approach. Data was obtained through a literature study of legislation, Constitutional Court decisions, and relevant scientific literature. The results of the study show that the Constitutional Court considers civil servant salaries to be part of the state financial management system, which remains subject to the provisions on the expiration of collection rights as stipulated in the State Treasury Law. The Court also emphasized that differences in treatment arising from changes in administrative policy do not necessarily constitute constitutional discrimination as long as they are based on rational grounds. This ruling also legitimizes prospective civil service policy reforms and affirms the limits of the government's administrative discretion in managing the civil service rights of ASN.*

Keyword: *Civil Servant, Policy Discrimination, Expiration of State Debt*

Abstrak: Hubungan kerja antara negara dan aparatur sipil negara (ASN) menuntut adanya jaminan kepastian hukum serta perlakuan yang adil dalam pemenuhan hak-hak kepegawaian, termasuk hak atas gaji. Namun dalam praktiknya, kebijakan pengelolaan kepegawaian tidak selalu berjalan sejalan dengan prinsip tersebut. Salah satu persoalan yang mencerminkan kesenjangan antara kebijakan administratif dan perlindungan hak kepegawaian muncul dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 184/PUU-XXII/2024 yang berkaitan dengan kebijakan penghentian pembayaran gaji pokok dalam negeri bagi pegawai Kementerian Luar Negeri yang ditugaskan di perwakilan Republik Indonesia di luar negeri sebelum tahun 2013. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan pembatasan pembayaran gaji, menelaah pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam perkara tersebut, serta mengkaji implikasinya terhadap kebijakan kepegawaian negara. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Data diperoleh melalui studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi, serta literatur ilmiah yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi menilai gaji ASN sebagai bagian dari sistem pengelolaan keuangan negara yang tetap tunduk pada ketentuan kedaluwarsa hak tagih sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Mahkamah juga menegaskan bahwa perbedaan perlakuan yang timbul dari perubahan kebijakan administratif tidak serta-merta merupakan diskriminasi konstitusional sepanjang didasarkan pada alasan yang rasional. Putusan ini sekaligus memberikan legitimasi terhadap reformasi kebijakan kepegawaian yang bersifat prospektif serta menegaskan batas diskresi administratif pemerintah dalam pengelolaan hak kepegawaian ASN.

Kata Kunci: *Aparatur Sipil Negara, Diskriminasi Kebijakan, Kadaluwarsa Utang Negara*



Pendahuluan

Hubungan kerja antara negara dan aparatur sipil negara (ASN) pada dasarnya dibangun di atas prinsip kepastian hukum dan kesetaraan perlakuan. Negara sebagai pemberi kerja memiliki kewajiban untuk menjamin pemenuhan hak-hak kepegawaian, termasuk hak atas gaji sebagai imbalan atas pekerjaan yang dilakukan oleh pegawai negara.¹ Dalam sistem hukum Indonesia, hak atas gaji ASN tidak hanya dipahami sebagai konsekuensi administratif dari hubungan kerja, tetapi juga sebagai bagian dari perlindungan konstitusional terhadap hak ekonomi warga negara dalam hubungan kerja dengan negara.² Prinsip tersebut tercermin dalam jaminan konstitusional mengenai perlakuan yang sama di hadapan hukum dan hak untuk memperoleh imbalan yang layak dalam hubungan kerja.

Namun dalam praktik administrasi pemerintahan, kebijakan pengelolaan kepegawaian tidak selalu berjalan selaras dengan prinsip tersebut. Salah satu contoh yang memperlihatkan kesenjangan antara kebijakan administratif dan perlindungan hak kepegawaian muncul dalam perkara yang diputus oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 184/PUU-XXII/2024. Perkara ini berangkat dari permohonan sejumlah pensiunan pegawai negeri sipil di Kementerian Luar Negeri yang mempersoalkan tidak dibayarkannya gaji pokok dalam negeri selama mereka menjalankan penugasan di perwakilan Republik Indonesia di luar negeri. Para pemohon menilai bahwa kebijakan tersebut tidak memiliki dasar hukum yang memadai dan menimbulkan perlakuan yang berbeda antara pegawai yang ditempatkan di luar negeri sebelum dan setelah tanggal 1 Januari 2013. Dalam praktiknya, pegawai yang ditugaskan setelah tanggal tersebut memperoleh pembayaran gaji pokok dalam negeri, sedangkan pegawai yang sebelumnya ditugaskan tidak memperoleh hak yang sama. Kondisi tersebut memunculkan persoalan serius mengenai kesetaraan perlakuan dalam sistem kepegawaian negara.

Persoalan tersebut menjadi semakin kompleks karena penolakan pembayaran gaji kepada para pemohon juga didasarkan pada ketentuan mengenai kedaluwarsa hak tagih terhadap utang negara sebagaimana diatur dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut UU Perbendaharaan Negara). Artinya, sengketa ini tidak hanya berkaitan dengan persoalan administratif kepegawaian, tetapi juga melibatkan interaksi antara rezim hukum kepegawaian dan rezim hukum keuangan negara. Dalam konteks tersebut, muncul pertanyaan

¹Pasal 21 Undang-Undang No. 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

²Elma Rachma Maulina dan Nynda Fatmawati Octarina, "Penyelenggaraan Jaminan Sosial Kecelakaan Kerja Bagi Pegawai Negeri Sipil Sesuai Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara," *Perspektif* 27, no. 3 (September 2022): 168-79, <https://doi.org/10.30742/perspektif.v27i3.838>.

mengenai apakah kebijakan pembatasan pembayaran gaji berdasarkan *cut-off date* dapat dibenarkan dalam perspektif prinsip kesetaraan dalam hukum kepegawaian, serta bagaimana Mahkamah Konstitusi menilai hubungan antara kebijakan administratif tersebut dengan perlindungan hak kepegawaian ASN.

Berangkat dari kondisi tersebut, penelitian ini berupaya mengkaji Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 184/PUU-XXII/2024 dengan mengacu pada tiga rumusan masalah, yakni: (i) bagaimana kebijakan pembatasan pembayaran gaji pokok dalam negeri bagi pegawai negeri sipil Kementerian Luar Negeri yang ditugaskan di perwakilan RI di luar negeri sebelum dan setelah 1 Januari 2013 ditinjau dari perspektif hukum kepegawaian? (ii) bagaimana pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 184/PUU-XXII/2024 dalam menilai hubungan antara kebijakan tersebut dengan prinsip kesetaraan dan perlindungan hak kepegawaian ASN? dan (iii) apa implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 184/PUU-XXII/2024 terhadap praktik kebijakan kepegawaian negara, khususnya terkait batas diskresi administratif dalam pengelolaan hak-hak kepegawaian?

Dalam beberapa tahun terakhir, kajian mengenai hukum kepegawaian, khususnya tentang perlindungan hak kepegawaian aparatur sipil negara (ASN) telah berkembang cukup luas. Salah satu kajian terbaru mengenai perlindungan hak pegawai negeri dilakukan oleh Subaida Paus Paus yang menegaskan bahwa perlindungan hukum terhadap pegawai negeri merupakan bagian integral dari sistem manajemen aparatur sipil negara yang bertujuan menjamin kepastian hukum dan kesejahteraan pegawai. Penelitian tersebut juga menunjukkan bahwa perlindungan terhadap hak kepegawaian tidak hanya berkaitan dengan aspek administratif, tetapi juga menyangkut jaminan konstitusional atas perlakuan yang adil dalam hubungan kerja dengan negara.³ Oleh karena itu, negara memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa setiap kebijakan kepegawaian tidak menimbulkan perlakuan yang diskriminatif terhadap pegawai yang berada dalam kondisi hukum yang sama.

Kajian lain yang relevan dilakukan oleh Hamada mengenai kedudukan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam sistem aparatur sipil negara. Penelitian tersebut menyoroti perbedaan status antara PNS dan PPPK serta implikasinya terhadap perlindungan hak-hak kepegawaian.⁴ Penelitian ini menunjukkan

³Subaida Paus Paus, Dwi Pratiwi Markus, dan Anggun Kirana, "Perlindungan Hukum terhadap Hak Pegawai Negeri Sipil dalam Sistem Kepegawaian Indonesia," *Media of Law and Sharia*, advance online publication, 2025, <https://doi.org/10.18196/MLS.V6I2.354>.

⁴N. Hamada, "Kedudukan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Paruh Waktu Dalam Sistem Kepegawaian," *Jurnal Kolaboratif Sains*, 2025.

bahwa meskipun PPPK dan PNS sama-sama merupakan bagian dari ASN, masih terdapat perbedaan perlakuan dalam berbagai aspek kepegawaian, termasuk dalam hal jaminan karier dan kesejahteraan. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa sistem kepegawaian negara masih menghadapi tantangan dalam mewujudkan prinsip kesetaraan perlakuan bagi aparatur negara.

Penelitian mengenai pemenuhan hak kepegawaian juga dilakukan oleh Budi Susanto dalam kajiannya tentang pemenuhan hak hukum bagi tenaga non-PNS yang bekerja dalam instansi pemerintah. Penelitian ini menunjukkan bahwa dalam praktik birokrasi, terdapat berbagai kebijakan administratif yang sering kali menghasilkan perlakuan yang tidak setara antara kelompok pegawai yang memiliki status hukum berbeda.⁵ Hasil penelitian tersebut menegaskan pentingnya penguatan kerangka hukum kepegawaian agar setiap pegawai yang menjalankan fungsi pemerintahan memperoleh perlindungan yang memadai terhadap hak-hak kepegawaiannya.

Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh Parkher dan Radjab mengenai pengaturan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja juga menyoroti pentingnya konsistensi antara kebijakan administratif dengan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian.⁶ Penelitian tersebut menekankan bahwa kebijakan internal instansi pemerintah sering kali menjadi sumber munculnya ketidakpastian hukum dalam pengelolaan pegawai, terutama apabila kebijakan tersebut tidak didasarkan pada kerangka hukum yang jelas. Oleh karena itu, diperlukan pengawasan yang lebih kuat terhadap kebijakan administratif yang berkaitan dengan hak kepegawaian.

Dalam perspektif yang lebih luas, kajian mengenai perlindungan hukum bagi aparatur negara juga telah dibahas dalam penelitian yang dilakukan oleh NA Harahap mengenai perlindungan hukum bagi aparatur negara dalam menjalankan tugas pemerintahan.⁷ Penelitian tersebut menegaskan bahwa perlindungan hukum bagi aparatur negara merupakan bagian dari prinsip negara hukum yang menuntut adanya keseimbangan antara kewajiban pegawai dalam menjalankan tugas negara dengan perlindungan terhadap hak-hak mereka sebagai warga negara.

⁵Budi Susanto dan Krishna Djaya Darumurti, *Pemenuhan Hak Hukum Kepegawaian bagi Non PNS Yang Bekerja di Lingkungan Pemerintahan Daerah*, 2022, V ol.5.No.2.P151 170. <https://doi.org/10.24246/Alethea>.

⁶Jevon Adijenda Adijenda Parkher dan Dasril Radjab, "Pengaturan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja dalam Sistem Kepegawaian Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan," *The Journal Of Constitutional Law*, advance online publication, 2021, <https://doi.org/10.22437/LIMBAGO.V1I3.14346>.

⁷NA Harahap, "Perlindungan Hukum Bagi Aparatur Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ...," *Jurnal Yuridis*, 2016.

Sejumlah penelitian lain juga menyoroti perlindungan hak kepegawaian dalam konteks profesi tertentu dalam birokrasi. Misalnya penelitian mengenai perlindungan hak-hak guru dengan status PPPK yang dilakukan oleh Safitri dan S. Sonhaji menunjukkan bahwa implementasi kebijakan kepegawaian sering kali menimbulkan perbedaan perlakuan antara kelompok pegawai yang menjalankan fungsi yang sama.⁸ Penelitian tersebut menunjukkan bahwa ketidaksamaan perlakuan dalam kebijakan kepegawaian dapat menimbulkan persoalan keadilan dalam sistem birokrasi serta mempengaruhi profesionalitas aparatur negara.

Berdasarkan berbagai penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa literatur mengenai hukum kepegawaian di Indonesia umumnya berfokus pada tiga isu utama, yaitu perlindungan hukum terhadap aparatur negara, pengaturan status kepegawaian dalam sistem ASN, serta hubungan antara kebijakan administratif dan pemenuhan hak-hak kepegawaian. Meskipun demikian, sebagian besar penelitian tersebut masih menitikberatkan pada aspek pengaturan status kepegawaian atau perlindungan hukum secara umum, sementara kajian yang secara khusus mengkaji hubungan antara kebijakan administratif dalam manajemen ASN dengan prinsip kesetaraan dalam pemberian hak kepegawaian masih relatif terbatas.

Selain itu, penelitian terdahulu juga belum banyak mengkaji persoalan kesetaraan perlakuan dalam kebijakan kepegawaian melalui pendekatan analisis putusan pengadilan, khususnya putusan Mahkamah Konstitusi. Padahal, putusan pengadilan konstitusi memiliki peran penting dalam menafsirkan hubungan antara hak-hak kepegawaian ASN dengan prinsip-prinsip konstitusional, seperti kepastian hukum dan kesetaraan di hadapan hukum.

Oleh karena itu, penelitian ini berupaya mengisi kekosongan literatur tersebut dengan mengkaji kebijakan pembatasan pembayaran gaji ASN dalam penugasan luar negeri melalui analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 184/PUU-XXII/2024. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang lebih menitikberatkan pada aspek status kepegawaian atau perlindungan hukum secara umum, penelitian ini secara khusus menyoroti hubungan antara kebijakan administratif dalam pengelolaan hak kepegawaian ASN dengan prinsip kesetaraan dalam hukum administrasi negara. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baru dalam pengembangan kajian hukum kepegawaian, khususnya dalam memahami batas-batas kewenangan administratif pemerintah dalam mengatur hak-hak aparatur sipil negara.

⁸RIP Safitri dan S. Sonhaji, "Jaminan Perlindungan Hukum Hak-Hak Guru Dengan Status Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (Honorar)," *Administrative Law and Governance ...*, 2022.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif (*doctrinal legal research*) yang berfokus pada analisis norma hukum, putusan pengadilan, serta konsep-konsep hukum yang relevan dengan persoalan yang dikaji. Penelitian hukum normatif dipilih karena objek utama penelitian ini adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 184/PUU-XXII/2024 beserta norma hukum yang menjadi dasar pertimbangannya. Dalam penelitian ini juga digunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), serta pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah norma-norma hukum yang mengatur hak kepegawaian ASN dan pengelolaan keuangan negara. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep kesetaraan, diskriminasi kebijakan, serta batas diskresi administratif dalam hukum administrasi negara. Sementara itu, pendekatan kasus digunakan untuk mengkaji secara mendalam pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 184/PUU-XXII/2024 sebagai objek utama penelitian. Pendekatan-pendekatan ini memungkinkan penulis untuk menelaah secara sistematis hubungan antara norma konstitusi, peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian, serta praktik kebijakan administratif yang menjadi latar belakang perkara.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan (*documentary study*). Data yang dikumpulkan terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 184/PUU-XXII/2024, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UU Perbendaharaan Negara, serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sistem kepegawaian negara. Bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal ilmiah, dan hasil penelitian yang membahas hukum administrasi negara, hukum kepegawaian, serta prinsip kesetaraan dalam kebijakan publik. Sementara itu, bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia hukum, serta sumber referensi lain yang digunakan untuk memperjelas konsep-konsep hukum yang digunakan dalam penelitian.

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan metode analisis yuridis-normatif. Proses analisis dilakukan melalui beberapa tahap. Pertama, mengidentifikasi norma hukum yang menjadi dasar pengujian dalam perkara yang dianalisis. Kedua, menelaah pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam putusan yang menjadi objek penelitian. Ketiga, menganalisis hubungan antara kebijakan administratif yang menjadi latar belakang perkara dengan prinsip kesetaraan dalam hukum

kepegawaian. Keempat, mengevaluasi implikasi putusan tersebut terhadap praktik pengelolaan kepegawaian negara di Indonesia. Analisis dilakukan dengan menggunakan teknik interpretasi hukum, baik melalui pendekatan sistematis, konseptual, maupun teleologis, guna memperoleh pemahaman yang komprehensif terhadap persoalan yang dikaji.

Pembahasan

Kebijakan Pembatasan Pembayaran Gaji ASN dalam Penugasan Luar Negeri

Perkara ini diajukan oleh sejumlah pensiunan pegawai negeri sipil (PNS) yang pernah bekerja di Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia. Para pemohon merupakan pegawai yang selama masa dinas beberapa kali ditugaskan di berbagai perwakilan Republik Indonesia di luar negeri, seperti kedutaan besar, perutusan tetap, maupun konsulat jenderal. Penugasan tersebut berlangsung dalam kurun waktu yang panjang, bahkan beberapa pemohon telah menjalankan penugasan luar negeri selama puluhan tahun sebelum akhirnya pensiun dari status PNS.

Selama masa penugasan tersebut, para pemohon menjalankan fungsi diplomatik dan administratif negara di berbagai negara seperti Jepang, Bangladesh, Pakistan, Amerika Serikat, Korea Selatan, Swiss, Australia, Rusia, Malaysia, dan sejumlah negara lainnya. Masa penugasan yang dijalani para pemohon bervariasi, dengan beberapa di antaranya bertugas lebih dari sepuluh tahun secara kumulatif di berbagai perwakilan luar negeri. Meskipun menjalankan tugas negara di luar negeri, para pemohon tetap berstatus sebagai aparatur sipil negara yang tunduk pada sistem kepegawaian nasional. Oleh karena itu, para pemohon beranggapan bahwa hak-hak kepegawaian yang melekat pada status PNS, termasuk hak atas gaji pokok dalam negeri, tetap seharusnya diberikan selama masa penugasan tersebut.

Akar permasalahan dalam perkara ini berawal dari kebijakan administratif yang diterapkan oleh Kementerian Luar Negeri sejak awal tahun 1950-an. Pada saat itu, Sekretaris Jenderal Kementerian Luar Negeri mengeluarkan Surat Edaran Nomor 015690 tanggal 16 Oktober 1950 (selanjutnya disebut Surat Edaran Kemlu tahun 1950) yang mengatur sistem penghasilan bagi pegawai kementerian yang ditugaskan di luar negeri.⁹ Pada pokoknya, dalam surat edaran *a quo* dinyatakan bahwa selama pegawai menerima tunjangan kediaman dan

⁹Sri Pujiarti, "Pengakuan Pensiunan PNS Kemlu Tak Terima Gaji Pokok Selama Bertugas di Luar Negeri," *Pengakuan Pensiunan PNS Kemlu Tak Terima Gaji Pokok Selama Bertugas di Luar Negeri*, t.t., diakses 8 Maret 2026, <https://www.mkri.id/berita/-23340>.

tunjangan lain selama penugasan luar negeri, gaji yang seharusnya diterima di Indonesia tidak diberikan, dengan alasan bahwa gaji tersebut dianggap telah termasuk dalam tunjangan yang dibayarkan kepada pegawai selama berada di luar negeri.

Pada awalnya, kebijakan tersebut diberlakukan dengan pertimbangan kondisi ekonomi negara pada masa awal kemerdekaan, khususnya keterbatasan cadangan devisa (*deviezen*) yang dimiliki pemerintah.¹⁰ Oleh karena itu, pemerintah saat itu memandang perlu untuk mengatur sistem penghasilan pegawai luar negeri dengan cara menggabungkan komponen gaji dan tunjangan dalam bentuk tunjangan penugasan luar negeri. Selain itu, surat edaran *a quo* pada dasarnya dimaksudkan sebagai kebijakan sementara sambil menunggu adanya pengaturan yang lebih definitif mengenai sistem penggajian pegawai negeri yang bertugas di luar negeri.

Perkembangan selanjutnya menunjukkan bahwa sistem penggajian pegawai negeri mengalami perubahan signifikan. Pada tahun 1961 pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 200 Tahun 1961 tentang Gaji Pegawai Negeri Sipil, yang secara tegas memisahkan antara gaji pokok dan berbagai jenis tunjangan pegawai negeri.¹¹ Peraturan tersebut kemudian diikuti dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan Pokok Kepegawaian¹², yang juga mengatur secara sistematis mengenai hak-hak pegawai negeri, termasuk hak atas gaji pokok dan berbagai bentuk tunjangan.

Kehadiran peraturan-peraturan tersebut pada dasarnya menunjukkan bahwa negara telah memiliki kerangka hukum yang lebih jelas mengenai sistem penggajian pegawai negeri. Dalam sistem tersebut, khususnya Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun

¹⁰Berdasarkan keterangan pemerintah dalam persidangan Mahkamah Konstitusi, tidak disebutkan angka nominal pasti mengenai jumlah cadangan devisa yang dimiliki Indonesia pada saat diterbitkannya Surat Edaran Nomor 015690 Tanggal 16 Oktober 1950. Pemerintah hanya memberikan gambaran kualitatif dan data anggaran makro sebagai berikut: pertama, alasan utama dan paling mendesak di balik penerbitan Surat Edaran Kemlu tahun 1950 adalah kondisi "sangat terbatasnya persediaan deviezen" (devisa); kedua, Pemerintah menggambarkan devisa pada masa awal kemerdekaan tersebut sebagai sumber daya yang sangat langka dan vital, yang mencerminkan persoalan struktural ekonomi pasca-kolonial; dan ketiga, berdasarkan Nota Keuangan Tahun 1950, Indonesia mengalami defisit sebesar Rp3.676.727.600,00 (Penerimaan: Rp2.179.408.000,00; Belanja: Rp7.649.135.600,00). Karena keterbatasan devisa tersebut, Surat Edaran Kemlu tahun 1950 diberlakukan sebagai instrumen kebijakan fiskal darurat untuk melakukan penghematan dan kontrol ketat terhadap pengeluaran perwakilan RI di luar negeri yang menggunakan valuta asing.

¹¹Lihat Bagian B. tentang Gaji Pokok dan bagian C. tentang Penghasilan-Penghasilan Resmi Lainnya, Peraturan Pemerintah No. 200 Tahun 1961 tentang Gaji Pegawai Negeri Sipil Republik Indonesia.

¹²Lihat Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang No. 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian.

1961 tentang Ketentuan Pokok Kepegawaian disebutkan bahwa gaji pokok dan tunjangan dipandang sebagai dua komponen yang berbeda dalam struktur penghasilan pegawai negeri. Berikut adalah isi pasalnya:

“Setiap pegawai Negeri berhak mendapat penghasilan yang terdiri atas gaji pokok menurut golongan-golongan gaji yang ditentukan berbanding dengan luas tanggung jawab dan martabat jabatan yang bersangkutan dan ditambah dengan tunjangan-tunjangan sehingga penghasilan seluruhnya sesuai dengan tingkat kehidupan pegawai beserta keluarganya dalam masyarakat Indonesia. Ketentuanketentuan mengenai hal ini diatur dengan peraturan Pemerintah.”

Namun demikian, meskipun kerangka hukum nasional telah berubah, kebijakan administratif yang berasal dari Surat Edaran Kemlu tahun 1950 tetap diterapkan. Akibatnya, pegawai Kementerian Luar Negeri yang ditugaskan di luar negeri tetap tidak menerima gaji pokok dalam negeri selama menjalankan penugasan luar negeri.

Kebijakan penghentian pembayaran gaji pokok tersebut berlangsung selama beberapa dekade. Para pegawai Kementerian Luar Negeri yang ditempatkan di perwakilan RI di luar negeri hanya menerima berbagai tunjangan penugasan luar negeri tanpa memperoleh gaji pokok dalam negeri yang secara normatif melekat pada status mereka sebagai PNS. Kebijakan tersebut diterapkan secara konsisten kepada seluruh pegawai kementerian yang menjalankan penugasan luar negeri sejak awal diberlakukannya surat edaran tersebut hingga bertahun-tahun setelahnya. Dalam kurun waktu yang sangat panjang tersebut, para pegawai yang bertugas di luar negeri tidak memperoleh komponen gaji pokok sebagaimana pegawai yang bekerja di dalam negeri.

Untuk memahami persoalan hukum yang sesungguhnya dalam perkara ini, perlu terlebih dahulu ditelaah kedudukan yuridis Surat Edaran Kemlu tahun 1950 dalam sistem hukum administrasi negara Indonesia. SE Kemlu tahun 1950 diterbitkan oleh Sekretaris Jenderal Kementerian Luar Negeri, yakni pejabat administratif yang tidak memiliki kewenangan legislasi formal.¹³ Instrumen hukum yang lahir

¹³Legislasi formal adalah proses pembuatan peraturan negara, khususnya undang-undang, yang dilakukan melalui tata cara resmi dan disahkan oleh lembaga yang berwenang. Bentuk lain dari legislasi yakni legislasi semu atau dikenal juga sebagai *pseudo law* atau *beleidsregel s*, yaitu kebijakan atau aturan yang dibuat oleh organ pemerintahan untuk menjalankan tugas umum, meskipun tidak memiliki dasar undang-undang yang memberikan kewenangan secara tegas. Aturan ini lahir dari asas diskresi (*freies ermessen*) untuk mengisi kekosongan hukum dalam keadaan mendesak. Lihat Rosmery Elsy, *Modul Mata Kuliah Legislasi* (Jatinagor: Fakultas Hukum Tata Pemerintahan Institut Pemerintahan Dalam Negeri, 2019), <http://eprints2.ipdn.ac.id/id/eprint/585/1/LEGISLASI%20Lengkap%20Cover.pdf>.

dari kewenangan pejabat administratif semacam ini, dalam doktrin hukum administrasi negara, digolongkan sebagai *beleidsregel* atau peraturan kebijakan, yakni aturan yang timbul dari pelaksanaan kewenangan diskresi (*freies Ermessen*) dalam rangka mengatur penyelenggaraan tugas administrasi internal. Berbeda dari peraturan perundang-undangan (*wetgeving*) yang lahir dari kewenangan legislasi dan mengikat umum, *beleidsregel* hanya mengikat ke dalam lingkungan birokrasi yang berada di bawah pembuat kebijakan dan tidak memiliki kekuatan hukum yang setara dengan undang-undang. Legitimasi *beleidsregel* bersifat derivatif, dalam pengertian bahwa ia hanya sah berlaku selama memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh hukum administrasi.

Keberlakuan suatu *beleidsregel* mensyaratkan terpenuhinya dua kondisi secara kumulatif. Pertama, substansi *beleidsregel* tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan dan hanya ditujukan untuk kepentingan umum.¹⁴ Kedua, kondisi faktual yang menjadi landasan (*feitelijke grondslag*) diterbitkannya kebijakan tersebut harus masih ada.¹⁵ Apabila salah satu dari kedua syarat ini gugur, maka *beleidsregel* tersebut kehilangan legitimasinya karena dasar hukum dan dasar faktual yang menopangnya telah runtuh. Dalam konteks perkara ini, SE Kemlu tahun 1950 berhadapan dengan perkembangan normatif dan faktual yang terjadi sepanjang dekade 1960-an, yang perlu ditelaah lebih lanjut untuk menilai apakah kedua syarat keberlakuan di atas masih terpenuhi setelah terbitnya UU No. 18 Tahun 1961.

Ditinjau dari syarat pertama, SE Kemlu tahun 1950 membangun premis bahwa gaji pokok dan tunjangan penugasan luar negeri bersifat fungibel, yakni tunjangan yang diterima pegawai selama bertugas di luar negeri dianggap telah mencakup komponen gaji pokok, sehingga gaji pokok dalam negeri tidak perlu lagi dibayarkan secara terpisah. Premis ini secara langsung bertentangan dengan Pasal 13 ayat (1) UU No. 18 Tahun 1961, yang menetapkan bahwa setiap pegawai negeri berhak mendapat penghasilan yang terdiri atas gaji pokok "ditambah dengan tunjangan-tunjangan." Penggunaan kata "ditambah" dalam rumusan tersebut mencerminkan konstruksi hukum yang menempatkan gaji pokok dan tunjangan sebagai dua komponen penghasilan yang bersifat kumulatif dan independen, bukan alternatif yang saling menggantikan. Artinya, logika substitusi yang menjadi inti

¹⁴Sjahan Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara* (Bandung: Alumni, 1985).

¹⁵Peraturan kebijakan yang lahir dari kondisi faktual tertentu kehilangan dasar legitimasinya ketika kondisi tersebut tidak lagi ada, suatu prinsip yang secara implisit terkandung dalam gagasan bahwa *beleidsregel* hanya sah sepanjang mengisi kekosongan hukum dan tidak melampaui diskresi yang diberikan. Lihat Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1997).

SE Kemlu tahun 1950 bertentangan secara substantif dengan norma undang-undang yang lebih tinggi. Berdasarkan asas *lex superior derogat legi inferiori*, konflik antara *beleidsregel* dan undang-undang diselesaikan dengan mengutamakan norma yang lebih tinggi, sehingga SE Kemlu tahun 1950 seharusnya kehilangan kekuatan keberlakuannya sepanjang bertentangan dengan Pasal 13 ayat (1) UU No. 18 Tahun 1961.

Syarat kedua keberlakuan *beleidsregel* pun tidak terpenuhi. SE Kemlu tahun 1950 lahir dari kondisi darurat fiskal awal kemerdekaan, yakni keterbatasan cadangan devisa yang memaksa pemerintah membatasi pengeluaran valuta asing untuk perwakilan RI di luar negeri. Kebijakan tersebut secara eksplisit dimaksudkan sebagai langkah sementara sambil menunggu pengaturan yang lebih definitif. Diterbitkannya PP No. 200 Tahun 1961 tentang Gaji Pegawai Negeri Sipil dan UU No. 18 Tahun 1961 justru merupakan bukti bahwa negara telah mampu membangun sistem penggajian yang terstruktur dan berlaku umum, yang menandakan berakhirnya kondisi darurat yang semula menjadi ratio legis SE Kemlu tahun 1950. Dalam doktrin HAN, kondisi ini dikenal sebagai *wegvallen van de grondslag* — gugurnya landasan — yang secara otomatis mengakhiri validitas suatu *beleidsregel* meski tidak ada tindakan pencabutan formal dari pejabat yang berwenang. Kehadiran dua instrumen normatif tahun 1961 tersebut bukan sekadar perkembangan legislatif biasa, melainkan penanda bahwa *beleidsregel* darurat yang menjadi akar kebijakan penghentian gaji pokok itu telah kehilangan seluruh landasannya.

Berdasarkan dua jalur argumentasi di atas, pemberlanjutan SE Kemlu tahun 1950 setelah berlakunya UU No. 18 Tahun 1961 tidak dapat dikualifikasi sebagai pelaksanaan diskresi administratif yang sah. Kewenangan diskresi (*beleidsvrijheid*) hanya dapat digunakan untuk mengisi kekosongan hukum serta mengatur hal-hal yang belum diatur oleh peraturan perundang-undangan. Setelah UU No. 18 Tahun 1961 secara tegas mengatur hak pegawai negeri atas gaji pokok sebagai komponen yang berdiri sendiri dan tidak dapat digantikan oleh tunjangan, tidak ada lagi ruang kosong yang dapat diisi oleh kebijakan administratif internal kementerian. Kementerian Luar Negeri tidak memiliki kewenangan untuk mengesampingkan hak yang telah ditetapkan undang-undang melalui surat edaran yang diterbitkan oleh pejabat di bawah tingkat menteri. Dengan demikian, penghentian pembayaran gaji pokok yang diberlakukan atas dasar SE Kemlu tahun 1950 pasca tahun 1961 lebih tepat dikualifikasi sebagai tindakan administratif yang melampaui batas kewenangan (*ultra vires*). Persoalan yang dihadapi para pemohon dengan demikian bukan semata-mata persoalan kedaluwarsa hak tagih sebagaimana diatur dalam Pasal 40 UU Perbendaharaan Negara, melainkan mengandung dimensi yang lebih mendasar, yakni pelanggaran hak kepegawaian yang berlangsung tanpa dasar hukum yang sah sejak lebih dari enam

dekade sebelumnya.

Menariknya, perubahan signifikan baru terjadi pada tahun 2014 ketika Kementerian Luar Negeri mulai melakukan pembenahan terhadap sistem penggajian pegawai yang bertugas di luar negeri. Melalui surat Sekretaris Jenderal Kemlu Nomor R-05604/KEMLU/140702 tanggal 2 Juli 2014, pemerintah menyatakan bahwa pembayaran gaji pokok dalam negeri akan mulai diberikan kepada pegawai yang ditugaskan ke luar negeri mulai tanggal 1 Januari 2013. Kebijakan baru ini dimaksudkan sebagai bagian dari upaya reformasi internal kementerian untuk memperbaiki sistem pengelolaan keuangan pegawai. Kebijakan tersebut diberlakukan secara prospektif, yaitu hanya berlaku bagi pegawai yang berangkat menjalankan tugas luar negeri setelah tanggal tersebut. Akibatnya, muncul perbedaan perlakuan antara dua kelompok pegawai: pertama, pegawai yang ditugaskan setelah 1 Januari 2013 memperoleh gaji pokok dalam negeri; dan kedua, pegawai yang ditugaskan sebelum tanggal tersebut tidak memperoleh hak yang sama. Bahkan terdapat kasus di mana pegawai yang masih bertugas di luar negeri setelah tahun 2013 tetap tidak memperoleh gaji pokok karena mereka berangkat sebelum tanggal tersebut. Situasi ini menyebabkan ketimpangan perlakuan antara pegawai yang menjalankan tugas yang sama namun memperoleh hak keuangan yang berbeda.

Para pensiunan pegawai yang merasa dirugikan oleh kebijakan tersebut kemudian melakukan berbagai upaya untuk meminta penjelasan dan penyelesaian dari pemerintah. Mereka melakukan pendekatan kepada Kementerian Luar Negeri serta beberapa instansi pemerintah lainnya untuk mempertanyakan dasar hukum kebijakan tersebut dan meminta pembayaran gaji pokok yang belum mereka terima selama masa penugasan. Upaya tersebut juga sempat dibahas dalam forum koordinasi antara beberapa instansi pemerintah, termasuk Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan. Dalam forum tersebut bahkan sempat dibahas kemungkinan penyelesaian melalui pembentukan regulasi baru atau kebijakan khusus pemerintah. Namun upaya tersebut tidak menghasilkan penyelesaian konkret bagi para pemohon. Para pemohon kemudian mengirimkan surat somasi kepada Kementerian Luar Negeri untuk menuntut pembayaran gaji pokok yang belum diberikan. Namun pemerintah menolak tuntutan tersebut dengan alasan bahwa hak tagih atas pembayaran tersebut telah kedaluwarsa sesuai ketentuan hukum keuangan negara.

Penolakan pemerintah didasarkan pada ketentuan mengenai kedaluwarsa hak tagih terhadap utang negara yang diatur dalam Pasal 40 Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Ketentuan tersebut menyatakan bahwa hak tagih atas utang negara menjadi kedaluwarsa setelah lima tahun sejak utang tersebut jatuh tempo. Berdasarkan

ketentuan tersebut, pemerintah berpendapat bahwa tuntutan pembayaran gaji pokok yang diajukan oleh para pemohon tidak dapat dipenuhi karena telah melewati batas waktu yang ditentukan oleh undang-undang. Namun para pemohon berpendapat bahwa gaji pokok ASN merupakan hak kepegawaian yang bersifat fundamental dan tidak seharusnya diperlakukan sebagai utang negara biasa yang dapat kedaluwarsa. Oleh karena itu, mereka mengajukan permohonan pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi untuk menilai konstitusionalitas ketentuan tersebut dalam kaitannya dengan hak kepegawaian ASN.

Dengan demikian, inti sengketa dalam perkara ini lebih dari sekedar persoalan pembayaran gaji pegawai, tetapi juga menyangkut tiga isu hukum utama, yakni legalitas kebijakan administratif yang menghentikan pembayaran gaji pokok bagi PNS Kemlu yang bertugas di luar negeri; perbedaan perlakuan antara pegawai sebelum dan setelah tahun 2013 dalam sistem penggajian; dan penerapan konsep kedaluwarsa utang negara terhadap hak kepegawaian ASN. Ketiga persoalan tersebut kemudian menjadi dasar bagi para pemohon untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi.

Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 184/PUU-XXII/2024

Dalam Putusan Nomor 184/PUU-XXII/2024, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) terlebih dahulu menilai sejumlah aspek prosedural sebelum memasuki pokok permohonan yang diajukan para pemohon. Struktur pertimbangan hukum Mahkamah mengikuti pola yang lazim dalam perkara pengujian undang-undang, yakni dimulai dengan penilaian mengenai kewenangan Mahkamah, kedudukan hukum para pemohon, serta pokok persoalan konstitusional yang dimohonkan pengujiannya.¹⁶ Setelah itu, Mahkamah menilai secara substantif hubungan antara norma yang diuji dengan dalil kerugian konstitusional yang diajukan para pemohon.

Mahkamah terlebih dahulu menegaskan kewenangannya untuk mengadili perkara *a quo*. Berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Mahkamah memiliki kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Kewenangan tersebut juga ditegaskan kembali dalam Undang-Undang tentang Mahkamah

¹⁶Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Pengujian Undang-Undang.

Konstitusi¹⁷ dan Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman¹⁸ yang memberikan mandat kepada Mahkamah untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pengujian undang-undang secara final dan mengikat. Karena permohonan para pemohon dalam perkara ini secara langsung mempersoalkan konstitusionalitas Pasal 40 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara terhadap ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945¹⁹, Mahkamah berpendapat bahwa perkara tersebut berada dalam ruang lingkup kewenangan konstitusionalnya untuk menguji norma undang-undang. Pada kesimpulannya, Mahkamah menyatakan dirinya berwenang untuk memeriksa dan memutus permohonan yang diajukan oleh para pemohon.

Setelah menegaskan kewenangannya, Mahkamah kemudian menilai kedudukan hukum (*legal standing*) para pemohon. Dalam menilai aspek ini, Mahkamah merujuk pada ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang mengatur bahwa pihak yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang. Selain itu, Mahkamah juga menggunakan parameter yang telah dirumuskan dalam putusan-putusan sebelumnya mengenai syarat adanya kerugian konstitusional. Menurut doktrin yang telah dibangun dalam praktik Mahkamah, suatu pihak dapat dianggap memiliki kedudukan hukum apabila memenuhi beberapa kriteria, antara lain adanya hak konstitusional yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar, adanya kerugian yang bersifat spesifik dan aktual atau setidaknya potensial, adanya hubungan sebab akibat antara kerugian tersebut dengan berlakunya norma undang-undang yang diuji, serta adanya kemungkinan bahwa kerugian tersebut dapat dihindari apabila permohonan dikabulkan oleh Mahkamah.²⁰

Mahkamah menilai bahwa para pemohon merupakan warga negara Indonesia yang sebelumnya berstatus sebagai pegawai negeri

¹⁷Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

¹⁸Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

¹⁹Pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjadi batu uji antara lain: (i) Pasal 1 ayat (3) mengenai prinsip Indonesia sebagai negara hukum; (ii) Pasal 28D ayat (1) mengenai hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum; (iii) Pasal 28D ayat (2) mengenai hak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja; (iv) Pasal 28I ayat (4) mengenai tanggung jawab negara (terutama pemerintah) dalam perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia; dan (v) Pasal 28I ayat (5) mengenai jaminan pelaksanaan hak asasi manusia yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan untuk menegakkan prinsip negara hukum yang demokratis.

²⁰Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 11/PUU-V/2007.

sipil di lingkungan Kementerian Luar Negeri. Selama masa pengabdian, para pemohon beberapa kali menjalankan penugasan di berbagai perwakilan Republik Indonesia di luar negeri. Dalam masa penugasan tersebut, para pemohon tidak memperoleh gaji pokok dalam negeri sebagaimana yang mereka anggap sebagai hak kepegawaian yang melekat pada status mereka sebagai pegawai negeri. Ketika para pemohon kemudian menuntut pembayaran hak tersebut setelah mereka pensiun, pemerintah menolak tuntutan tersebut dengan alasan bahwa hak tagih atas pembayaran tersebut telah kedaluwarsa berdasarkan ketentuan Pasal 40 Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Para pemohon kemudian beranggapan bahwa penerapan ketentuan kedaluwarsa tersebut telah merugikan hak konstitusional mereka, khususnya hak atas kepastian hukum yang adil dan hak untuk memperoleh perlakuan yang layak dalam hubungan kerja. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa para pemohon memiliki hubungan langsung dengan norma undang-undang yang diuji serta memiliki potensi kerugian konstitusional akibat berlakunya norma tersebut. Oleh karena itu, Mahkamah menyimpulkan bahwa para pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang dalam perkara ini.

Setelah memastikan kewenangan dan kedudukan hukum para pemohon, Mahkamah kemudian memasuki pokok permohonan. Dalam pokok perkara, Mahkamah pada dasarnya menilai apakah ketentuan mengenai kedaluwarsa hak tagih terhadap negara sebagaimana diatur dalam Pasal 40 Undang-Undang Perbendaharaan Negara dapat diberlakukan terhadap tuntutan pembayaran gaji pokok pegawai negeri sipil yang tidak pernah dibayarkan selama masa penugasan luar negeri. Untuk menjawab persoalan ini, Mahkamah membangun pertimbangan hukum melalui beberapa lapisan argumentasi yang terdiri atas: (i) karakter hukum hak kepegawaian; (ii) hubungan antara hak tersebut dengan sistem keuangan negara; serta (iii) relevansi prinsip konstitusional mengenai kepastian hukum dan perlindungan hak asasi manusia.

Mahkamah terlebih dahulu menelaah karakter hukum dari gaji pegawai negeri sipil dalam sistem hukum kepegawaian Indonesia. Menurut Mahkamah, gaji merupakan salah satu bentuk imbalan yang diberikan negara kepada aparatur sipil negara sebagai konsekuensi dari hubungan kerja publik antara negara dan pegawai negeri.²¹ Dalam kerangka tersebut, gaji tidak hanya dipandang sebagai kompensasi ekonomi, tetapi juga sebagai bagian dari sistem penghargaan negara terhadap pengabdian aparatur dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Namun demikian, Mahkamah juga menegaskan bahwa

²¹Putusan Mahkamah Konstitusi No. 184/PUU-XXII/2024, hlm. 197.

hak atas gaji tidak berdiri sendiri sebagai hak privat yang sepenuhnya terpisah dari sistem administrasi negara. Sebaliknya, hak tersebut merupakan bagian dari sistem pengelolaan keuangan negara yang harus dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, dan kepastian hukum dalam pengelolaan anggaran negara.

Dalam konteks tersebut, Mahkamah menilai bahwa Pasal 40 Undang-Undang Perbendaharaan Negara memiliki fungsi penting dalam menjaga tertib administrasi keuangan negara. Ketentuan tersebut menetapkan bahwa hak tagih terhadap utang atas beban negara menjadi kedaluwarsa setelah jangka waktu lima tahun sejak utang tersebut jatuh tempo, kecuali apabila undang-undang menentukan lain. Menurut Mahkamah, keberadaan norma kedaluwarsa tersebut merupakan instrumen hukum yang diperlukan untuk memastikan adanya kepastian dalam pengelolaan kewajiban keuangan negara. Tanpa adanya batas waktu penagihan, negara berpotensi menghadapi klaim keuangan yang tidak terbatas dalam jangka waktu yang sangat panjang, yang pada akhirnya dapat menimbulkan ketidakpastian dalam perencanaan dan pelaksanaan anggaran negara.²²

Mahkamah selanjutnya mempertimbangkan argumentasi para pemohon yang menyatakan bahwa gaji pegawai negeri sipil tidak seharusnya diperlakukan sebagai utang negara biasa yang dapat kedaluwarsa. Menurut para pemohon, gaji merupakan hak fundamental yang dijamin oleh konstitusi, sehingga penerapan norma kedaluwarsa terhadap tuntutan pembayaran gaji bertentangan dengan prinsip negara hukum serta hak atas kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945. Mahkamah tidak sepenuhnya menerima argumentasi tersebut. Menurut Mahkamah, meskipun gaji pegawai negeri merupakan hak yang melekat pada status kepegawaian, pemenuhannya tetap berada dan tunduk pada pengaturan hukum yang berlaku. Dengan demikian, tidak semua hak kepegawaian dapat secara otomatis diposisikan sebagai hak konstitusional yang tidak dapat dibatasi oleh mekanisme hukum administratif.

Lebih lanjut, Mahkamah juga menyoroti hubungan antara ketentuan kedaluwarsa dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara dengan prinsip kepastian hukum yang dijamin oleh konstitusi. Mahkamah berpendapat bahwa keberadaan norma kedaluwarsa justru merupakan bagian dari upaya negara untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan keuangan antara negara dan pihak lain. Selain itu, keberadaan batas waktu penagihan merupakan mekanisme yang lazim digunakan untuk memastikan bahwa kewajiban keuangan

²²Putusan Mahkamah Konstitusi No. 184/PUU-XXII/2024.

negara dapat dikelola secara tertib dan dapat dipertanggungjawabkan.

Mahkamah kemudian menilai apakah terdapat alasan konstitusional yang cukup untuk mengecualikan tuntutan pembayaran gaji pegawai negeri dari ketentuan kedaluwarsa tersebut. Dalam konteks ini, Mahkamah mengacu pada putusan-putusan sebelumnya yang pernah menguji Pasal 40 Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Dalam putusan terdahulu, Mahkamah pernah menyatakan bahwa ketentuan kedaluwarsa dalam pasal tersebut tidak berlaku terhadap hak tagih yang berkaitan dengan jaminan pensiun dan jaminan hari tua bagi pegawai negeri.²³ Pengecualian tersebut diberikan karena Mahkamah memandang bahwa jaminan pensiun dan jaminan hari tua memiliki karakter khusus sebagai bagian dari sistem jaminan sosial yang bertujuan melindungi kesejahteraan pegawai setelah mereka tidak lagi aktif bekerja.²⁴

Namun dalam perkara *a quo*, Mahkamah menilai bahwa karakter tuntutan yang diajukan para pemohon berbeda dengan perkara-perkara sebelumnya yang berkaitan dengan jaminan pensiun dan jaminan hari tua. Tuntutan yang diajukan para pemohon dalam perkara ini berkaitan dengan pembayaran gaji pokok yang seharusnya diterima selama masa penugasan di luar negeri, bukan dengan hak jaminan sosial setelah masa kerja berakhir. Oleh karena itu, Mahkamah tidak melihat adanya dasar konstitusional yang cukup kuat untuk memperluas pengecualian terhadap norma kedaluwarsa sebagaimana telah diberikan dalam putusan-putusan sebelumnya.²⁵

Selain itu, Mahkamah juga mempertimbangkan fakta bahwa persoalan yang dialami para pemohon pada dasarnya berakar pada kebijakan administratif yang diterapkan oleh Kementerian Luar Negeri terkait dengan sistem pembayaran gaji pegawai yang ditugaskan di luar negeri. Kebijakan tersebut didasarkan pada surat edaran internal kementerian yang sejak lama mengatur bahwa pegawai yang menerima tunjangan kediaman dan tunjangan luar negeri tidak lagi menerima gaji pokok dalam negeri. Mahkamah menilai bahwa persoalan tersebut lebih berkaitan dengan kebijakan administratif dalam manajemen kepegawaian di lingkungan kementerian yang bersangkutan.

Dalam kerangka pengujian undang-undang, Mahkamah menegaskan bahwa kewenangannya terbatas pada penilaian terhadap konstitusionalitas norma undang-undang, bukan terhadap kebijakan administratif yang diterapkan oleh instansi pemerintah. Dengan demikian, meskipun kebijakan administratif tersebut mungkin

²³Putusan Mahkamah Konstitusi No. 15/PUU-XIV/2016.

²⁴Putusan Mahkamah Konstitusi No. 18/PUU-XV/2017.

²⁵Putusan Mahkamah Konstitusi No. 184/PUU-XXII/2024, hlm. 203.

menimbulkan persoalan keadilan atau ketidakpuasan di kalangan pegawai, hal tersebut tidak serta-merta menjadikan norma undang-undang yang menjadi dasar penerapan kebijakan tersebut bertentangan dengan konstitusi.²⁶

Mahkamah juga menilai bahwa persoalan perbedaan perlakuan antara pegawai yang ditugaskan di luar negeri sebelum dan setelah tahun 2013 tidak dapat secara langsung dikaitkan dengan konstiusionalitas norma Pasal 40 Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Menurut Mahkamah, perbedaan perlakuan tersebut merupakan konsekuensi dari perubahan kebijakan administratif dalam sistem penggajian pegawai di lingkungan Kementerian Luar Negeri. Dalam konteks tersebut, Mahkamah menilai bahwa penyelesaian persoalan tersebut seharusnya ditempuh melalui mekanisme hukum administrasi negara atau kebijakan pemerintah, bukan melalui pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan seluruh pertimbangan tersebut, Mahkamah menyimpulkan bahwa ketentuan Pasal 40 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 sepanjang diberlakukan terhadap tuntutan pembayaran gaji pegawai negeri sebagaimana yang diajukan oleh para pemohon dalam perkara ini. Mahkamah menilai bahwa norma kedaluwarsa tersebut merupakan bagian dari mekanisme hukum yang sah dalam sistem pengelolaan keuangan negara dan tidak secara langsung melanggar prinsip kepastian hukum maupun perlindungan hak konstiusional warga negara.

Di dalam amar putusannya, Mahkamah menolak permohonan para pemohon dan menyatakan bahwa ketentuan yang diuji tetap memiliki kekuatan hukum mengikat. Putusan ini sekaligus menegaskan bahwa dalam sistem hukum Indonesia, hak-hak kepegawaian aparatur negara tetap harus ditempatkan dalam kerangka hukum administrasi dan keuangan negara yang lebih luas, sehingga pemenuhannya tidak dapat dilepaskan dari mekanisme pengelolaan keuangan negara yang diatur oleh peraturan perundang-undangan.

Meskipun demikian, dalam putusan ini, terdapat satu pendapat berbeda dari Hakim Konstitusi Arsul Sani yang berargumen bahwa Mahkamah seharusnya memberikan perlakuan yang setara (*equal treatment*) antara gaji pokok dengan jaminan pensiun dalam hal kedaluwarsa. Menurutnya, gaji pokok adalah komponen penghargaan dan pengakuan yang bersifat materiil bagi ASN, sama halnya dengan pensiun (merujuk pada Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Aparatur Sipil Negara). Arsul Sani berpendapat bahwa hak hukum untuk memperjuangkan gaji pokok tidak boleh hapus hanya karena

²⁶*Ibid.*

lewatnya waktu. Ia mengusulkan agar MK mengecualikan gaji pokok dari ketentuan kedaluwarsa Pasal 40 ayat (1) dan ayat (2) agar para pensiunan tetap memiliki kesempatan untuk menempuh jalur hukum keperdataan atau administrasi tanpa terhalang tembok 5 tahun. Namun, pendapat ini tetap menjadi pendapat minoritas karena mayoritas hakim melihat sengketa ini sebagai masalah integrasi skema keuangan masa lalu yang sudah tuntas secara administratif.

Selain itu, Mahkamah menyatakan bahwa jika kebijakan tersebut menimbulkan ketidakpuasan atau persoalan keadilan bagi sekitar 5.200 pegawai yang terdampak, hal tersebut dapat diselesaikan oleh pemerintah melalui peraturan pelaksanaan atau kebijakan baru sebagai bentuk penghargaan pengabdian, dan bukan melalui pembatalan norma undang-undang di MK.

Pada titik ini, perlu disampaikan titik kritis tentang framing MK mengabaikan persoalan legalitas SE Kemlu 1950 itu sendiri. MK secara implisit mengandaikan bahwa SE Kemlu 1950 adalah kebijakan yang sah dan masih berlaku. Namun sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, SE tersebut sebagai *beleidsregel* telah kehilangan legitimasinya sejak berlakunya UU No. 18/1961, baik karena konflik normatif dengan Pasal 13 ayat (1) maupun karena gugurnya *feitelijke grondslag*-nya. MK tampaknya melewatkan pertanyaan tentang bukan apakah Pasal 40 UU Perbendaharaan konstitusional, tetapi apakah kewajiban keuangan yang timbul dari SE Kemlu 1950 itu sendiri memiliki dasar hukum yang sah untuk dijadikan landasan penerapan Pasal 40.

Selain itu, konsekuensi logis jika SE Kemlu 1950 adalah *ultra vires* sejak 1961, maka tidak ada "kebijakan administratif yang sah" yang dapat dipertahankan oleh MK. Artinya persoalannya bukan hanya soal kompetensi peradilan tata usaha negara versus MK, tetapi bahwa seluruh konstruksi "integrasi gaji ke dalam tunjangan" yang dijadikan dasar penolakan MK bertumpu pada instrumen yang cacat sejak awal. MK seharusnya menyatakan bahwa persoalan ini memuat dimensi *onrechtmatige overheidsdaad*—perbuatan melanggar hukum oleh penguasa—yang memerlukan pemeriksaan tersendiri, bukan sekadar dialihkan ke ranah kebijakan administratif.

Selain itu, pertimbangan MK yang menyebut bahwa "pemerintah telah mengintegrasikan gaji pokok ke dalam tunjangan" sesungguhnya mengulangi premis yang sama dengan logika SE Kemlu 1950, yakni bahwa gaji dan tunjangan fungibel. Pertimbangan ini sepenuhnya mengabaikan fakta bahwa setelah UU No. 18/1961, premis fungibilitas tersebut tidak lagi memiliki dasar hukum. MK tidak dapat membenarkan suatu kebijakan dengan bertumpu pada premis yang telah dinyatakan inkonstitusional (atau setidaknya *ultra vires*) oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam konteks ini, implikasi terhadap penerapan Pasal 40 adalah norma kedaluwarsa hanya dapat berjalan dengan sah jika kewajiban keuangan yang menjadi objeknya lahir dari hubungan hukum yang sah. Jika penghentian pembayaran gaji pokok tidak memiliki dasar hukum yang sah sejak 1961, maka kewajiban untuk membayarnya tidak pernah "jatuh tempo" dalam pengertian hukum, karena penghentian pembayaran gaji tersebut tidak pernah diakui sebagai utang yang sah oleh negara. Dengan demikian, *dies a quo* (saat mulai berjalannya kedaluwarsa) tidak dapat dihitung dari saat pembayaran seharusnya dilakukan, melainkan dari saat negara secara resmi mengakui kewajiban tersebut, yakni pada tahun 2013. Ini justru memperkuat argumentasi para pemohon yang selama ini diabaikan.

Terakhir, pendapat Arsul Sani sejatinya dapat diperkuat dengan doktrin *contra non valentem agere non currit praescriptio* (kedaluwarsa tidak berjalan terhadap pihak yang tidak mampu menuntut haknya). Dalam konteks ini, para pemohon tidak "diam" karena tidak mau menuntut, tetapi karena negara sendiri—melalui SE Kemlu 1950 yang *ultra vires*—secara aktif menolak mengakui adanya kewajiban tersebut. Dalam sistem hukum yang mengenal prinsip *bona fides* (iktikad baik), kedaluwarsa tidak seharusnya berlaku terhadap klaim yang timbul dari pelanggaran berkelanjutan oleh pihak yang lebih kuat, apalagi pelanggaran yang dilakukan oleh negara terhadap warga negaranya sendiri selama lebih dari lima dekade.

Implikasi Putusan terhadap Kebijakan Kepegawaian Negara

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 184/PUU-XXII/2024 memberikan dampak yang cukup signifikan terhadap arah kebijakan kepegawaian negara, khususnya dalam konteks pengelolaan hak keuangan aparatur sipil negara (ASN), hubungan antara kebijakan administratif dan norma hukum keuangan negara, serta mekanisme penyelesaian klaim kepegawaian yang berkaitan dengan kebijakan masa lalu. Putusan ini tidak hanya memutus sengketa konstitusional yang diajukan oleh para pemohon, tetapi juga sekaligus memberikan penegasan mengenai bagaimana negara dapat mengelola sistem kepegawaian secara adaptif tanpa harus selalu terikat pada kewajiban retroaktif terhadap kebijakan yang telah berlangsung dalam jangka waktu yang panjang. Dengan kata lain, putusan ini mencerminkan pendekatan Mahkamah dalam menyeimbangkan antara perlindungan hak kepegawaian dengan kebutuhan negara untuk menjaga stabilitas administrasi dan pengelolaan keuangan negara.

Salah satu implikasi utama dari putusan tersebut adalah legitimasi terhadap kebijakan administratif yang bersifat *forward looking* atau berorientasi ke depan dalam reformasi kebijakan kepegawaian. Dalam perkara ini, Mahkamah menilai bahwa kebijakan Kementerian Luar Negeri yang menetapkan tanggal batas (*cut-off date*)

1 Januari 2013 sebagai titik awal pemberlakuan pembayaran gaji pokok dalam negeri bagi pegawai yang ditugaskan di luar negeri merupakan kebijakan yang sah secara hukum. Kebijakan tersebut dipandang sebagai bagian dari proses pembenahan internal birokrasi yang dilakukan secara bertahap dan tidak harus berlaku secara surut. Implikasi dari pandangan tersebut adalah bahwa negara memiliki ruang kebijakan yang cukup luas untuk melakukan perubahan sistem kepegawaian tanpa harus memberlakukannya secara retroaktif terhadap seluruh pegawai yang pernah bekerja di masa lalu.

Pendekatan *forward looking* tersebut secara konseptual sejalan dengan prinsip non-retroaktivitas atau tidak berlaku surut. Dalam praktik administrasi publik, perubahan kebijakan sering kali dilakukan secara bertahap karena keterbatasan fiskal maupun kompleksitas sistem birokrasi.²⁷ Jika setiap perubahan kebijakan harus diberlakukan secara retroaktif, maka negara akan menghadapi beban fiskal yang sangat besar serta potensi ketidakpastian dalam pengelolaan anggaran. Oleh karena itu, dengan mengakui legitimasi kebijakan *forward looking*, Mahkamah secara tidak langsung memberikan dasar yuridis bagi pemerintah untuk melakukan reformasi sistem penggajian ASN secara prospektif tanpa harus dibebani oleh kewajiban pembayaran retroaktif terhadap kebijakan masa lalu.

Implikasi lain yang cukup penting dari putusan ini adalah penguatan posisi pimpinan instansi sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dalam menentukan kebijakan internal terkait sistem penghargaan dan pengelolaan hak keuangan pegawai. Mahkamah dalam pertimbangannya menegaskan bahwa pengaturan teknis mengenai skema penggajian pegawai pada tingkat instansi merupakan bagian dari kewenangan administratif pimpinan lembaga. Menteri atau pimpinan lembaga memiliki otoritas untuk merancang sistem pengelolaan pegawai sesuai dengan kebutuhan operasional institusinya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁸

Penguatan diskresi tersebut setidaknya memiliki beberapa implikasi penting bagi tata kelola kepegawaian negara. Pertama, putusan ini membuka ruang bagi adanya variasi kebijakan kepegawaian antar instansi pemerintah. Dalam praktik birokrasi Indonesia, setiap kementerian atau lembaga memiliki karakteristik tugas yang berbeda sehingga membutuhkan sistem manajemen

²⁷Aris Sarjito, "Memahami Dinamika Administrasi Publik dan Implementasi Kebijakan," *Saraq Opat: Jurnal Administrasi Publik* 5, no. 2 (Maret 2024): 76–88, <https://doi.org/10.55542/saraqopat.v5i2.670>.

²⁸Teguh Trianung Djoko Susanto dkk., "Pengambilan keputusan dalam manajemen kepegawaian dan sumber daya manu (sdm) di ruang lingkup pendidikan," *JPPI (Jurnal Penelitian Pendidikan Indonesia)* 10, no. 2 (Juni 2024): 429, <https://doi.org/10.29210/020243880>.

pegawai yang tidak selalu seragam.²⁹ Dengan menegaskan bahwa perbedaan skema penggajian antar instansi tidak secara otomatis merupakan bentuk diskriminasi konstitusional, Mahkamah memberikan legitimasi terhadap fleksibilitas administratif dalam manajemen ASN. Hal ini dapat mendorong instansi pemerintah untuk mengembangkan kebijakan kepegawaian yang lebih responsif terhadap kebutuhan organisasi tanpa harus selalu terikat pada standar yang seragam.

Kedua, putusan ini juga mempertegas bahwa kebijakan administratif yang dituangkan dalam produk hukum internal seperti surat edaran atau keputusan pejabat administrasi tidak serta-merta menjadi objek pengujian konstitusional di Mahkamah Konstitusi. Dalam perkara ini, kebijakan penghentian pembayaran gaji pokok bagi pegawai yang ditugaskan di luar negeri sejak tahun 1950 didasarkan pada surat edaran internal Kementerian Luar Negeri. Mahkamah memandang bahwa kebijakan tersebut merupakan bagian dari wilayah kebijakan administratif instansi yang tidak dapat secara langsung diuji melalui mekanisme pengujian undang-undang terhadap konstitusi. Putusan ini menegaskan batas antara pengujian norma undang-undang yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi dan pengujian tindakan administratif yang seharusnya menjadi ranah peradilan tata usaha negara.

Implikasi berikutnya berkaitan dengan pembedaan status hukum antara gaji pokok dan jaminan pensiun dalam sistem hukum keuangan negara. Dalam putusan ini, Mahkamah secara tegas membedakan antara kedua jenis hak tersebut dalam kaitannya dengan penerapan norma kedaluwarsa hak tagih terhadap negara. Dalam putusan-putusan sebelumnya, Mahkamah telah menyatakan bahwa hak tagih atas jaminan pensiun dan jaminan hari tua tidak dapat dikenakan masa kedaluwarsa karena hak tersebut merupakan bagian dari sistem jaminan sosial yang harus dijamin keberlangsungannya oleh negara. Namun dalam perkara ini, Mahkamah menilai bahwa gaji pokok tidak memiliki karakter yang sama dengan jaminan pensiun.

Menurut Mahkamah, gaji pokok merupakan bagian dari sistem penggajian yang dapat diintegrasikan dengan berbagai komponen tunjangan yang diterima oleh pegawai selama menjalankan tugas tertentu. Dalam konteks penugasan luar negeri, pemerintah sejak lama telah menerapkan kebijakan yang mengintegrasikan gaji pokok ke dalam berbagai bentuk tunjangan yang diberikan kepada pegawai, seperti tunjangan kediaman dan tunjangan penugasan luar negeri. Dengan demikian, tuntutan untuk membayar gaji pokok secara

²⁹Sait Abdullah, "Problematisa dan Tantangan Kebijakan Penyederhanaan Birokrasi di Indonesia," *Kebijakan : Jurnal Ilmu Administrasi* 14, no. 1 (Januari 2023): 47-55, <https://doi.org/10.23969/kebijakan.v14i1.6010>.

terpisah setelah bertahun-tahun berlalu tidak dapat secara otomatis dianggap sebagai utang negara yang baru muncul. Implikasi dari pandangan ini adalah bahwa klaim keuangan terhadap negara yang berkaitan dengan komponen penggajian tetap tunduk pada ketentuan kedaluwarsa sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara.

Selain mempertegas batasan hukum terhadap klaim keuangan masa lalu, putusan ini juga membuka ruang bagi pemerintah untuk menyelesaikan persoalan yang dialami para pemohon melalui mekanisme kebijakan administratif yang baru. Mahkamah—dalam pertimbangannya—memberikan sinyal bahwa pemerintah masih memiliki kewenangan untuk mengambil langkah kebijakan guna memberikan bentuk penghargaan terhadap pengabdian para pegawai yang merasa dirugikan oleh kebijakan masa lalu. Mekanisme tersebut tidak harus dilakukan melalui jalur pengadilan, melainkan dapat dilakukan melalui penerbitan regulasi baru yang memberikan kompensasi atau penghargaan tertentu kepada pegawai yang terdampak.

Kemungkinan penyelesaian melalui mekanisme “penghargaan pengabdian” tersebut memiliki implikasi penting bagi kebijakan kepegawaian negara. Pertama, pendekatan tersebut memungkinkan pemerintah untuk menyelesaikan persoalan keadilan administratif tanpa harus mengubah norma hukum yang mengatur sistem keuangan negara. Kedua, mekanisme ini juga memungkinkan negara untuk memberikan kompensasi kepada kelompok pegawai tertentu secara terbatas tanpa harus membuka potensi klaim keuangan yang sangat besar dari masa lalu. Pendekatan ini dapat dipandang sebagai kompromi antara kebutuhan untuk menjaga stabilitas fiskal negara dan keharusan moral untuk menghargai pengabdian aparatur negara.

Mahkamah juga menegaskan bahwa apabila pemerintah di masa mendatang memutuskan untuk menerbitkan regulasi baru yang memberikan kompensasi kepada pegawai yang terdampak kebijakan masa lalu, maka masa kedaluwarsa lima tahun sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara dapat dihitung sejak saat regulasi baru tersebut ditetapkan. Artinya, dasar hukum baru tersebut akan menciptakan titik awal baru (*fresh start*) bagi penghitungan masa kedaluwarsa hak tagih terhadap negara. Konsekuensi dari pendekatan ini adalah bahwa pemerintah tetap memiliki fleksibilitas untuk merancang kebijakan penyelesaian sengketa kepegawaian tanpa harus terikat oleh batasan waktu yang dihitung dari peristiwa di masa lalu.

Implikasi lain dari putusan ini adalah penolakan Mahkamah terhadap dalil diskriminasi konstitusional yang diajukan oleh para pemohon. Mahkamah menilai bahwa perbedaan perlakuan antara pegawai yang ditugaskan sebelum dan setelah tahun 2013 tidak dapat

secara otomatis dianggap sebagai diskriminasi yang bertentangan dengan konstitusi. Dalam pertimbangannya, Mahkamah menekankan bahwa kebijakan yang berbeda dapat dibenarkan sepanjang didasarkan pada alasan administratif yang rasional dan berkaitan dengan kondisi objektif pada saat kebijakan tersebut dibuat.

Dalam perkara ini, kebijakan penghentian pembayaran gaji pokok pada masa lalu berkaitan dengan kondisi ekonomi negara pada awal masa kemerdekaan, khususnya keterbatasan devisa yang dimiliki pemerintah. Kebijakan tersebut kemudian berlangsung dalam jangka waktu yang panjang hingga akhirnya diperbaiki melalui kebijakan baru pada tahun 2013. Mahkamah memandang bahwa dinamika kebijakan semacam itu merupakan bagian dari proses perkembangan administrasi negara yang tidak dapat serta-merta dikategorikan sebagai diskriminasi konstitusional.

Implikasi dari pandangan tersebut adalah bahwa tidak setiap perbedaan perlakuan dalam kebijakan kepegawaian dapat dijadikan dasar untuk mengajukan gugatan konstitusional.³⁰ ASN tidak dapat secara otomatis mengklaim bahwa perbedaan skema penggajian antar generasi pegawai atau antar instansi merupakan pelanggaran terhadap hak konstitusional mereka. Sepanjang terdapat alasan administratif yang rasional dan kebijakan tersebut tidak bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi, perbedaan perlakuan dalam kebijakan kepegawaian dapat dibenarkan dalam kerangka administrasi negara.

Secara keseluruhan, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 184/PUU-XXII/2024 memberikan arah baru bagi pengelolaan kebijakan kepegawaian negara. Putusan ini menegaskan bahwa reformasi sistem kepegawaian dapat dilakukan secara prospektif tanpa harus selalu menimbulkan kewajiban retroaktif terhadap kebijakan masa lalu. Pada saat yang sama, Mahkamah juga membuka ruang bagi pemerintah untuk tetap memberikan bentuk keadilan administratif kepada pegawai yang terdampak melalui mekanisme kebijakan baru yang lebih fleksibel.

Dengan demikian, putusan ini dapat dipandang sebagai upaya Mahkamah untuk menyeimbangkan antara perlindungan hak aparatur negara dengan kebutuhan negara untuk menjaga stabilitas administrasi dan pengelolaan keuangan negara. Di satu sisi, Mahkamah tidak mengabulkan tuntutan para pemohon yang berpotensi menimbulkan beban fiskal yang sangat besar bagi negara. Namun di sisi lain, Mahkamah juga tidak menutup kemungkinan bagi pemerintah untuk mengambil langkah kebijakan yang lebih progresif

³⁰Lismanto Lismanto dan Yos Johan Utama, "Membumikan Instrumen Hukum Administrasi Negara Sebagai Alat Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Perspektif Negara Demokrasi," *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 2, no. 3 (Agustus 2020): 416–33, <https://doi.org/10.14710/jphi.v2i3.416-433>.

dalam menghargai pengabdian para aparatur negara yang telah menjalankan tugasnya selama bertahun-tahun.

Kesimpulan

Kebijakan penghentian pembayaran gaji pokok bagi pegawai Kementerian Luar Negeri yang bertugas di luar negeri berakar pada SE Kemlu Nomor 015690 tanggal 16 Oktober 1950, sebuah instrumen darurat yang lahir dari defisit anggaran Rp3,67 triliun dan hampir habisnya cadangan devisa pada masa awal kemerdekaan. Sebagai *beleidsregel*, legitimasinya bersifat kondisional, yakni sah selama kondisi darurat yang melahirkannya masih ada dan substansinya tidak bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Kedua syarat itu gugur pada tahun 1961, ketika UU No. 18 Tahun 1961 menetapkan gaji pokok dan tunjangan sebagai dua komponen penghasilan yang kumulatif dan tidak saling menggantikan, sekaligus membuktikan bahwa kondisi darurat fiskal yang menjadi ratio legis SE tersebut sudah berakhir. Pemberlanjutan SE Kemlu 1950 setelah 1961 karenanya adalah tindakan administratif yang melampaui batas kewenangan diskresi. Kebijakan *cut-off* tahun 2013 tidak memperbaiki cacat tersebut dan justru hanya mengakui secara prospektif sesuatu yang seharusnya sudah berlaku sejak 1961, serta dalam prosesnya menciptakan ketimpangan antara pegawai yang bertugas sebelum dan setelah tanggal itu.

MK dalam Putusan Nomor 184/PUU-XXII/2024 menegaskan konstusionalitas Pasal 40 UU Perbendaharaan Negara dengan argumen bahwa norma kedaluwarsa lima tahun merupakan instrumen yang diperlukan untuk menjaga kepastian administrasi keuangan negara. Dalam kerangka itu, pertimbangan MK secara teknis dapat dipertahankan, mengingat gaji pokok memang tidak memiliki karakter jaminan sosial seperti pensiun atau jaminan hari tua yang pernah MK kecualikan dari ketentuan kedaluwarsa. Namun MK menyebut persoalan ini sebagai "kebijakan administratif dalam manajemen kepegawaian", Mahkamah mengandaikan SE Kemlu 1950 adalah kebijakan yang sah, padahal keabsahan SE Kemlu 1950 itulah yang perlu dipersoalkan sebelum Pasal 40 dapat diterapkan. Norma kedaluwarsa hanya berjalan secara sah jika kewajiban keuangan yang menjadi objeknya lahir dari hubungan hukum yang sah; jika penghentian pembayaran gaji pokok tidak memiliki dasar hukum yang sah sejak 1961, maka *dies a quo* kedaluwarsa tidak dapat dihitung dari saat kewajiban itu seharusnya dipenuhi. Bobot pendapat berbeda Hakim Arsul Sani, bahwa hak hukum atas gaji pokok tidak boleh gugur semata-mata karena lewatnya waktu, justru terletak pada logika ini, bukan sekadar persoalan kategorisasi antara gaji dan pensiun.

Putusan ini menempatkan batas diskresi administratif dalam pengelolaan hak kepegawaian pada posisi yang problematis bagi tata kelola kepegawaian ke depan. MK memberi legitimasi kepada

kebijakan *forward looking* sebagai pola sah reformasi birokrasi, namun legitimasi itu bertumpu pada asumsi bahwa kebijakan lama yang digantikan pernah sah pada masanya. Jika asumsi itu tidak terpenuhi, negara pada dasarnya memutihkan pelanggaran yang berlangsung puluhan tahun tanpa menanggung akibat hukumnya. Instansi pemerintah mendapat sinyal bahwa *beleidsregel* internal yang cacat sejak awal dapat bertahan tanpa uji legalitas, asalkan kemudian digantikan kebijakan baru yang berlaku ke depan.

Reference

- Undang-Undang No. 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
- Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Undang-Undang No. 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 15/PUU-XIV/2016.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 18/PUU-XV/2017.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 184/PUU-XXII/2024.
- Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Pengujian Undang-Undang.
- Peraturan Pemerintah No. 200 Tahun 1961 tentang Gaji Pegawai Negeri Sipil Republik Indonesia.
- Abdullah, Sait. "PROBLEMATIKA DAN TANTANGAN KEBIJAKAN PENYEDERHANAAN BIROKRASI DI INDONESIA." *Kebijakan : Jurnal Ilmu Administrasi* 14, no. 1 (Januari 2023): 47-55. <https://doi.org/10.23969/kebijakan.v14i1.6010>.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1997.
- Hamada, N. "Kedudukan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Paruh Waktu Dalam Sistem Kepegawaian." *Jurnal Kolaboratif Sains*, 2025.
- Harahap, NA. "Perlindungan Hukum Bagi Aparatur Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang" *Jurnal Yuridis*, 2016.
- Lismanto, Lismanto, dan Yos Johan Utama. "Membumikan Instrumen Hukum Administrasi Negara Sebagai Alat Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Perspektif Negara Demokrasi." *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 2, no. 3 (Agustus 2020): 416-33. <https://doi.org/10.14710/jphi.v2i3.416-433>.
- Maulina, Elma Rachma, dan Nynda Fatmawati Octarina. "PENYELENGGARAAN JAMINAN SOSIAL KECELAKAAN KERJA BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL SESUAI UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA." *Perspektif* 27, no. 3 (September 2022): 168-79. <https://doi.org/10.30742/perspektif.v27i3.838>.
- Parkher, Jevon Adijenda Adijenda, dan Dasril Radjab. "PENGATURAN PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA DALAM SISTEM KEPEGAWAIAN BERDASARKAN PERATURAN

- PERUNDANG-UNDANGAN.” *The Journal Of Constitutional Law*, advance online publication, 2021. <https://doi.org/10.22437/LIMBAGO.V1I3.14346>.
- Paus, Subaida Paus, Dwi Pratiwi Markus, dan Anggun Kirana. “Perlindungan Hukum terhadap Hak Pegawai Negeri Sipil dalam Sistem Kepegawaian Indonesia.” *Media of Law and Sharia*, advance online publication, 2025. <https://doi.org/10.18196/MLS.V6I2.354>.
- Rosmery Elsy. *Modul Mata Kuliah Legislasi*. Jatinagor: Fakultas Hukum Tata Pemerintahan Institut Pemerintahan Dalam Negeri, 2019. <http://eprints2.ipdn.ac.id/id/eprint/585/1/LEGISLASI%20Lengkap%20Cover.pdf>.
- Safitri, RIP, dan S. Sonhaji. “Jaminan Perlindungan Hukum Hak-Hak Guru Dengan Status Pegawaian Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (Honorer).” *Administrative Law and Governance ...*, 2022.
- Sarjito, Aris. “Memahami Dinamika Administrasi Publik dan Implementasi Kebijakan.” *Saraq Opat: Jurnal Administrasi Publik* 5, no. 2 (Maret 2024): 76–88. <https://doi.org/10.55542/saraqopat.v5i2.670>.
- Sri Pujianti. “Pengakuan Pensiunan PNS Kemlu Tak Terima Gaji Pokok Selama Bertugas di Luar Negeri.” *Pengakuan Pensiunan PNS Kemlu Tak Terima Gaji Pokok Selama Bertugas di Luar Negeri*, t.t. Diakses 8 Maret 2026. <https://www.mkri.id/berita/-23340>.
- Susanto, Budi, dan Krishna Djaya Darumurti. *PEMENUHAN HAK HUKUM KEPEGAWAIAN BAGI NON PNS YANG BEKERJA DI LINGKUNGAN PEMERINTAHAN DAERAH*. 2022. <https://doi.org/10.24246/ALETHEA.VOL5.NO2.P151-170>.
- Susanto, Teguh Trianung Djoko, Syifa Retno Gumilang, Muhamad Ramadan Sawal, Joshua Obedience Zebua, dan Zaahidah Faadhilah. “Pengambilan keputusan dalam manajemen kepegawaian dan sumber daya manu (sdm) di ruang lingkup pendidikan.” *JPPI (Jurnal Penelitian Pendidikan Indonesia)* 10, no. 2 (Juni 2024): 429. <https://doi.org/10.29210/020243880>.



Model Advokasi Istri dalam Ketimpangan Relasi Perspektif *Maqāṣid al-Syarī'ah* dan *Feminist Legal Theory*

Cahya Alifya Nazwa,¹ Suaidah,² Dodi Ferdiansyah,³ M. Natsir Asnawi⁴

¹ Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, Indonesia. Email: cahyaalifyaa@gmail.com

² Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, Indonesia. Email: sbnasution99@gmail.com

³ Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, Indonesia. Email: dodiferdiansyah2452@gmail.com

⁴ Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, Indonesia. Email: natsirasnawi4@gmail.com

Abstract: This research is motivated by the high rate of violence against wives in Indonesia, which reached 83.70% based on the 2024 Komnas Perempuan CATAHU data, indicating a wide gap between normative legal texts and the reality of protection on the ground. Despite the availability of legal instruments such as the Law on Domestic Violence and the Compilation of Islamic Law, wives remain in vulnerable positions due to systemic structural barriers. This study aims to identify the factors causing the failure of such protection and to formulate an ideal legal advocacy model for wives in unequal relations. Using normative legal research methods with *maqāṣid al-syarī'ah* and *Feminist Legal Theory* approaches, this study finds that the failure of protection is triggered by patriarchal cultural pressure resulting from the residue of "State Ibuism," low legal literacy, limited service institutions, and the gender bias of law enforcement officials. The research results confirm that legal advocacy acts as a transformative instrument through comprehensive assistance utilizing PERMA No. 3 of 2017 to mitigate judicial bias. As a conceptual contribution, this study formulates a *Maqāṣid-Feminist Integrative Advocacy Model* that is holistic, gender-perspectived, and rooted in Islamic benefit values. This model emphasizes the importance of systemic change through the establishment of a national alimony collection agency to ensure that court decisions provide real substantive justice for women.

Keywords: Advocacy, Wife's Rights, *Maqāṣid al-Syarī'ah*, *Feminist Legal Theory*

Abstrak: Penelitian ini dilatarbelakangi oleh tingginya angka kekerasan terhadap istri di Indonesia yang mencapai 83,7% berdasarkan data CATAHU Komnas Perempuan 2024, yang menunjukkan adanya kesenjangan antara teks hukum normatif dengan realitas perlindungan praksis. Meskipun instrument hukum seperti UU PKDRT dan KHI telah tersedia, istri tetap berada dalam posisi rentan akibat hambatan struktural yang sistemik. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi faktor penyebab kegagalan perlindungan tersebut dan merumuskan model advokasi hukum yang ideal bagi istri dalam ketimpangan relasi. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif melalui pendekatan *maqāṣid al-syarī'ah* dan *Feminist Legal Theory*, Kajian ini menemukan bahwa kegagalan perlindungan dipicu oleh tekanan budaya patriarki yang mengakar, rendahnya literasi hukum, keterbatasan lembaga layanan, serta bias aparat penegak hukum. Hasil penelitian menegaskan bahwa advokasi hukum berperan sebagai instrumen transformatif melalui pendampingan komprehensif yang memanfaatkan PERMA No. 3 Tahun 2017 untuk memitigasi bias yudisial. Sebagai kontribusi konseptual, penelitian ini merumuskan Model Advokasi Integratif *Maqāṣid-Feminis* yang bersifat holistik, berperspektif gender, dan berakar pada nilai kemaslahatan Islam. Model ini menekankan pentingnya perubahan sistemik melalui pembentukan lembaga penagih nafkah nasional guna memastikan putusan pengadilan memberikan keadilan substantif yang nyata bagi perempuan.

Kata Kunci: Advokasi, Hak Istri, *Maqāṣid al-Syarī'ah*, *Feminist Legal Theory*



Pendahuluan

Relasi suami-istri di Indonesia menyimpan persoalan yang sangat krusial dan tidak dapat diabaikan lebih lama. Dominasi budaya patriarki yang mengakar kuat dalam struktur sosial masyarakat Indonesia menempatkan perempuan secara sistematis pada posisi subordinat dalam keluarga, menjadikan mereka kelompok yang paling rentan mengalami kekerasan fisik, kekerasan psikis, kekerasan seksual, dan penelantaran ekonomi di tangan pasangannya sendiri.¹ Ruang domestik yang seharusnya menjadi tempat paling aman bagi perempuan justru kerap berubah menjadi arena pelanggaran hak asasi manusia yang paling tersembunyi, paling sulit dideteksi, dan paling sulit diintervensi oleh hukum. Kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) terus menjadi salah satu bentuk pelanggaran hak yang paling masif di Indonesia, dengan istri sebagai kelompok korban terbesar.² Data Catatan Tahunan (CATAHU) Komnas Perempuan 2024 mempertegas urgensi ini, di mana Kekerasan Terhadap Istri (KTI) secara konsisten menempati urutan tertinggi dengan lingkup KDRT menyumbang 83,70% dari total pelaporan di ranah personal. Angka ini secara nyata menunjukkan bahwa posisi subordinat istri dalam perkawinan masih sangat dominan, bahkan setelah dua dekade implementasi UU PKDRT.³ Lebih memprihatinkan lagi, bahkan setelah perceraian sekalipun, hak-hak istri atas nafkah *iddah*, nafkah *mut'ah*, nafkah anak, dan hak hadhanah sering kali tetap tidak terpenuhi karena ketiadaan mekanisme penegakan yang efektif dan terpercaya.⁴ Kondisi ini menegaskan bahwa ketimpangan relasi suami-istri bukan sekadar persoalan moral atau sosial, melainkan sebuah krisis hukum yang sistemik, yang membutuhkan respons terstruktur dan tidak bisa hanya diselesaikan dengan memperbaiki teks normatif.

Sejauh ini, kajian-kajiannya yang ada tentang perlindungan hak istri di Indonesia belum secara memadai menempatkan advokasi hukum sebagai instrumen sentral yang menjembatani jurang antara norma dan kenyataan. Studi-studi yang ada cenderung bekerja dalam salah satu dari tiga kotak yang terpisah. **Pertama**, kajian yang berfokus pada analisis normatif hukum keluarga Islam dan hukum positif

¹ Maajid Alfarsizi and Khoirul Ahsan, "Pelanggaran Hak Asasi Dalam Rumah Tangga Perspektif Hukum Keluarga Islam Dan Kitab Undang-Undang Hukum Positif Indonesia," *Shar-E: Jurnal Kajian Ekonomi Hukum Syariah* 10, no. 2 (2024): 122–32, <https://doi.org/10.37567/shar-e.v10i2.2881>, hlm. 131

² Adnan Bayu Wicaksono and Winning Son Ashari, "Analisis Perlindungan Islam Terhadap Perempuan Korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga Dalam Tinjauan Maqashid Syariah," *Rayah Al-Islam* 8, no. 3 (2024): 888–904, <https://doi.org/10.37274/rais.v8i3.1027>, hlm. 890

³ *Menata Data, Menajamkan Arah Refleksi Pendokumentasian Dan Tren Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan 2024* (Jakarta: Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, 2025), hlm. xv

⁴ Siska Lis Sulistiani and Ira Rohmah Maulida, "Perbandingan Praktik Eksekusi Nafkah Untuk Melindungi Wanita Dan Anak Dalam Hukum Keluarga Di Indonesia Dan Malaysia," *Tahkim (Jurnal Peradaban Dan Hukum Islam)* 8, no. 2 (2025): 73–88, <https://doi.org/10.29313/tahkim.v8i2.8161>, n

Indonesia mengenai hak-hak istri, namun berhenti pada deskripsi norma tanpa menyentuh bagaimana norma itu bisa diaktualisasikan melalui advokasi.⁵ **Kedua**, studi yang mengkaji perlindungan perempuan dari perspektif maqāṣid al-syarī'ah dan teori feminis secara teoretis, tetapi minim pada dimensi praktis dan kelembagaan advokasi.⁶ **Ketiga**, penelitian empiris tentang lembaga bantuan hukum yang bersifat kasuistik dan lokal, belum mensintesis model advokasi yang komprehensif dan dapat diterapkan secara nasional.⁷ Dari ketiga kecenderungan tersebut tampak dengan jelas bahwa belum ada kajian yang secara integratif menghubungkan perspektif hukum Islam, hukum positif Indonesia, dan praktik advokasi lapangan dalam satu kerangka analisis yang utuh, koheren, dan berorientasi pada solusi.

Artikel ini hadir untuk mengisi kekosongan itu secara langsung. Kebutuhan akan kajian semacam ini sangat mendesak karena tanpa pemahaman yang utuh tentang fungsi dan mekanisme advokasi, perempuan akan terus menjadi korban dari sistem hukum yang normatif berpihak namun praktis tidak hadir. Sejalan dengan itu, tiga pertanyaan penelitian dirumuskan: (1) Apa saja faktor struktural yang menyebabkan kegagalan perlindungan normatif terhadap hak-hak istri di Indonesia? (2) Bagaimana peran dan mekanisme advokasi hukum dalam menjembatani kesenjangan antara norma hukum dan perlindungan nyata bagi istri, baik dalam kasus KDRT maupun pasca perceraian? (3) Bagaimana model advokasi hukum yang ideal bagi istri dalam perspektif hukum Islam, hukum positif Indonesia, dan maqāṣid al-syarī'ah? Jawaban atas ketiga pertanyaan ini diharapkan memberikan kontribusi signifikan bagi pengembangan ilmu hukum keluarga Islam sekaligus menjadi pijakan rekomendasi kebijakan perlindungan perempuan yang lebih efektif dan berkeadilan gender.

Kajian ini dibangun di atas argumen bahwa advokasi hukum

⁵ Anwar Fauzi, "Pembaruan Hukum Keluarga Islam Di Indonesia," *Peradaban Journal of Law and Society* 4, no. 1 (2025), <https://doi.org/10.59001/pjls.v4i1.493>; Rahmat Riyanda Agusta Jufrianto, "Transformasi Hukum Perceraian Dalam Islam Dan Relevansi Hukum Positif Di Indonesia," *Usrah: Jurnal Hukum Keluarga Islam* 6, no. 1 (2025), <https://doi.org/10.46773/usrah.v6i1.1620>; Ardan et al., *Reformasi Hukum Indonesia Melalui Lensa Feminist Legal Theory: Menyusun Keadilan Gender*, 11, no. 1 (2025): 54–69, <https://doi.org/10.31943/yustitia.viii.333>.

⁶ Wicaksono and Ashari, "Analisis Perlindungan Islam Terhadap Perempuan Korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga Dalam Tinjauan Maqashid Syariah"; A. Imtihanah, "Hukum Keluarga Islam Ramah Gender: Elaborasi Hukum Keluarga Islam Dengan Konsep Mubadalah," *Kodifikasi* 14, no. 2 (2020), <https://doi.org/10.21154/kodifikasi.v14i2.2197>; M. Ikrom, "Syariat Islam Dalam Perspektif Gender Dan HAM," *Humanika* 18, no. 1 (2019), <https://doi.org/10.21831/hum.v18i1.23126>.

⁷ M. Karunia, "Peran Advokat Dalam Pemberian Bantuan Hukum Dalam Perkara Pemenuhan Hak-Hak Anak Dan Mantan Istri Dalam Sebuah Perceraian," *Jurnal Komunikasi Hukum* 11, no. 1 (2025), <https://doi.org/10.23887/jkh.v11i1.101973>; Andi Agung Mallongi, Muh. Alghifari, and Muhammad Rizal, "Eksistensi Pos Bantuan Hukum Dalam Menjamin Perlindungan Hak Perempuan Dan Anak Pasca Perceraian Studi Kasus Pengadilan Agama Makassar Klas 1 A," *Usrah: Jurnal Hukum Keluarga Islam* 5, no. 1 (2024), <https://doi.org/10.46773/usrah.v5i2.1324>; M. Ulinuha and A. Widiyanto, "Advocacy for Muslim Women and Children as Victims of Domestic Violence in Central Java, Indonesia," *IJORESH Indonesian Journal of Religion Spirituality and Humanity* 4, no. 1 (2025), <https://doi.org/10.18326/ijores.v4i1.108-133>.

bagi istri bukan sekadar layanan bantuan teknis, melainkan instrumen transformatif yang bekerja secara simultan sebagai pelindung hak individual, penjamin akses keadilan substantif, dan pendorong reformasi hukum keluarga Islam menuju *maqāṣid al-syarī'ah* yang berkeadilan gender. Argumen ini bertolak dari premis bahwa ketimpangan dalam relasi suami-istri tidak bisa diatasi hanya dengan menyempurnakan teks hukum, karena akar masalahnya justru terletak pada struktur kuasa yang timpang, bias gender dalam implementasi hukum, dan terbatasnya akses perempuan terhadap sistem peradilan.⁸ Hambatan akses ini terlihat nyata dalam data Komnas Perempuan, di mana hanya 19,6% korban yang berani melaporkan kasusnya ke pihak kepolisian. Sisanya, para istri korban kekerasan masih dihantui oleh risiko kriminalisasi dan penundaan keadilan (*delayed justice*), yang semakin memperlebar jurang antara norma perlindungan dan kenyataan di lapangan.⁹ Kebaruan (*novelty*) kajian ini terletak pada tiga hal yang belum dilakukan secara bersamaan oleh studi-studi sebelumnya: pertama, merumuskan model advokasi komprehensif bagi istri yang mengintegrasikan perspektif hukum Islam, hukum positif Indonesia, *maqāṣid al-syarī'ah*, dan *Feminist Legal Theory* dalam satu kerangka analisis yang koheren; kedua, menawarkan kerangka advokasi integratif berbasis *maqāṣid*-feminis yang secara strategis mampu menutup celah resistensi terhadap perlindungan hak istri, baik dari arah otoritas agama maupun dari kelembagaan hukum negara.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan perundang-undangan (*statutory approach*). Objek utama analisis adalah norma, asas, dan doktrin hukum yang berkaitan dengan perlindungan hak istri dalam sistem hukum keluarga Islam dan hukum positif di Indonesia. Data dikumpulkan melalui kajian pustaka sistematis (*systematic literature review*) terhadap sumber primer berupa UU Perkawinan, UU PKDRT, dan Kompilasi Hukum Islam, serta sumber sekunder berupa artikel jurnal bereputasi yang relevan dengan isu advokasi perempuan.

Analisis data dilakukan secara kualitatif melalui tiga tahapan sistematis: (1) analisis normatif-komparatif untuk memetakan kesenjangan antara regulasi dan praktik; (2) dekonstruksi kritis berbasis *Maqāṣid al-Syarī'ah* dan *Feminist Legal Theory* untuk mengungkap bias patriarki dan mitos netralitas hukum; dan (3) sintesis

⁸ Wani, Faisar Ananda Arfa, and Ibnu Radwan Siddiq Turnip, "Kesetaraan Gender Dalam Hukum Keluarga Islam Dan Hukum Positif," *Hidayah: Cendekia Pendidikan Islam Dan Hukum Syariah* 2, no. 2 (2025): 191–205, <https://doi.org/10.61132/hidayah.v2i2.940>.

⁹ *Menata Data, Menajamkan Arah Refleksi Pendokumentasian Dan Tren Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan 2024.*, hlm. xv

konstruktif untuk merumuskan model advokasi hukum yang ideal. Kerangka teoretis penelitian ini berpijak pada integrasi konsep kemaslahatan (*al-maṣlaḥah*), kritik relasi kuasa MacKinnon, dan prinsip akses keadilan substantif (*access to justice*).

Hambatan Struktural Perlindungan Normatif

Secara normatif, Indonesia sebenarnya telah memiliki instrumen hukum yang kuat untuk melindungi hak istri, mulai dari UU No. 23 Tahun 2004 tentang PKDRT, UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, hingga Kompilasi Hukum Islam (KHI). Pasal 10 UU PKDRT, misalnya, secara eksplisit menjamin hak korban atas perlindungan, pelayanan kesehatan, penanganan secara khusus, hingga bantuan hukum. Begitu pula Pasal 80 dan 81 KHI yang menetapkan kewajiban suami untuk memberikan nafkah lahir, batin, serta tempat tinggal yang layak bagi istri.¹⁰ Namun, tingginya angka Kekerasan Terhadap Istri (KTI) dalam laporan CATAHU Komnas Perempuan, yang mencakup 83,70% dari total pelaporan di ranah personal membuktikan adanya jurang lebar antara teks hukum dan kenyataan.¹¹ Kajian ini menemukan bahwa kegagalan perlindungan normatif tersebut disebabkan oleh beberapa faktor yang antara lain dijelaskan sebagai berikut:

Pertama, Tekanan Budaya Patriarki. Tekanan budaya patriarki di Indonesia bukan sekadar residu tradisi, melainkan hasil manipulasi sistematis negara era Orde Baru yang mereduksi identitas perempuan demi stabilitas politik dan ekonomi nasional. Melalui ideologi "Ibuisme Negara," negara mengonstruksikan kodrat perempuan sebatas peran "istri" yang wajib menjaga "kerapihan" dan harmoni sosial.¹² Budaya "ikut suami" ini melegitimasi hierarki keluarga di mana suami dianggap memiliki otoritas superior yang tidak dapat diganggu gugat, sehingga menciptakan ruang gelap bagi tindakan semena-mena di ranah domestik.¹³ Kekuatan manipulasi ini terbukti mampu membungkam istri bahkan sebelum mereka terpicik untuk mencari bantuan hukum, karena melawan suami dianggap sebagai tindakan yang mengganggu "kerapihan" dan stabilitas sosial yang telah diidealkan. Pembungkaman dapat dilakukan oleh suami dengan dengan memaksa diam demi menjaga nama baik keluarga, menghindari stigma sosial, atau karena

¹⁰ Tim Redaksi Nuansa Aulia, *Kompilasi Hukum Islam* (Bandung: Nuansa Aulia, 2020), hlm. 24-25

¹¹ Menata Data, *Menajamkan Arah Refleksi Pendokumentasian Dan Tren Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan 2024.*, hlm. xv

¹² Julia Suryakusuma, *Ibuisme Negara: Konstruksi Sosial Keperempuanan Orde Baru*, trans. Nugraha Katjasungkana and Tam Notosusanto, Edisi Dwibahasa (Depok: Komunitas Bambu, 2021), hlm. 14

¹³ Dyah Erie Shinta Putri, "Peran Wanita Karier Dalam Rumah Tangga Anggota Militer Berbasis Mubadalah," *Jurnal Restorasi Hukum* 8, no. 2 (2025): 209-32, <https://doi.org/10.14421/kf3g7720>, hlm. 211-212

takut terhadap ancaman dari pelaku yang merupakan salahsatu sebab budaya patriarki yang mengakar.¹⁴ Hal ini terkonfirmasi dari data CATAHU Komnas Perempuan 2024, di mana meskipun Kekerasan Terhadap Istri (KTI) mendominasi pelaporan ranah personal hingga 83,70%, faktanya hanya 19,6% korban yang memiliki keberanian untuk melapor ke kepolisian.¹⁵ Kesenjangan angka ini membuktikan bahwa budaya "ikut suami" telah menciptakan mekanisme pembungkaman internal yang begitu kuat, menjadikan rumah tangga sebagai arena pelanggaran HAM yang paling sulit diintervensi oleh hukum positif

Kedua, Rendahnya Literasi Hukum. Rendahnya literasi hukum merupakan hambatan internal utama yang mengisolasi istri dari pemenuhan hak-hak konstitusionalnya. Hal ini terjadi karena konstruksi sosial yang membatasi perempuan di ranah domestik, sehingga sistem hukum dianggap sebagai domain publik yang rumit dan tidak relevan bagi mereka.¹⁶ Banyak istri tidak mengetahui hak spesifik seperti nafkah *iddah* atau *mut'ah*, diperkuat data Komnas Perempuan yang menunjukkan hanya 19,6% korban berani melapor ke polisi karena tidak paham prosedur hukum.¹⁷

Ketiga, Keterbatasan Kelembagaan. Keterbatasan kelembagaan layanan perlindungan merupakan manifestasi dari absennya prioritas negara dalam menyediakan infrastruktur pemulihan bagi istri korban ketimpangan relasi Terdapat kontradiksi kebijakan yang tajam, jika di masa lalu negara sangat progresif mendanai organisasi seperti PKK dan Dharma Wanita,¹⁸ saat ini negara justru bersikap minimalis dalam mengalokasikan sumber daya bagi lembaga perlindungan hak perempuan. Ketimpangan ini menunjukkan bahwa negara lebih memprioritaskan "domestikasi" daripada "proteksi," sehingga layanan perlindungan hanya menjadi aksesori regulasi yang tidak memiliki taring di lapangan. Lembaga-lembaga yang seharusnya melayani korban KDRT masih sangat terbatas jumlahnya, tidak tersebar merata ke seluruh daerah, dan kerap kekurangan sumber daya untuk memberikan layanan yang memadai.¹⁹ Berbeda dari studi Mallongi et al. (2024) yang hanya menyoroti keterbatasan Posbakum secara lokal

¹⁴ Alfariszi and Ahsan, "Pelanggaran Hak Asasi Dalam Rumah Tangga Perspektif Hukum Keluarga Islam Dan Kitab Undang-Undang Hukum Positif Indonesia."

¹⁵ Menata Data, *Menajamkan Arah Refleksi Pendokumentasian Dan Tren Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan 2024.*, hlm. vx

¹⁶ Muchammad Qosim Alfaizi, "Membangun Kesetaraan Gender Dalam Kehidupan Keluarga Perspektif Hukum Islam," *Jurnal Restorasi Hukum* 5, no. 1 (2022): 88–104, <https://doi.org/10.14421/jrh.v5i1.2383>, hlm. 92

¹⁷ Sulistiani and Maulida, "Perbandingan Praktik Eksekusi Nafkah Untuk Melindungi Wanita Dan Anak Dalam Hukum Keluarga Di Indonesia Dan Malaysia"; *Menata Data, Menajamkan Arah Refleksi Pendokumentasian Dan Tren Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan 2024.*, hlm.vix

¹⁸ Suryakusuma, *Ibuisme Negara: Konstruksi Sosial Keperempuanan Orde Baru.*, hlm. 39

¹⁹ Ulinnuha and Widiyanto, "Advocacy for Muslim Women and Children as Victims of Domestic Violence in Central Java, Indonesia."

di Makassar,²⁰ kajian ini menemukan bahwa keterbatasan kelembagaan merupakan masalah yang bersifat nasional dan sistemik, bukan sekadar fenomena kasuistik.

Keempat, bias Gender Aparat Penegak Hukum. Bias gender pada aparat penegak hukum sering kali termanifestasi dalam pola pikir *victim blaming*, di mana istri justru diposisikan sebagai pemicu (trigger) atas kekerasan yang dialaminya.²¹ Sebagai residu ideologi "Ibuisme Negara" yang menuntut kesempurnaan peran domestik, aparat cenderung mewajarkan kekerasan jika istri dianggap memiliki "kekurangan," seperti kegagalan melayani suami atau memicu ledakan emosional akibat tekanan ekonomi. Dalam logika ini, harmoni keluarga diprioritaskan di atas keadilan individu, sehingga aparat sering menganggap KDRT sebagai "urusan rumah tangga" yang tidak layak diproses secara hukum. Klaim netralitas hukum yang diagungkan aparat sebenarnya sering kali menyembunyikan relasi kuasa yang sangat timpang. Realitas ini terkonfirmasi dari data CATAHU Komnas Perempuan 2024 yang menunjukkan bahwa korban tidak hanya menghadapi kekerasan di rumah, tapi juga di sistem peradilan; tercatat sebanyak 7 kasus KTI mengalami penundaan keadilan (*delayed justice*) dan 17 kasus justru berujung pada kriminalisasi terhadap korban.²² Fenomena ini membuktikan bahwa meskipun secara normatif Pasal 10 UU PKDRT menjamin perlindungan, namun dalam praktiknya, perspektif patriarki aparat justru menjadi tembok penghalang bagi perempuan untuk mendapatkan keadilan substantif.

Keempat faktor di atas tidak bekerja secara parsial, melainkan saling memperkuat dalam sebuah "lingkaran setan" yang melanggengkan ketimpangan relasi suami-istri di Indonesia. Keempat faktor ini saling memperkuat satu sama lain, bias aparat membuat hukum tidak bisa diandalkan, keterbatasan lembaga membuat korban tidak punya tempat mengadu, rendahnya literasi membuat korban tidak tahu haknya, dan tekanan budaya membuat mereka memilih diam. Realitas ini terangkum jelas dalam anomali data CATAHU 2024; meskipun angka kekerasan terhadap istri menyentuh 83,70%, namun tembok hambatan struktural ini membuat hanya 19,6% korban yang berani melapor, dengan risiko tambahan berupa *delayed justice* hingga kriminalisasi. Data ini menjadi bukti empiris bahwa hukum positif dan norma agama (KHI) yang secara tekstual melindungi, menjadi tidak bermakna ketika berhadapan dengan tembok tebal patriarki dan

²⁰ Mallongi, Alghifari, and Rizal, "Eksistensi Pos Bantuan Hukum Dalam Menjamin Perlindungan Hak Perempuan Dan Anak Pasca Perceraian Studi Kasus Pengadilan Agama Makassar Klas 1 A."

²¹ Dewi Hestiani, Eka Wahyuni Amiruddin, and Muh. Saleh, "Tinjauan Literatur Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT): Faktor Penyebab, Korban, Dan Dampaknya," *Journal of Humanities and Social Studies* 1, no. 3 (2023): 798–804., hlm. 800

²² *Menata Data, Menajamkan Arah Refleksi Pendokumentasian Dan Tren Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan 2024.*, hlm. vii

birokrasi yang bias. Oleh karena itu, kegagalan perlindungan normatif ini menegaskan bahwa advokasi hukum bukan lagi sekadar layanan opsional atau bantuan teknis, melainkan instrumen transformatif mutlak yang harus mampu menjebol kebuntuan sistemik tersebut demi mewujudkan keadilan substantif bagi perempuan.

Mekanisme Advokasi dan Akses Keadilan

Advokasi hukum berfungsi sebagai jembatan kritis antara hak normatif dan akses nyata terhadap keadilan. Penelitian Ulinnuha & Widiyanto (2025) tentang advokasi Muslim perempuan korban KDRT di Jawa Tengah menemukan bahwa tanpa pendampingan, perempuan dan anak hampir selalu berada pada posisi paling lemah dalam proses hukum. Temuan ini sangat relevan, namun kajian ini memperluas cakupannya dengan menegaskan bahwa advokasi yang efektif tidak hanya dibutuhkan selama proses hukum berlangsung, melainkan juga sebelum proses dimulai (dalam bentuk literasi hukum dan pencegahan) dan sesudahnya (dalam bentuk pengawasan eksekusi putusan dan pemulihan ekonomi korban).²³

Lembaga seperti LRC KJHAM dan UPTD PPA telah membuktikan bahwa model advokasi komprehensif yang mencakup pengaduan, asesmen, rujukan medis dan psikologis, rumah aman (*safe house*), konseling, bantuan hukum litigasi dan non-litigasi, pemberdayaan ekonomi, hingga advokasi kebijakan secara nyata menurunkan kerentanan korban. Kajian ini menemukan bahwa keberhasilan model ini bukan karena salah satu komponennya lebih penting dari yang lain, melainkan justru karena keterpaduan seluruh komponen tersebut. Melepaskan satu komponen, misalnya pemberdayaan ekonomi, akan membuat korban mudah kembali ke situasi ketergantungan yang membuka pintu bagi kekerasan baru.

Dalam ranah peradilan agama, peran advokat dan Posbakum sangat vital dalam penanganan perkara pasca perceraian. Peran advokat mencakup penyusunan gugatan kumulatif, representasi di persidangan, dan pendampingan psikologis, tetapi tidak menyentuh aspek eksekusi putusan. Advokasi tidak selesai saat putusan dijatuhkan: advokat dan lembaga bantuan hukum perlu aktif mendampingi proses eksekusi, khususnya penagihan nafkah, karena sebagian besar kegagalan pemenuhan hak istri justru terjadi pada tahap pasca putusan.²⁴

Banyak mantan istri gagal memperoleh nafkah meski sudah ada putusan pengadilan, akibat tingginya biaya eksekusi, sulitnya

²³ Ulinnuha and Widiyanto, "Advocacy for Muslim Women and Children as Victims of Domestic Violence in Central Java, Indonesia."

²⁴ Sulistiani and Maulida, "Perbandingan Praktik Eksekusi Nafkah Untuk Melindungi Wanita Dan Anak Dalam Hukum Keluarga Di Indonesia Dan Malaysia."

pembuktian, dan ketimpangan ekonomi antara para pihak (Ruslan, 2025). Ketidakhadiran advokasi pada tahap eksekusi ini bukan semata kegagalan teknis, melainkan kegagalan sistemik yang hanya bisa diatasi melalui reformasi kelembagaan, yakni dengan membentuk lembaga penagih nafkah yang memiliki kewenangan administratif sebagaimana model Bahagian Sokongan Keluarga (BSK) di Malaysia.²⁵

Efektivitas advokasi litigasi bagi istri kini didukung secara kuat oleh instrumen PERMA No. 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum. PERMA ini hadir sebagai respons atas hambatan "Bias Aparat" yang sering kali menjebak hakim dalam pola pikir patriarki. Dengan aturan ini, advokat memiliki legitimasi untuk menuntut hakim agar mengidentifikasi ketimpangan relasi kuasa, mempertimbangkan dampak psikis korban, dan menanggalkan stereotip gender selama proses persidangan. Ini adalah alat untuk memastikan bahwa "netralitas hukum" tidak lagi dijadikan alasan untuk mengabaikan penderitaan istri. Dalam praktiknya, peran advokat tidak lagi terbatas pada penyusunan gugatan kumulatif (nafkah *iddah*, *mut'ah*, dan *hadhanah*), tetapi juga mencakup pengawasan terhadap jalannya persidangan agar sesuai dengan standar sensitivitas gender yang ditetapkan PERMA tersebut. Hal ini sangat krusial mengingat data CATAHU menunjukkan adanya risiko *delayed justice* dan kriminalisasi jika hakim tidak memiliki panduan perlindungan yang jelas dalam mengadili perkara perempuan. Oleh karena itu, integrasi PERMA No. 3 Tahun 2017 ke dalam strategi advokasi litigasi adalah langkah mutlak untuk menjamin bahwa hak-hak normatif istri dalam KHI maupun UU PKDRT benar-benar dipertimbangkan secara adil oleh otoritas yudisial.

Advokasi hukum bagi istri harus beroperasi secara simultan pada dua level yang saling mengunci, yaitu advokasi individual dan advokasi struktural. Advokasi individual (litigasi) memang krusial untuk menyelamatkan korban secara instan, namun ia tidak akan pernah cukup selama "pabrik" yang memproduksi korban, yaitu ideologi subordinasi perempuan yang masih beroperasi akibat tradisi. Tanpa adanya gerakan struktural untuk mengubah kebijakan, setiap kemenangan di ruang sidang hanyalah keberhasilan sesaat yang tidak menyentuh akar masalah bias gender dalam sistem peradilan. Dalam level individual, advokasi berfokus pada pendampingan teknis seperti penyusunan gugatan kumulatif untuk memastikan terpenuhi hak perempuan. Namun, di level struktural, fokus dialihkan pada upaya mengubah sistem, kebijakan, dan institusi yang menjadi akar penyebab ketidakadilan.²⁶

²⁵ Ibid.

²⁶ Wani, Arfa, and Turnip, "Kesetaraan Gender Dalam Hukum Keluarga Islam Dan Hukum Positif."

Realisasi advokasi struktural yang paling mendesak saat ini adalah transformasi sistem eksekusi melalui pembentukan lembaga penagih nafkah nasional yang memiliki kewenangan administratif khusus. Kebutuhan ini berakar pada kenyataan bahwa sistem peradilan di Indonesia sering kali gagal menjamin pemenuhan hak-hak pasca-perceraian karena prosedur penagihan yang bersifat mandiri dan sangat membebani istri, baik secara finansial maupun prosedural. Tanpa adanya intervensi lembaga otoritatif, hak-hak normatif yang telah diputuskan oleh hakim hanya akan berakhir sebagai "keadilan di atas kertas" yang melanggengkan pemiskinan perempuan. Mengacu pada keberhasilan Bahagian Sokongan Keluarga (BSK) di Malaysia, pendekatan administratif non-litigasi terbukti mampu meningkatkan kepatuhan pembayaran nafkah secara signifikan dibandingkan dengan prosedur eksekusi konvensional. Studi Sulistiani & Maulida (2025) menegaskan bahwa pembentukan lembaga serupa di Indonesia merupakan kebutuhan mendesak yang tidak bisa ditunda, mengingat setiap putusan nafkah yang tidak tereksekusi adalah bentuk kegagalan negara dalam memberikan perlindungan nyata bagi hak dasar warganya.²⁷ Dengan menjadikan setiap kasus individual sebagai basis data bagi reformasi kebijakan, advokasi struktural harus bertransformasi menjadi gerakan politik hukum yang mampu mendekonstruksi struktur patriarki di institusi negara guna menjamin keadilan substantif yang berkelanjutan bagi seluruh istri di Indonesia.

Model Advokasi Integratif *Maqāṣid-Feminis*

Salah satu temuan terpenting kajian ini adalah bahwa advokasi hukum bagi istri yang paling efektif bukan yang hanya bertumpu pada argumen hukum positif, melainkan yang mampu berbicara dalam dua bahasa sekaligus: bahasa hukum negara dan bahasa nilai-nilai Islam. Dalam konteks Indonesia yang mayoritas Muslim, advokasi yang hanya mengandalkan UU KDRT atau KHI sering tidak cukup kuat untuk menggerakkan komunitas, keluarga, dan aparat hukum yang masih terikat pada tradisi yang patriarkal. Di sinilah *maqāṣid al-syarī'ah* bukan sekadar teori akademis, melainkan alat advokasi yang sangat praktis dan strategis.²⁸

Keberhasilan advokasi hukum bagi istri di Indonesia bergantung pada kemampuannya mentransformasi teks hukum menjadi nilai kemaslahatan nyata melalui lensa *maqāṣid al-syarī'ah*. Secara teoretis, merujuk pada pemikiran al-Shatibi dalam al-Muwāfaqāt, inti dari syariat adalah mewujudkan kemaslahatan manusia yang berporos pada

²⁷ Sulistiani and Maulida, "Perbandingan Praktik Eksekusi Nafkah Untuk Melindungi Wanita Dan Anak Dalam Hukum Keluarga Di Indonesia Dan Malaysia."

²⁸ Wicaksono and Ashari, "Analisis Perlindungan Islam Terhadap Perempuan Korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga Dalam Tinjauan Maqashid Syariah."

perlindungan lima unsur pokok (*al-darūriyyāt al-khams*).²⁹ Dalam konteks ketimpangan relasi, Maqāṣid bukan sekadar konsep abstrak, melainkan standar evaluasi hukum yang mewajibkan perlindungan terhadap martabat perempuan sebagai manusia seutuhnya, bukan sekadar objek domestik sebab dasar atas syariat adalah kemaslahatan manusia yang harus mengandung keadilan, dan kemaslahatan pada setiap umat.³⁰ Lebih lanjut, Jasser Auda menyoroti pentingnya interpretasi *maqāṣid* yang mendukung HAM, termasuk perempuan.³¹ Implementasi praktis dari teori ini terlihat ketika setiap bentuk kekerasan terhadap istri didefinisikan sebagai pelanggaran terhadap *hifẓ al-nafs* (perlindungan jiwa) dan *hifẓ al-'aql* (perlindungan akal). Begitu pula dengan penelantaran ekonomi yang secara langsung mencederai *hifẓ al-māl* (perlindungan harta). Artinya, secara teologis, membiarkan hak istri sama dengan melanggar perintah *maqāṣid*. argumen ini jauh lebih kuat untuk mematahkan resistensi berbasis agama dibandingkan argumen HAM universal sekalipun.

Sementara itu, *Feminist Legal Theory* melengkapi *maqāṣid al-syari'ah* dengan mengungkap dimensi yang sering luput dari analisis hukum, bahwa klaim netralitas hukum menyembunyikan relasi kuasa yang timpang. Perspektif laki-laki secara historis mendominasi proses legislasi, interpretasi, dan penegakan hukum, sehingga hukum yang tampak netral pun sering melanggar ketidakadilan gender.³² *Feminist Legal Theory* (FLT) yang dikembangkan oleh Catharine MacKinnon menjadi instrumen kritis untuk membongkar mitos "netralitas hukum" yang selama ini melanggar ketimpangan relasi suami-istri. MacKinnon menegaskan bahwa hukum tidak pernah benar-benar netral, melainkan sebuah konstruksi sosial yang mereproduksi standar dan pengalaman laki-laki sebagai ukuran universal. Dalam konteks Indonesia, hukum yang tampak "objektif" sering kali menjadi ilusi yang menutupi bias patriarki, sehingga ia gagal menangkap realitas ketidakberdayaan istri karena pengalaman mereka tidak pernah dijadikan standar normatif dalam proses legislasi maupun interpretasi hukum.³³ Urgensi kritik ini tercermin nyata pada rendahnya angka pelaporan korban yang hanya menyentuh 19,6%, di mana sistem

²⁹ Maimun, *Ushul Fiqh I : Kontruksi Metodologi Hukum Islam Klasik Menuju Ushul Fiqh Kontemporer* (Malang: Literasi Nusantara, 2022)., hlm. 485

³⁰ Yusuf Al-Qaradhawi, *Fiqh Maqashid Syariah: Moderasi Islam Antara Aliran Tekstual Dan Aliran Liberal*, trans. Arif Munandar (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2018)., hlm. 7

³¹ Ramadiansyah Monsca Putra, Mohammad Nor Ichwan, and Najahan Musyafak, "Harmonisasi Maqāṣid Al-Syariah Dengan CEDAW: Pendekatan Dekonstruktif Abdullah Ahmed An-Na'im Dalam Reformasi Hukum Islam Berbasis Hak Asasi Perempuan," *Jurnal Restorasi Hukum* 8, no. 2 (2025): 295–322, <https://doi.org/10.14421/ozvq5x03>, hlm. 300

³² Ardan et al., *Reformasi Hukum Indonesia Melalui Lensa Feminist Legal Theory: Menyusun Keadilan Gender*.

³³ Yunita Sarah Rosalinda et al., "Perspektif Feminist Legal Theory Menurut Catherine MacKinnon Terhadap Permasalahan Hukum Dalam Kasus Baiq Nuril," *Bookchapter Hukum Dan Politik Dalam Berbagai Perspektif* 5 (2026): 1–13, <https://doi.org/10.15294/hp.v5i.626>, hlm.5-6

peradilan sering kali menuntut "pembuktian kaku" yang tidak sensitif terhadap kondisi psikis dan trauma korban.³⁴

Feminist Legal Theory menuntut agar pengalaman konkret perempuan sebagai korban KDRT, sebagai pihak yang bercerai, sebagai pihak yang berjuang mendapatkan nafkah menjadi bahan utama pembentukan dan penafsiran hukum.³⁵ Temuan ini memperluas analisis Ardan et al. (2025) yang membahas *Feminist Legal Theory* pada level reformasi legislasi, dengan menegaskan bahwa perspektif feminis juga harus diterapkan pada level advokasi kasus individual, yaitu setiap advokat yang mendampingi istri korban harus secara aktif mengangkat pengalaman kliennya sebagai bukti bias gender dalam sistem, bukan sekadar mengikuti prosedur hukum acara yang ada.

Perpaduan *maqāṣid al-syarī'ah* dan *Feminist Legal Theory* menghasilkan kerangka advokasi integratif yang merupakan kontribusi konseptual utama kajian ini. Kerangka ini tidak sekadar menggabungkan dua teori yang berbeda asal-usulnya, melainkan menunjukkan bahwa keduanya bermuara pada tujuan yang sama: menegakkan keadilan substantif bagi perempuan sebagai manusia yang bermartabat penuh. Secara praktis, kerangka ini memungkinkan advokat dan pendamping hukum menggunakan argumen *maqāṣid* ketika berhadapan dengan tokoh agama dan komunitas muslim yang resisten, sambil menggunakan argumen *Feminist Legal Theory* ketika berhadapan dengan aparat hukum dan pembuat kebijakan yang perlu disadarkan tentang bias gender. Kerangka ganda ini secara strategis menutup celah yang selama ini menjadi ruang bagi resistensi dan tidak bisa lagi ditolak atas nama agama karena *maqāṣid* justru mewajibkan perlindungan perempuan, dan tidak bisa lagi diabaikan atas nama netralitas hukum karena *Feminist Legal Theory* membuktikan bahwa netralitas itu adalah mitos.

Berdasarkan empat faktor hambatan struktural dan dua kerangka teoritis yang telah dianalisis, kajian ini merumuskan model advokasi hukum komprehensif bagi istri yang harus memenuhi lima kriteria sekaligus. **Pertama**, holistik dan multidimensi, mencakup dimensi hukum, psikologis, ekonomi, dan sosial secara terpadu. Kriteria ini merupakan bentuk nyata dari perlindungan terhadap *al-darūriyyāt al-khams*. Layanan medis dan psikologis bukan sekadar bantuan teknis, melainkan upaya menjaga jiwa (*hifẓ al-nafs*) dan akal (*hifẓ al-'aql*), sementara bantuan hukum litigasi berfungsi menjaga kehormatan (*hifẓ al-'ird*) istri di hadapan hukum. **Kedua**, berperspektif keadilan gender yang konsisten. Kriteria ini bertujuan untuk secara aktif membongkar "mitos netralitas hukum" yang sering kali menyembunyikan bias patriarki. Advokasi dalam model ini harus berani menantang standar

³⁴ Menata Data, Menajamkan Arah Refleksi Pendokumentasian Dan Tren Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan 2024., hlm. vx

³⁵ Ikrom, "Syariat Islam Dalam Perspektif Gender Dan HAM."

maskulin dalam pembuktian hukum, seperti tuntutan bukti fisik yang kaku dalam KDRT, yang selama ini cenderung menyudutkan posisi istri.. **Ketiga**, berakar pada nilai-nilai Islam dan *maqāṣid al-syarī'ah* agar dapat diterima oleh masyarakat Muslim Indonesia. **Keempat**, memberdayakan perempuan sebagai subjek aktif dalam perjuangan hak-haknya sendiri, bukan hanya sebagai objek yang dibantu. Model ini menolak menempatkan istri hanya sebagai objek atau "korban yang perlu dikasihani". Sejalan dengan semangat *Feminist Legal Theory*, kriteria ini bertujuan mengembalikan agensi dan kedaulatan perempuan atas hak-hak hukumnya sendiri, sehingga mereka menjadi partisipan aktif dalam perjuangan keadilan. **Kelima**, berorientasi pada perubahan sistemik jangka panjang, tidak hanya penyelesaian kasus per kasus.³⁶ Model ini dirangkum dalam Tabel 1 berikut.

Tabel 1. Model Advokasi Hukum Komprehensif bagi Istri

Dimensi Advokasi	Bentuk Layanan/ Intervensi	Landasan Hukum
Hukum Litigasi	Pendampingan sidang, penyusunan gugatan kumulatif (nafkah iddah, mut'ah, hadhanah), pengawasan eksekusi.	UU No. 23/2004, KHI Pasal 80–81, 149–158, UU No. 1/1974, <i>Maqāṣid al-Syarī'ah</i>
Hukum Non-Litigasi	Mediasi keluarga, negosiasi nafkah, konsultasi hukum gratis (Posbakum), literasi hak berbasis komunitas.	KHI, Permenkumham Bantuan Hukum, <i>Feminist Legal Theory</i> .
Psikologis	Konseling trauma, dukungan emosional berkelanjutan, penyediaan rumah aman (<i>safe house</i>).	<i>Hifz al-nafs</i> , <i>Hifz al-'aql</i> , UU No. 23/2004 Pasal 10.

³⁶ Mallongi, Alghifari, and Rizal, "Eksistensi Pos Bantuan Hukum Dalam Menjamin Perlindungan Hak Perempuan Dan Anak Pasca Perceraian Studi Kasus Pengadilan Agama Makassar Klas 1 A"; Zainab Ompu Jainah et al., "Peran Hukum Dalam Perlindungan Anak Dan Pemberdayaan Perempuan Sebagai Upaya Mewujudkan Keadilan Gender Di Indonesia.," *Journal of Health Education Law Information and Humanities* 2, no. 2 (2025), <https://doi.org/10.57235/helium.v2i2.6728>; Ardan et al., *Reformasi Hukum Indonesia Melalui Lensa Feminist Legal Theory: Menyusun Keadilan Gender*; Imtihanah, "Hukum Keluarga Islam Ramah Gender: Elaborasi Hukum Keluarga Islam Dengan Konsep Mubadalah"; Fauzi, "Pembaruan Hukum Keluarga Islam Di Indonesia."

Ekonomi	Pemberdayaan ekonomi korban, pendampingan penagihan nafkah pasca-putusan, pelatihan keterampilan kerja.	<i>Hifz al-māl</i> , KHI Pasal 80–81, Model BSK Malaysia.
Struktural/ Kebijakan	Advokasi pembentukan lembaga penagih nafkah nasional, reformasi prosedur ramah perempuan, penguatan pencatatan nikah.	<i>Feminist Legal Theory</i> , <i>Maqāṣid al-Syarī'ah</i> , HAM Universal
Sosial- Budaya	Kampanye anti-KDRT berbasis nilai Islam, pendidikan keadilan gender dan literasi hukum.	<i>Hifz al-'ird</i> , <i>Hifz al-nasl</i> , Konsep <i>Mubādalāh</i> .

Konsekuensi ketiadaan advokasi semacam ini sangat serius. Pada level individu, perempuan yang tidak mendapat pendampingan dalam proses perceraian cenderung gagal memperoleh nafkah *iddah*, nafkah *mut'ah*, dan nafkah anak.³⁷ Mereka juga rentan mengalami trauma berkepanjangan karena tidak ada dukungan psikologis dan hukum yang memadai. Kajian ini memperluas analisis Patawari et al. (2024) yang menyoroti hak-hak istri korban KDRT pasca perceraian, dengan menegaskan bahwa kegagalan pemenuhan hak tersebut bukan sekadar akibat lemahnya norma hukum, melainkan akibat langsung dari absennya advokasi yang terencana dan sistematis.³⁸

Pada level sosial, ketiadaan advokasi sistematis melanggengkan siklus kemiskinan perempuan pasca perceraian, memperburuk kondisi tumbuh kembang anak-anak yang diasuh ibu tunggal tanpa dukungan ekonomi memadai, dan memperkuat persepsi budaya bahwa perempuan memang tidak berdaya.³⁹ Kondisi ini bukan kegagalan

³⁷ Sulistiani and Maulida, "Perbandingan Praktik Eksekusi Nafkah Untuk Melindungi Wanita Dan Anak Dalam Hukum Keluarga Di Indonesia Dan Malaysia."

³⁸ Andi Yusri Patawari, Kurniati, and M. Misbahuddin, "Perlindungan Hukum Terhadap Hak-Hak Istri Korban KDRT Pasca Perceraian Berbasis Nilai Keadilan Dalam Hukum Islam Dan Hukum Nasional," *Al-Syakhshiyyah: Jurnal Hukum Keluarga Islam Dan Kemanusiaan* 6, no. 1 (2024), <https://doi.org/10.30863/as-hki.v6i1.6670>.

³⁹ Jainah et al., "Peran Hukum Dalam Perlindungan Anak Dan Pemberdayaan Perempuan Sebagai Upaya Mewujudkan Keadilan Gender Di Indonesia."

individual perempuan, melainkan kegagalan sistemik dari sistem perlindungan hukum yang tidak diimbangi infrastruktur advokasi yang kuat dan merata. Setiap hari tanpa advokasi yang memadai adalah sehari di mana seorang istri korban KDRT tidak mendapat pendampingan, seorang mantan istri kehilangan nafkah yang sudah diputuskan pengadilan, dan seorang perempuan menghadapi sistem hukum yang rumit sendirian tanpa pemandu.

Model advokasi integratif ini bukan sekadar penggabungan dua teori, melainkan sebuah rekayasa metodologis untuk menjamin keadilan substantif bagi istri dalam sistem hukum yang masih maskulin. *Maqāṣid al-Syarī'ah* menyediakan legitimasi teologis bahwa perlindungan istri adalah kewajiban agama yang setara dengan menjaga agama itu sendiri (*hifz al-dīn*), sementara *Feminist Legal Theory* berperan membongkar mitos "netralitas hukum" yang selama ini menyembunyikan relasi kuasa yang timpang. Dengan menyatukan keduanya, advokasi tidak lagi terjebak pada teks formal, tetapi bergerak pada pemulihan hakikat kemanusiaan perempuan. Kerangka ini memungkinkan advokat melakukan "perlawanan" dua arah: menggunakan argumen *maqāṣid* untuk mematahkan resistensi tokoh agama, dan menggunakan argumen feminis untuk mendesak reformasi kebijakan di lembaga negara. Implementasi praktisnya tercermin dalam Tabel 1, di mana dimensi hukum, psikologis, dan ekonomi diintegrasikan untuk memastikan bahwa kemaslahatan (*maṣlaḥah*) benar-benar terwujud dalam bentuk akses keadilan yang nyata, bukan sekadar janji normatif. Oleh karena itu, model integratif ini merupakan instrumen transformatif yang mampu mendekonstruksi residu "Ibuisme Negara" dan menggantinya dengan paradigma keadilan gender yang berakar pada nilai-nilai keislaman yang progresif.

Kesimpulan

Kegagalan perlindungan normatif terhadap hak istri di Indonesia berakar pada hambatan struktural yang meliputi tekanan budaya patriarki, rendahnya literasi hukum, keterbatasan lembaga layanan, serta bias gender aparat penegak hukum yang melanggar ketidakadilan sistemik. Sebagai solusi, advokasi hukum berperan sebagai instrumen transformatif yang menjembatani norma dan realitas melalui pendampingan holistik, pemanfaatan instrumen PERMA No. 3 Tahun 2017 untuk memitigasi bias yudisial, serta pengawasan ketat pada tahap eksekusi hak pasca-perceraian. Kajian ini menawarkan Model Advokasi Integratif Maqāṣid-Feminis sebagai kerangka ideal yang menggabungkan legitimasi teologis dengan kritik gender guna menjamin keadilan substantif, di mana penguatan infrastruktur hukum melalui pembentukan lembaga penagih nafkah nasional menjadi rekomendasi kebijakan utama untuk memutus rantai pemiskinan perempuan

Reference

- Alfaizi, Muchammad Qosim. "Membangun Kesetaraan Gender Dalam Kehidupan Keluarga Perspektif Hukum Islam." *Jurnal Restorasi Hukum* 5, no. 1 (2022): 88–104. <https://doi.org/10.14421/jrh.v5i1.2383>.
- Alfariszi, Maajid, dan Khoirul Ahsan. "Pelanggaran Hak Asasi Dalam Rumah Tangga Perspektif Hukum Keluarga Islam Dan Kitab Undang-Undang Hukum Positif Indonesia." *Shar-E: Jurnal Kajian Ekonomi Hukum Syariah* 10, no. 2 (2024): 122–32. <https://doi.org/10.37567/shar-e.v10i2.2881>.
- Al-Qaradhawi, Yusuf. *Fiqh Maqashid Syariah: Moderasi Islam Antara Aliran Tekstual dan Aliran Liberal*. Translated by Arif Munandar. Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2018.
- Ardan, Rendra Bhaktie Kusuma, Solechan, Ardila Anjar Sari, and Bimo Prasetyo. *Reformasi Hukum Indonesia Melalui Lensa Feminist Legal Theory: Menyusun Keadilan Gender*. 11, no. 1 (2025): 54–69. <https://doi.org/10.31943/yustitia.viii.333>.
- Fauzi, Anwar. "Pembaruhan Hukum Keluarga Islam Di Indonesia." *Peradaban Journal of Law and Society* 4, no. 1 (2025). <https://doi.org/10.59001/pjls.v4i1.493>.
- Hestiani, Dewi, Eka Wahyuni Amiruddin, dan Muh. Saleh. "Tinjauan Literatur Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT): Faktor Penyebab, Korban, Dan Dampaknya." *Journal of Humanities and Social Studies* 1, no. 3 (2023): 798–804.
- Ikrom, M. "Syariat Islam Dalam Perspektif Gender Dan HAM." *Humanika*

- 18, no. 1 (2019). <https://doi.org/10.21831/hum.v18i1.23126>.
- Imtihanah, A. "Hukum Keluarga Islam Ramah Gender: Elaborasi Hukum Keluarga Islam Dengan Konsep Mubadalah." *Kodifikasi* 14, no. 2 (2020). <https://doi.org/10.21154/kodifikasia.v14i2.2197>.
- Jainah, Zainab Ompu, Dymaz Refanza, M. Arkan Aqeel, dan Alvinzach Ahmad. "Peran Hukum Dalam Perlindungan Anak Dan Pemberdayaan Perempuan Sebagai Upaya Mewujudkan Keadilan Gender Di Indonesia." *Journal of Health Education Law Information and Humanities* 2, no. 2 (2025). <https://doi.org/10.57235/helium.v2i2.6728>.
- Jufrianto, Rahmat Riyanda Agusta. "Transformasi Hukum Perceraian Dalam Islam Dan Relevansi Hukum Positif Di Indonesia." *Usrah: Jurnal Hukum Keluarga Islam* 6, no. 1 (2025). <https://doi.org/10.46773/usrah.v6i1.1620>.
- Karunia, M. "Peran Advokat Dalam Pemberian Bantuan Hukum Dalam Perkara Pemenuhan Hak-Hak Anak Dan Mantan Istri Dalam Sebuah Perceraian." *Jurnal Komunikasi Hukum* 11, no. 1 (2025). <https://doi.org/10.23887/jkh.v11i1.101973>.
- Maimun. *Ushul Fiqh I : Kontruksi Metodologi Hukum Islam Klasik Menuju Ushul Fiqh Kontemporer*. Malang: Literasi Nusantara, 2022.
- Mallongi, Andi Agung, Muh. Alghifari, dan Muhammad Rizal. "Eksistensi Pos Bantuan Hukum Dalam Menjamin Perlindungan Hak Perempuan Dan Anak Pasca Perceraian Studi Kasus Pengadilan Agama Makassar Klas 1 A." *Usrah: Jurnal Hukum Keluarga Islam* 5, no. 1 (2024). <https://doi.org/10.46773/usrah.v5i2.1324>.
- Menata Data, Menajamkan Arah Refleksi Pendokumentasian Dan Tren Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan 2024*. Jakarta: Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, 2025.
- Patawari, Andi Yusri, Kurniati, dan M. Misbahuddin. "Perlindungan Hukum Terhadap Hak-Hak Istri Korban KDRT Pasca Perceraian Berbasis Nilai Keadilan Dalam Hukum Islam Dan Hukum Nasional." *Al-Syakhshiyah: Jurnal Hukum Keluarga Islam Dan Kemanusiaan* 6, no. 1 (2024). <https://doi.org/10.30863/as-hki.v6i1.6670>.
- Putra, Ramadiansyah Monsca, Mohammad Nor Ichwan, dan Najahan Musyafak. "Harmonisasi Maqāsid Al-Syariah Dengan CEDAW: Pendekatan Dekonstruktif Abdullah Ahmed An-Na'im Dalam Reformasi Hukum Islam Berbasis Hak Asasi Perempuan." *Jurnal Restorasi Hukum* 8, no. 2 (2025): 295–322. <https://doi.org/10.14421/ozvq5x03>.
- Putri, Dyah Erie Shinta. "Peran Wanita Karier Dalam Rumah Tangga

- Anggota Militer Berbasis Mubadalah.” *Jurnal Restorasi Hukum* 8, no. 2 (2025): 209–32. <https://doi.org/10.14421/kf3g7720>.
- Rosalinda, Yunita Sarah, Ghina Nisrina, Muhammad Alldo Hibahtillah, dan Dewi Sulistianingsih. “Perspektif Feminist Legal Theory Menurut Catherine MacKinnon Terhadap Permasalahan Hukum Dalam Kasus Baiq Nuril.” *Bookchapter Hukum Dan Politik Dalam Berbagai Perspektif* 5 (2026): 1–13. <https://doi.org/10.15294/hp.v5i.626>.
- Sulistiani, Siska Lis, dan Ira Rohmah Maulida. “Perbandungan Praktik Eksekusi Nafkah Untuk Melindungi Wanita Dan Anak Dalam Hukum Keluarga Di Indonesia Dan Malaysia.” *Tahkim (Jurnal Peradaban Dan Hukum Islam)* 8, no. 2 (2025): 73–88. <https://doi.org/10.29313/tahkim.v8i2.8161>.
- Suryakusuma, Julia. *Ibuisme Negara: Konstruksi Sosial Keperempuanan Orde Baru*. Translated by Nugraha Katjasungkana dan Tam Notosusanto. Edisi Dwibahasa. Depok: Komunitas Bambu, 2021.
- Tim Redaksi Nuansa Aulia. *Kompilasi Hukum Islam*. Bandung: Nuansa Aulia, 2020.
- Ulinnuha, M., dan A. Widiyanto. “Advocacy for Muslim Women and Children as Victims of Domestic Violence in Central Java, Indonesia.” *IJORESH Indonesian Journal of Religion Spirituality and Humanity* 4, no. 1 (2025). <https://doi.org/10.18326/ijores.v4i1.108-133>.
- Wani, Faisar Ananda Arfa, dan Ibnu Radwan Siddiq Turnip. “Kesetaraan Gender Dalam Hukum Keluarga Islam Dan Hukum Positif.” *Hidayah: Cendekia Pendidikan Islam Dan Hukum Syariah* 2, no. 2 (2025): 191–205. <https://doi.org/10.61132/hidayah.v2i2.940>.
- Wicaksono, Adnan Bayu, dan Winning Son Ashari. “Analisis Perlindungan Islam Terhadap Perempuan Korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga Dalam Tinjauan Maqashid Syariah.” *Rayah Al-Islam* 8, no. 3 (2024): 888–904. <https://doi.org/10.37274/rais.v8i3.1027>.



Relokasi Pasar Tradisional dan Ketidakpastian Hukum Administrasi: Studi Kasus Pengelolaan Pasar Kowen Pasca-Perubahan Regulasi

Nurainun Mangunsong,¹ Amalia Putri Afifah.²

¹UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, Indonesia dan e-mail: nurainun.mangunsong@uin-suka.ac.id

²UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta dan e-mail: mayumi.liat8@gmail.com.

Abstract: *Traditional markets serve as public spaces that integrate the economic, social, and cultural life of local communities, yet their existence is increasingly marginalized by modernization and the expansion of modern retail markets. This study examines the relocation of klitikan traders to Kowen Market in Sidokarto, Sleman, which has raised legal issues concerning legal certainty, authority legitimacy, and the protection of traders' economic interests. Normatively, market management refers to Sleman Regional Regulation No. 3 of 2020, Regent Regulation No. 11 of 2015, and Government Regulation No. 11 of 2021 on Village-Owned Enterprises. However, institutional changes introduced by the latter regulation were not accompanied by adequate transitional arrangements at the regional level. This research employs a socio-legal method with a qualitative approach using field observations, interviews, and regulatory analysis. The findings reveal a significant administrative legal gap marked by regulatory disharmony, weak transition design, and institutional uncertainty. The study highlights the importance of adaptive and coherent administrative governance to ensure sustainable management of traditional markets.*

Keywords: *Administrative Law, Traditional Markets, Market Governance, Law and Development, and Good Governance*

Abstrak: Pasar tradisional berfungsi sebagai ruang publik yang memadukan kehidupan ekonomi, sosial, dan kultural masyarakat lokal, namun keberadaannya semakin terpinggirkan oleh modernisasi dan ekspansi pasar ritel modern. Penelitian ini mengkaji relokasi pedagang klitikan ke Pasar Kowen di Sidokarto, Sleman, yang menimbulkan persoalan hukum terkait kepastian hukum, legitimasi kewenangan, serta perlindungan kepentingan ekonomi pedagang. Secara normatif, pengelolaan pasar merujuk pada Perda Sleman No. 3 Tahun 2020, Perbup No. 11 Tahun 2015, dan PP No. 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa. Namun, perubahan desain kelembagaan yang diperkenalkan oleh regulasi terakhir tidak diikuti dengan pengaturan transisi yang memadai di tingkat daerah. Penelitian ini menggunakan metode sosio-legal dengan pendekatan kualitatif melalui observasi lapangan, wawancara, serta analisis regulasi. Hasil penelitian menunjukkan adanya kesenjangan hukum administratif yang ditandai oleh disharmoni regulasi, lemahnya desain transisi kebijakan, serta ketidakpastian kelembagaan. Studi ini menegaskan pentingnya tata kelola administrasi yang adaptif dan terkoordinasi untuk menjamin pengelolaan pasar tradisional yang berkelanjutan.

Kata kunci: *Hukum Administrasi Negara, Pasar Tradisional, Penataan Pasar, Hukum Pembangunan, dan Good Governance*



Copyright © 2026 by Author(s)

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

Pendahuluan

Pasar tradisional merupakan ruang publik yang tidak hanya menjalankan fungsi ekonomi, tetapi juga mengemban fungsi sosial dan budaya yang strategis dalam kehidupan masyarakat.¹ Pasar tradisional berfungsi sebagai pusat interaksi sosial, sarana distribusi barang kebutuhan pokok, serta penopang utama ekonomi kerakyatan yang melibatkan pedagang kecil dan sektor informal.² Namun, dalam beberapa dekade terakhir, derasnya arus modernisasi dan ekspansi pasar modern telah secara signifikan menggeser posisi pasar tradisional, sehingga memunculkan persoalan struktural terkait penurunan daya saing, degradasi fungsi sosial, serta ancaman terhadap keberlanjutan ekonomi pedagang kecil.³

Dalam perspektif negara kesejahteraan (*welfare state*), keberadaan pasar tradisional tidak dapat dipahami semata-mata sebagai aktivitas ekonomi privat, melainkan sebagai bagian dari pelayanan publik dan instrumen pemerataan kesejahteraan masyarakat.⁴ Konsepsi ini sejalan dengan mandat konstitusional Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan peran negara dalam menguasai dan mengelola cabang-cabang produksi yang penting bagi hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu, intervensi pemerintah daerah terhadap pasar tradisional, baik melalui kebijakan pembangunan, penataan, revitalisasi, maupun relokasi pedagang, harus ditempatkan dalam kerangka hukum administrasi negara sebagai tindakan pemerintahan (*bestuursdaad*) yang mengandung kewenangan publik dan menimbulkan konsekuensi yuridis, sosial, serta ekonomi bagi masyarakat.⁵

Kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan pasar tradisional dapat ditelusuri dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014), yang memberikan atribusi kewenangan kepada daerah dalam urusan

¹ Nurul Bayanah, "Pasar-Tradisional-Sebagai-Pusat-Interaksi-Sosial-Di-Indralaya-Sumatera-Selatan" (Bali: Kompasiana, 2024).

² Simon Pieter Soegijono, "Menata Pasar Tradisional Sebagai Pusat Aktivitas Ekonomi Dan Sosial Di Kota Ambon," *Widyakala Journal* 9, no. 1 (n.d.).

³ Karakteristik Pasar Tradisional Dan Pasar Modern Ditinjau Dari Strategi Bauran Pemasaran Di Kota Bandung," *Jurnal Ilmiah Manajemen, Ekonomi, & Akuntansi (MEA)* 3, no. 3 (2019): 86–100; Titin Agustin Nengsih, Fani Kurniawan, and Ahmad Syukron Prasaja, "Analisis Perbandingan Keputusan Membeli Di Pasar Tradisional Dan Modern," *Indonesian Journal of Islamic Economics and Business* 6, no. 1 (2021): 17–31..

⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006); Fatkhiyatul Fadilah Farah, "Analysis of the Potential Traditional Market in Improving Trader Welfare in Islamic Perspective" (IAIN Purwokerto, 2021).

⁵ HR, *Hukum Administrasi Negara*; W Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara* (Sinar Grafika, 2021).

perdagangan dan pengelolaan fasilitas publik.⁶ Kerangka ini kemudian diperkuat melalui berbagai regulasi sektoral, termasuk Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern (Perpres No. 112 Tahun 2007), serta peraturan daerah yang menjadi dasar operasional pengelolaan pasar rakyat. Dalam konteks ini, kebijakan penataan dan relokasi pasar seharusnya dilaksanakan dengan memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU No. 30 Tahun 2014), termasuk prinsip kepastian hukum, kemanfaatan, keadilan, serta partisipasi masyarakat.

Namun demikian, dalam praktiknya, kerangka hukum yang ada, baik di tingkat pusat maupun daerah, belum sepenuhnya mampu menjawab tantangan penataan dan revitalisasi pasar tradisional secara komprehensif. Banyak kebijakan penataan pasar masih berorientasi pada aspek fisik dan tata ruang, tanpa diiringi desain regulasi dan mekanisme transisi yang memadai untuk melindungi keberlanjutan usaha pedagang kecil. Kelemahan ini terlihat dari minimnya pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, lemahnya perlindungan terhadap hak ekonomi pedagang, serta potensi munculnya sengketa administratif akibat kebijakan relokasi yang tidak responsif dan partisipatif. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara tujuan normatif kebijakan pasar tradisional dan realitas implementasinya, yang menempatkan isu penataan pasar sebagai persoalan hukum administrasi yang krusial dan layak dikaji secara mendalam.

Sejumlah penelitian terdahulu, antara lain oleh Nurul Bayanah,⁷ Tri Anggaraini, Mardiansyah Arisandi et al.,⁸ serta Amtai Alasan,⁹ menunjukkan bahwa pasar tradisional memiliki fungsi strategis sebagai pusat interaksi sosial dan penggerak ekonomi masyarakat lokal. Kajian-kajian tersebut umumnya lebih menekankan dimensi sosial dan ekonomi pasar tradisional, tanpa mengulas secara memadai instrumen hukum yang menopang keberlanjutan dan tata kelolanya. Sementara dari perspektif hukum, penelitian yang dilakukan oleh Genesis

⁶ Nurainun Mangunsong, "Penataan Regulasi Perizinan Berusaha Di DIY" (Universitas Islam Indonesia, 2025).

⁷ Bayanah, "Pasar-Tradisional-Sebagai-Pusat-Interaksi-Sosial-Di-Indralaya-Sumatera-Selatan."

⁸ Dede Anwar Musadad et al., "Implementation Research for Developing Civil Registration and Vital Statistics (CRVS) Systems: Lessons from Indonesia," *BMJ Global Health* 8, no. 7 (2023).

⁹ Amtai Alasan, "Formulasi Kebijakan Publik: Studi Relokasi Pasar," 2021.

Sembiring Depari et al.,¹⁰ Farida Umami et al.,¹¹ serta pemikiran Mochtar Kusumaatmadja¹² menyoroti peran pemerintah dalam mendorong penguatan pasar tradisional dari aspek sosial-ekonomi dan pembangunan. Meskipun demikian, kajian-kajian tersebut masih relatif terbatas dalam mengelaborasi peran Hukum Administrasi Negara sebagai instrumen utama dalam membangun tata kelola pasar tradisional yang efektif, akuntabel, dan berkelanjutan dalam kerangka hukum pembangunan.

Lebih lanjut, penelitian hukum yang ada belum secara mendalam menguji efektivitas regulasi daerah, seperti Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Pasar Kabupaten, Peraturan Bupati Sleman Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kriteria Pasar Tradisional, serta Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa, dalam mendorong terwujudnya pasar tradisional yang adaptif dan berdaya saing di tengah ekspansi pasar modern. Akibatnya, masih terdapat kesenjangan antara desain normatif regulasi dengan kebutuhan tata kelola pasar rakyat yang lebih partisipatif, transparan, dan responsif terhadap kepentingan pedagang kecil dan masyarakat lokal.

Bertolak dari konteks tersebut, penelitian ini mengambil studi kasus Pasar Kowen Sidokarto, Godean, Sleman, yang merepresentasikan kebijakan relokasi pedagang klitikan dari sepanjang Jalan Ahmad Yani sebagai jalan provinsi ke lokasi pasar yang lebih tertata. Kebaruan penelitian ini terletak pada upaya memadukan teori hukum pembangunan dan teori tata kelola pemerintahan dalam membaca praktik revitalisasi pasar lokal.¹³ Pasar tidak hanya dipahami sebagai ruang aktivitas sosial dan ekonomi, tetapi juga sebagai arena di mana hukum administrasi negara bekerja sebagai sarana rekayasa sosial.¹⁴ Dengan kerangka ini, penelitian diarahkan untuk menjawab dua pokok persoalan utama, yaitu sejauh mana penataan Pasar Kowen pasca pembangunan mampu menopang keberlanjutan fungsi pasar rakyat sekaligus mendorong tata kelola yang sejalan dengan prinsip-prinsip

¹⁰ Genesis Sembiring Depari, Elisabet Tambunan, and Roberto Purba, "Pemasaran Digital Di Era Pandemi Covid-19," *ABDIKAN: Jurnal Pengabdian Masyarakat Bidang Sains Dan Teknologi* 1, no. 2 (2022): 109–13.

¹¹ Farida Umami, Ahkam Nashrullah Maududi, and Aminah Rizqi Mahmudah, "A Discourse of General Principles of Good Governance in Public Services in Indonesia," *Indonesian Journal of Pancasila and Global Constitutionalism* 1, no. 1 (2022): 17–32.

¹² Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan* (Bandung: Alumni, 2002).

¹³ Widya Afifah, "Perilaku Konsumsi Masyarakat Pedesaan Akibat Tempat Perbelanjaan Modern Ditinjau Dari Sosiologi Ekonomi Islam (Study Kasus Swalayan Gunung Makmur Desa Tegal Kecamatan Kandat Kabupaten Kediri)" (IAIN Kediri, 2021).

¹⁴ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, Dan Pembangunan*, *Binacipta* (Bandung, 2006).

good governance,¹⁵ serta bagaimana pola pengelolaan pasar tradisional terbentuk di tengah perubahan rezim regulasi desa dan badan usaha milik desa atau kalurahan.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris dengan paradigma *socio-legal research*, yang menempatkan hukum tidak hanya sebagai norma tertulis (*law in the books*), tetapi juga sebagai praktik sosial yang beroperasi dalam konteks pemerintahan dan masyarakat (*law in action*).¹⁶ Pendekatan ini dipilih untuk menganalisis efektivitas hukum administrasi dalam kebijakan relokasi dan pengelolaan pasar tradisional, khususnya dalam mengelola transisi kewenangan dan tata kelola kelembagaan di tingkat lokal.

Penelitian ini merupakan penelitian lapangan (*field research*) yang bersifat deskriptif-analitis. Sifat deskriptif digunakan untuk memetakan proses relokasi pedagang dan pengelolaan Pasar Kowen secara faktual, sedangkan analisis difokuskan pada penilaian kritis terhadap tindakan pemerintahan daerah sebagai bentuk keputusan dan kebijakan administratif. Dengan demikian, penelitian ini tidak berhenti pada pemaparan fakta empiris, tetapi mengaitkannya dengan asas-asas hukum administrasi negara, seperti kepastian hukum, kemanfaatan, keadilan, serta partisipasi masyarakat.¹⁷

Pendekatan yuridis empiris dilakukan dengan cara mengkaji keterkaitan antara norma hukum yang mengatur pengelolaan pasar dan Badan Usaha Milik Desa/Kalurahan (BUMDes/BUMKal) dengan realitas implementasi kebijakan relokasi Pasar Kowen.¹⁸ Dalam konteks ini, hukum dipahami sebagai instrumen kebijakan publik (*policy instrument*) yang pelaksanaannya sangat dipengaruhi oleh dinamika kelembagaan dan praktik administrasi pemerintahan daerah.

Lokasi penelitian berada di Pasar Kowen Sidokarto, Kecamatan Godean, Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada karakteristik Pasar Kowen sebagai hasil kebijakan relokasi pedagang klitikan yang melibatkan pemerintah daerah, pemerintah kalurahan, serta pengelola pasar berbasis BUMKal. Subjek penelitian meliputi pengelola pasar, pengurus BUMKal, pedagang pasar, serta pihak-pihak terkait yang terlibat dalam proses perencanaan

¹⁵ Lutgart Van den Berghe, *International Standardisation of Good Corporate Governance: Best Practices for the Board of Directors* (Springer Science & Business Media, 2012).

¹⁶ Adriaan W Bedner et al., "Kajian Sosio-Legal," *Denpasar: Pustaka Larasan*, 2012.

¹⁷ Merlien Irene Matitaputty et al., *HUKUM ADMINISTRASI NEGARA (Konsep Fundamental, Perkembangan Kontemporer, Dan Kasus)*, ed. Richo Andi Wibowo, 1st ed. (Depok: Rajawali Press, 2024).

¹⁸ Suyanto, *Metode Penelitian Hukum Pengantar Penelitian Normatif, Empiris Dan Gabungan*, ed. Suyanto, 1st ed. (Jawa Tengah: Unigres Press, 2023).

dan pelaksanaan relokasi.

Penelitian ini menggunakan dua jenis data, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui pertama, observasi lapangan, untuk mengamati kondisi fisik pasar, fasilitas publik, pola aktivitas perdagangan, serta interaksi antara pedagang, pengelola, dan pengunjung pasar. Kedua, wawancara mendalam, yang dilakukan secara semi-terstruktur dengan pengelola Pasar Kowen (Ketua Paguyuban Pasar Kowen), pedagang, Lurah Sidokarto, dan Pengurus BUMKal. Wawancara difokuskan pada proses relokasi, mekanisme pengelolaan pasar, kendala kelembagaan, serta dampak perubahan regulasi terhadap keberlanjutan pasar.

Data sekunder terdiri atas bahan hukum primer yang meliputi peraturan perundang-undangan yang relevan, antara lain peraturan daerah tentang pengelolaan pasar, peraturan daerah tentang Badan Usaha Milik Desa/Kalurahan, serta peraturan pemerintah yang mengatur BUMDes. Kemudian bahan hukum sekunder yakni berupa literatur hukum administrasi negara, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu yang membahas relokasi pasar tradisional, tata kelola pemerintahan daerah, serta hukum sebagai sarana perubahan sosial.

Teknik pengumpulan dan analisis data dilakukan dengan analisis kualitatif.¹⁹ Tahapan analisis meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan secara analitis. Data empiris hasil observasi dan wawancara dikaitkan dengan norma hukum administrasi dan teori hukum pembangunan untuk mengidentifikasi adanya *gap* hukum administratif, khususnya terkait ketidaksinkronan regulasi, kelemahan desain transisi kebijakan, dan persoalan kontinuitas kelembagaan.

Analisis dilakukan dengan menempatkan kebijakan relokasi Pasar Kowen sebagai tindakan pemerintahan yang harus diuji dari segi kesesuaian antara tujuan normatif kebijakan dan efektivitas implementasinya. Dengan pendekatan ini, penelitian tidak hanya menjelaskan bagaimana kebijakan relokasi dijalankan, tetapi juga menilai sejauh mana hukum administrasi mampu berfungsi sebagai instrumen rekayasa sosial yang berkelanjutan.

Pembahasan

Tata Kelola Pasar Kowen dalam Perspektif Hukum Administrasi dan Hukum Pembangunan

Penataan dan pengelolaan pasar tradisional merupakan salah satu arena penting dalam praktik Hukum Administrasi Negara, karena

¹⁹ Sri Nurhayati Qodriyatun et al., *Sampah Plastik Dan Implikasi Kebijakan Pembatasan Plastik Sekali Pakai Terhadap Industri Dan Masyarakat* (Jakarta: Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI bekerja sama dengan Intrans Publishing, 2019).

di dalamnya terdapat interaksi antara kebijakan publik, kewenangan pemerintah daerah, serta kepentingan ekonomi masyarakat kecil.²⁰ Dalam konteks Kabupaten Sleman, keberadaan Pasar Kowen dapat dipahami sebagai entitas sosial-ekonomi yang tidak hanya menyediakan ruang transaksi, tetapi juga menjadi pusat interaksi sosial dan penghidupan utama bagi pedagang kecil dan pelaku usaha mikro. Oleh karena itu, setiap upaya penataan, revitalisasi, ataupun relokasi pasar tradisional harus ditempatkan dalam kerangka hukum yang jelas dan akuntabel, sehingga fungsi sosial-ekonomi pasar tetap terjaga, sekaligus mampu mendorong efisiensi, ketertiban, dan kesejahteraan masyarakat.²¹

Dari perspektif Hukum Administrasi Negara, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk melakukan pengaturan (*regulation*), pengawasan (*supervision*), serta pemberian izin (*licensing*)²² dalam rangka penyelenggaraan pasar tradisional. Kewenangan ini mendapat dasar normatif dari Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 3 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Pasar Kabupaten, yang mengatur mengenai penyelenggaraan, pengelolaan, serta pengembangan pasar tradisional. Dalam Pasal 2 dan 3 disebutkan, pasar dipandang sebagai bagian dari pelayanan publik yang harus diselenggarakan secara tertib, transparan, dan berkeadilan. Hal ini menunjukkan adanya pergeseran paradigma dari sekadar ruang ekonomi informal menjadi objek tata kelola publik yang diatur secara administratif. Dengan demikian, pasar tidak lagi dipandang sebagai ruang ekonomi yang berjalan secara alamiah, melainkan sebagai institusi yang harus dikelola berdasarkan prinsip hukum dan tata kelola yang baik (*good governance*).

Sementara itu, Peraturan Bupati Sleman Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kriteria Pasar Tradisional memberikan batasan normatif mengenai karakteristik pasar tradisional, termasuk pola transaksi, struktur pelaku usaha, hingga pengelolaan sarana-prasarana. Penegasan kriteria ini penting karena memberikan landasan yuridis bagi pemerintah daerah untuk membedakan antara pasar tradisional dan pasar modern, sekaligus menentukan model regulasi yang sesuai bagi masing-masing. Dalam konteks Pasar Kowen, keberadaan peraturan ini memberikan kejelasan bahwa pengelolaan pasar harus tetap berpijak pada prinsip perlindungan sektor usaha mikro dan informal, sekaligus memastikan adanya standar pelayanan, kebersihan, ketertiban, serta

²⁰ Alasan, "Formulasi Kebijakan Publik: Studi Relokasi Pasar."

²¹ Alasan; Sudi Fahmi and Doni Aprialdi, "Model Pengaturan Yang Efektif Terkait Pengelolaan Pasar Tradisional Di Indonesia," *Jurnal Hukum Samudra Keadilan* 16, no. 2 (2021): 282–92.

²² HR, *Hukum Administrasi Negara*; Novita Wulandari et al., *Meningkatkan Implementasi Kebijakan Publik Melalui Reformasi Perizinan* (Feniks Muda Sejahtera, 2025).

keamanan yang sejalan dengan tuntutan pasar modern.²³

Selain itu, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) menempatkan desa sebagai subjek penting dalam pengelolaan aset ekonomi lokal, termasuk potensi pengelolaan pasar tradisional. BUMDes dapat berperan sebagai mitra pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik di bidang perdagangan, sepanjang tetap berada dalam kerangka hukum dan pengawasan administratif. Dalam konteks penataan Pasar Kowen, keberadaan BUMDes membuka ruang bagi model tata kelola kolaboratif yang mengedepankan kemandirian desa tanpa melepaskan prinsip akuntabilitas publik.

Dalam kerangka Hukum Administrasi Negara, fungsi regulasi pemerintah daerah terhadap pasar tradisional bertujuan untuk menciptakan keteraturan, mencegah praktik monopoli, serta melindungi kelompok ekonomi lemah dari tekanan struktur pasar modern.²⁴ Regulasi tersebut tercermin dalam pengaturan zonasi, penataan los dan kios, pengaturan retribusi, serta penerbitan izin usaha bagi para pedagang.²⁵ Namun, regulasi tidak hanya dipahami sebagai instrumen pengendalian, melainkan juga sebagai sarana pemberdayaan. Misalnya, melalui pengelompokan jenis barang dagangan, penataan jam operasional, atau kebijakan retribusi yang proporsional, pemerintah daerah dapat memberikan kepastian bagi pedagang sekaligus meningkatkan daya tarik pasar bagi konsumen.²⁶

Fungsi pengawasan juga memiliki posisi sentral. Pengawasan tidak hanya menasar kepatuhan administratif, tetapi juga memastikan bahwa pengelolaan pasar berjalan sesuai tujuan kesejahteraan publik.²⁷ Dalam konteks Pasar Kowen, pengawasan dapat meliputi aspek kebersihan, standar pelayanan, kejelasan administrasi pengelolaan, hingga pengawasan terhadap praktik percaloan atau penyalahgunaan wewenang dalam pengalokasian kios.²⁸ Dari sudut pandang Hukum Administrasi Negara, pengawasan merupakan perwujudan prinsip akuntabilitas serta supremasi hukum, di mana setiap tindakan

²³ Pasal 2 Perda Kabupaten Sleman No. 3 Tahun 2020.

²⁴ Ni Kadek Ariati, I Wayan Sedia, and I Kadek Dede Junaedy, "Implementasi Kebijakan Perlindungan Dan Penataan Pasar Tradisional Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern Di Kabupaten Bangli," *Jurnal Ilmiah Cakrawarti* 8, no. 01 (2025): 38–48.

²⁵ Pasal 2 Perpres No. 112 Tahun 2007.

²⁶ Ariati, Sedia, and Junaedy, "Implementasi Kebijakan Perlindungan dan Penataan Pasar Tradisional Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern Di Kabupaten Bangli."

²⁷ Ni Wayan Wahyuni, "Efektivitas Pengawasan Dinas Perindustrian Dan Perdagangan Kabupaten Tabanan Dalam Pengelolaan Pasar Tradisional Dauh Pala Kecamatan Tabanan Kabupaten Tabanan," *Jurnal Widya Mahavira* 1, no. 1 (2025): 56–64; Ella Alfianita, "Revitalisasi Pasar Tradisional Dalam Perspektif Good Governance (Studi Di Pasar Tumpang Kabupaten Malang)" (Brawijaya University, 2015).

²⁸ Observasi Pasar Kowen dan wawancara dengan sejumlah pedagang Pasar Kowen, 6 Mei 2025.

administrasi harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum maupun etika pemerintahan.²⁹

Adapun fungsi perizinan (*licensing*) juga menjadi instrumen penting dalam penataan pasar. Pemberian izin kepada pedagang bukan sekadar prosedur administratif, tetapi merupakan bentuk legal *recognition*³⁰ terhadap aktivitas ekonomi masyarakat. Melalui mekanisme perizinan, pemerintah daerah dapat memetakan jumlah pedagang, jenis usaha, serta kebutuhan fasilitas yang diperlukan. Selain itu, perizinan menjadi instrumen untuk mencegah dominasi pelaku usaha bermodal besar di ruang pasar rakyat. Hal ini sejalan dengan prinsip keadilan distributif yang menjadi salah satu dasar moral dalam penyelenggaraan pelayanan publik.³¹

Ketika penataan pasar beririsan dengan kebijakan relokasi, misalnya dalam rangka revitalisasi ruang, penataan kawasan, atau peningkatan kualitas pelayanan, maka Hukum Administrasi Negara mensyaratkan adanya prosedur yang transparan, partisipatif, dan berkeadilan.³² Kebijakan relokasi tidak boleh semata-mata dilihat sebagai tindakan administratif sepihak, melainkan harus dipahami sebagai kebijakan publik yang berdampak langsung pada mata pencaharian masyarakat. Oleh karena itu, proses relokasi harus didahului dengan sosialisasi, konsultasi publik, jaminan ketersediaan sarana pengganti yang layak, serta mekanisme keberatan (*grievance mechanism*) bagi pihak yang terdampak.³³ Dalam konteks inilah, prinsip-prinsip *good governance* menemukan relevansinya.

Prinsip transparansi menuntut agar setiap kebijakan penataan pasar dikomunikasikan secara terbuka, mulai dari dasar hukum, tujuan kebijakan, mekanisme pelaksanaan, hingga konsekuensi sosial-ekonominya.³⁴ Prinsip partisipasi menegaskan bahwa pedagang sebagai subjek kebijakan harus dilibatkan dalam setiap tahap perumusan kebijakan. Hal ini penting untuk menghindari resistensi, sekaligus memastikan bahwa kebijakan yang diambil sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat pasar. Prinsip akuntabilitas mengharuskan pemerintah

²⁹ HR, *Hukum Administrasi Negara*.

³⁰ Herbert Lionel Adolphus Hart and Leslie Green, *The Concept of Law* (Oxford University Press, 2012).

³¹ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, (No Title), I (Jakarta: Sinar Grafika, 2010); J.B.J.M. ten Berge N.M. Spelt, *Pengantar Hukum Perizinan*, ed. Philipus M Hadjon (Yuridika, 1993).

³² HR, *Hukum Administrasi Negara*; Alfianita, "Revitalisasi Pasar Tradisional Dalam Perspektif Good Governance (Studi Di Pasar Tumpang Kabupaten Malang)."

³³ Matitaputty et al., *HUKUM ADMINISTRASI NEGARA (Konsep Fundamental, Perkembangan Kontemporer, Dan Kasus)*; Pemerintah RI, "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan," *Undang-Undang Republik Indonesia*, no. Administrasi pemerintahan (2014): 1-99, <https://www.bphn.go.id/data/documents/14uu030.pdf>.

³⁴ Umami, Maududi, and Mahmudah, "A Discourse of General Principles of Good Governance in Public Services in Indonesia."

daerah mempertanggungjawabkan seluruh proses dan hasil kebijakan, baik secara administratif maupun politis. Sedangkan prinsip efektivitas dan efisiensi memastikan bahwa penataan pasar benar-benar mampu meningkatkan pelayanan publik tanpa membebani masyarakat secara berlebihan. Pada saat yang sama, prinsip supremasi hukum memastikan bahwa seluruh tindakan administrasi tetap berada dalam koridor peraturan perundang-undangan, sehingga terhindar dari praktik penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*).³⁵

Dalam kerangka Hukum Pembangunan, hukum dipahami sebagai instrumen rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*).³⁶ Artinya, hukum tidak semata-mata berfungsi menjaga ketertiban, tetapi juga diarahkan untuk mendorong perubahan sosial dan ekonomi menuju kondisi yang lebih baik.³⁷ Dalam konteks Pasar Kowen, kebijakan penataan dan relokasi pasar dapat dipahami sebagai upaya untuk merevitalisasi aktivitas ekonomi lokal agar lebih tertib, terutama karena sebelumnya berpotensi mengganggu fungsi jalan utama provinsi, serta meningkatkan daya saing pelaku usaha kecil.³⁸ Namun demikian, rekayasa sosial melalui hukum tidak dapat semata-mata berorientasi pada efisiensi ekonomi. Kebijakan tersebut juga harus dirancang secara inklusif dengan tetap memperhatikan prinsip keadilan sosial serta keberlanjutan mata pencaharian masyarakat kecil yang bergantung pada aktivitas ekonomi pasar tradisional.

Hukum Pembangunan menuntut adanya keterpaduan antara kepastian hukum, kemanfaatan sosial, dan keadilan.³⁹ Regulasi mengenai pengelolaan pasar tradisional seharusnya tidak berhenti pada aspek struktural seperti pengaturan fisik bangunan pasar, tetapi juga menyentuh aspek pemberdayaan ekonomi lokal. Dalam hal ini, keberadaan BUMDes sebagaimana diatur dalam PP No. 11 Tahun 2021 dapat menjadi instrumen strategis. BUMDes dapat dilibatkan dalam pengelolaan fasilitas pasar, penyediaan jasa logistik, pengembangan koperasi pedagang, hingga fasilitasi akses permodalan. Dengan demikian, pasar tradisional tidak hanya menjadi ruang transaksi, tetapi juga menjadi ekosistem ekonomi lokal yang dikelola secara profesional dan berkelanjutan.

Relasi antara Hukum Administrasi Negara dan Hukum

³⁵ HR, *Hukum Administrasi Negara*; E N Y KUSDARINI, "Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Kota Di Daerah Istimewa Yogyakarta" (Universitas Islam Indonesia, 2016); Pemerintah RI, "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan."

³⁶ Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*.

³⁷ Romli Atmasasmita, "Tiga Paradigma Hukum Dalam Pembangunan Nasional," *Jurnal Hukum Prioris* 3, no. 1 (2012): 1-26.

³⁸ Wawancara dengan Wakil Petugas Pasar Kowen, Bp. Erwin (Wiwin), 11 April 2025.

³⁹ Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*.

Pembangunan terlihat nyata dalam praktik tata kelola pasar. Hukum Administrasi menyediakan kerangka normatif, prosedural, dan kelembagaan agar kebijakan pembangunan berjalan tertib dan akuntabel.⁴⁰ Sementara Hukum Pembangunan memberikan orientasi teleologis bahwa setiap kebijakan harus bermuara pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Keduanya bertemu dalam prinsip bahwa negara berkewajiban menghadirkan tata kelola pasar yang adil, inklusif, dan berdaya saing.

Dalam konteks Pasar Kowen, penataan dan relokasi pasar idealnya tidak dipahami sebagai bentuk pemindahan lokasi secara fisik semata, tetapi sebagai proses transformasi kelembagaan.⁴¹ Artinya, kebijakan penataan harus disertai dengan pembinaan pedagang, penguatan kelembagaan koperasi atau asosiasi pedagang, penyederhanaan prosedur perizinan, peningkatan literasi keuangan, serta penyediaan fasilitas pendukung seperti sanitasi, keamanan, dan penyimpanan barang. Dengan pendekatan demikian, pasar tradisional tidak hanya mampu bertahan di tengah kompetisi dengan pasar modern, tetapi juga dapat berkembang sebagai pusat ekonomi kerakyatan.

Akhirnya, dapat ditegaskan bahwa penataan Pasar Kowen dalam kerangka Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pembangunan merupakan proses yang menuntut keseimbangan antara kepastian hukum, responsivitas sosial, dan tujuan pembangunan ekonomi. Regulasi daerah seperti Perda No. 3 Tahun 2020 dan Perbup No. 11 Tahun 2015 memberikan dasar normatif yang kuat, sementara PP No. 11 Tahun 2021 membuka ruang kolaborasi dengan desa melalui BUMDes. Tantangannya terletak pada bagaimana kerangka normatif tersebut dioperasionalkan dalam praktik pengelolaan pasar yang berkeadilan, partisipatif, dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat pedagang. Dengan demikian, hukum benar-benar berfungsi sebagai sarana rekayasa sosial yang berpihak pada penguatan ekonomi lokal dan peningkatan kualitas tata kelola pasar tradisional.

Relokasi Pasar Kowen dalam Menjamin Kestinambungan Pelayanan Publik bagi Pedagang dan Masyarakat

Relokasi Pasar Kowen merupakan bagian dari kebijakan Pemerintah Kabupaten Sleman dalam rangka meningkatkan kualitas

⁴⁰ Kusumaatmadja; Rifqy Maulana and Jamhir Jamhir, "Konsep Hukum Perizinan Dan Pembangunan," *Jurnal Justisia: Jurnal Ilmu Hukum, Perundang-Undangan Dan Pranata Sosial* 3, no. 1 (2019): 90–115; Mangunsong, "Penataan Regulasi Perizinan Berusaha Di DIY"; Saut P Panjaitan, "Politik Pembangunan Hukum Di Bidang Investasi Suatu Keniscayaan Konstitusi Ekonomi," *Jurnal Konstitusi* 7, no. 2 (2010): 47–66.

⁴¹ Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*; Alfianita, "Revitalisasi Pasar Tradisional Dalam Perspektif Good Governance (Studi Di Pasar Tumpang Kabupaten Malang)."

layanan publik di sektor pasar tradisional, sekaligus mendorong peningkatan daya saing dan kesejahteraan ekonomi para pedagang.⁴² Pasal 3 Perda No. 3 Tahun 2020 menyebutkan bahwa pengelolaan pasar tidak sekedar upaya penataan ruang dan ketertiban umum, tetapi juga sebagai instrumen pelayanan publik yang diarahkan untuk menciptakan pasar rakyat yang lebih tertata, bersih, layak, berdaya saing, dan berkelanjutan.⁴³

Dalam kerangka Hukum Administrasi Negara, relokasi pedagang klitikan ke Pasar Kowen Sidokarto dapat dikualifikasikan sebagai tindakan pemerintahan (*bestuursdaad*), yaitu tindakan konkret yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, khususnya di bidang ketertiban umum dan pelayanan publik. Tindakan tersebut merupakan manifestasi dari kewenangan publik yang diperoleh melalui atribusi maupun delegasi berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sebagai tindakan hukum publik, kebijakan relokasi tersebut tidak hanya mencerminkan pelaksanaan fungsi pengaturan dan pelayanan oleh pemerintah daerah, tetapi juga menimbulkan konsekuensi yuridis bagi pihak-pihak yang terdampak. Dalam hal ini, para pedagang pasar sebagai subjek yang direlokasi serta masyarakat sebagai pengguna layanan pasar berada dalam posisi sebagai adresat dari tindakan pemerintahan yang membawa implikasi terhadap hak, kewajiban, dan kepastian hukum dalam aktivitas ekonomi di ruang publik.⁴⁴

Dalam teori hukum administrasi negara, tindakan pemerintahan mencakup tindakan pengaturan (*regelend handelen*) dan tindakan konkret atau faktual (*feitelijk handelen*), yang keduanya dijalankan untuk mewujudkan kepentingan umum.⁴⁵ Kebijakan relokasi pasar termasuk dalam kategori tindakan konkret yang diwujudkan melalui rangkaian keputusan dan tindakan administratif, mulai dari perumusan kebijakan berupa perencanaan fisik (penentuan lokasi, penyediaan fasilitas dan layout pasar, dan sarana pendukung) dan non-fisik;⁴⁶ sosialisasi, hingga pelaksanaan di lapangan oleh Dinas Perdagangan dan perangkat pemerintah daerah di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman.⁴⁷ Rangkaian tindakan tersebut diawali dengan

⁴² Wawancara dengan Ketua Unit Pasar Kowen dan Manager Operasional 5 Mei 2025. Hal ini sejalan dengan Pasal 6 Perda Kabupaten Sleman No. 3 Tahun 2020.

⁴³ Alasan, "Formulasi Kebijakan Publik: Studi Relokasi Pasar."

⁴⁴ Matitaputty et al., *HUKUM ADMINISTRASI NEGARA (Konsep Fundamental, Perkembangan Kontemporer, Dan Kasus)*; Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*.

⁴⁵ HR, *Hukum Administrasi Negara*; Matitaputty et al., *HUKUM ADMINISTRASI NEGARA (Konsep Fundamental, Perkembangan Kontemporer, Dan Kasus)*.

⁴⁶ Pasal 6 dan 7 Perda Kabupaten Sleman No. 3 Tahun.

⁴⁷ Wawancara dengan Wakil Petugas Pasar Kowen, Bp. Erwin (Wiwin), 11 April 2025.

kegiatan sosialisasi kepada aparaturnya di Kabupaten Sleman sebagai bagian dari proses pembentukan kehendak administratif (*vorming van bestuurswil*), di mana Pemerintah Kabupaten Sleman mengajukan gagasan dan proposal penataan pedagang klitikan. Usulan tersebut kemudian memperoleh persetujuan dari Kalurahan Sidokarto, termasuk dari Lurah Sidokarto, Istiyarto Agus S., sehingga membentuk dasar legitimasi administratif bagi penyediaan lahan relokasi Pasar Kowen.⁴⁸

Kebijakan relokasi ini dilatarbelakangi oleh kebutuhan pemerintah daerah untuk menertibkan penggunaan ruang publik di sepanjang Jalan Ahmad Yani Godean, yang berstatus sebagai jalan provinsi dan berfungsi sebagai jalur lalu lintas utama. Aktivitas perdagangan klitikan di sepanjang ruas jalan tersebut dipandang menimbulkan gangguan terhadap ketertiban umum dan kelancaran lalu lintas, sehingga pemerintah daerah memiliki dasar kewenangan untuk melakukan tindakan penataan ruang melalui instrumen hukum administrasi.⁴⁹ Dengan demikian, relokasi Pasar Kowen tidak dapat dipahami sebagai kebijakan teknis semata, melainkan sebagai perwujudan penggunaan kewenangan pemerintahan dalam menjaga keteraturan, keselamatan, dan kepentingan umum melalui tindakan administratif yang berdampak langsung pada hak dan aktivitas ekonomi warga.

Berdasarkan proses relokasi tersebut, tindakan Dinas Perdagangan Pemerintah Kabupaten Sleman dapat dinilai telah dilaksanakan dengan berlandaskan asas legalitas serta selaras dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), khususnya asas kemanfaatan, proporsionalitas, dan keadilan.⁵⁰ Penerapan asas-asas tersebut merupakan prasyarat penting agar tindakan pemerintahan tidak hanya sah secara formal karena didasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, tetapi juga memiliki legitimasi secara substantif dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel.⁵¹ Dalam konteks ini, kebijakan relokasi pasar tidak semata dipahami sebagai tindakan administratif untuk menata ruang publik, melainkan juga sebagai instrumen kebijakan yang harus mampu menjamin perlindungan kepentingan para pedagang, menjaga ketertiban pemanfaatan fasilitas publik dan pelayanan publik, terutama terkait fungsi jalan utama provinsi dan pengelolaan area pasar, serta mendukung tujuan pemberdayaan ekonomi masyarakat. Dengan

⁴⁸ Wawancara dengan Wakil Petugas Pasar Kowen, Bp. Erwin (Wiwin), 11 April 2025.

⁴⁹ Wawancara ketua pengelola Pasar Kowen, Bp. Gito, 6 Mei 2025

⁵⁰ HR, *Hukum Administrasi Negara*; Matitaputty et al., *HUKUM ADMINISTRASI NEGARA (Konsep Fundamental, Perkembangan Kontemporer, Dan Kasus)*.

⁵¹ Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*.

demikian, pemenuhan asas legalitas dan AUPB menjadi indikator penting bagi terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam kebijakan penataan dan relokasi pasar tradisional.

Namun demikian, temuan empiris penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan relokasi Pasar Kowen belum sepenuhnya merealisasikan prinsip-prinsip tersebut secara efektif. Meskipun relokasi memiliki dasar regulasi daerah, pelaksanaannya masih menghadapi sejumlah kendala, antara lain belum optimalnya penyediaan fasilitas pasar, keterbatasan ruang bagi aktivitas perdagangan, serta ketergantungan pengelolaan pasar pada inisiatif informal pengelola dan paguyuban pedagang.⁵² Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara kerangka normatif kebijakan dengan realitas implementasinya di lapangan. Dalam perspektif hukum administrasi negara, situasi tersebut menandakan bahwa tindakan pemerintahan belum sepenuhnya memenuhi prinsip efektivitas, keberlanjutan pelayanan publik, dan kepastian kelembagaan, yang merupakan unsur penting dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Gap Regulasi: Ketidaksinkronan Norma dan Lemahnya Desain Transisi Kebijakan

Salah satu temuan utama dalam penelitian ini adalah adanya gap regulasi administratif dalam pengelolaan Pasar Kowen yang berimplikasi langsung terhadap efektivitas kebijakan relokasi pedagang.⁵³ Relokasi pasar dan pembangunan infrastruktur Pasar Kowen dilaksanakan dalam konteks perubahan kerangka hukum yang signifikan, khususnya terkait pengaturan kelembagaan pengelola pasar berbasis Badan Usaha Milik Desa/Badan Usaha Milik Kalurahan (BUMDes/BUMKal).⁵⁴ Perubahan tersebut tidak hanya bersifat teknis, melainkan menyangkut pergeseran rezim hukum nasional yang menata ulang kedudukan, fungsi, dan tata kelola BUMDes/BUMKal secara lebih komprehensif.

Pada tahap awal, pengelolaan Pasar Kowen didasarkan pada peraturan daerah yang mengatur pengelolaan pasar dan kriteria pasar tradisional di Kabupaten Sleman. Regulasi tersebut memberikan legitimasi administratif bagi pemerintah daerah untuk melakukan relokasi pedagang klitikan dan membangun pasar baru sebagai bagian dari peningkatan layanan publik dan penataan ruang. Namun demikian, peraturan daerah tersebut disusun sebelum diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa, yang membawa perubahan mendasar terhadap desain kelembagaan dan

⁵² Wawancara dengan sejumlah pedagang Pasar Kowen, 8 September 2025.

⁵³ Wahyuni, "Efektivitas Pengawasan Dinas Perindustrian Dan Perdagangan Kabupaten Tabanan Dalam Pengelolaan Pasar Tradisional Dauh Pala Kecamatan Tabanan Kabupaten Tabanan."

⁵⁴ Wawancara dengan Pengelola Pasar Kowen dan pengurus BUMKal, 6 September 2025.

prinsip tata kelola BUMDes/BUMKal di seluruh Indonesia. Ketidaksinkronan temporal dan substansial antara regulasi daerah dan regulasi nasional inilah yang menjadi sumber utama terjadinya gap regulasi dalam pengelolaan Pasar Kowen.

Dalam kajian Hukum Administrasi Negara, perubahan regulasi merupakan fenomena yang tidak terhindarkan dalam sistem hukum yang bersifat dinamis. Namun demikian, setiap perubahan regulasi seharusnya disertai dengan mekanisme transisi yang jelas dan terencana agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan. Indroharto menegaskan bahwa setiap tindakan pemerintahan yang bersumber dari kewenangan publik harus dijalankan secara berkesinambungan serta dapat dipertanggungjawabkan, termasuk ketika terjadi perubahan terhadap dasar hukum yang melandasinya.⁵⁵ Oleh karena itu, ketiadaan pengaturan transisi dalam perubahan regulasi berpotensi melemahkan efektivitas kebijakan yang telah berjalan dan bahkan dapat menimbulkan kekosongan kewenangan (*authority gap*) dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan.

Dalam kasus Pasar Kowen, perubahan kerangka regulasi nasional terkait BUMDes/BUMKal tidak diikuti oleh penyesuaian regulasi di tingkat daerah secara memadai. Tidak terdapat pengaturan yang secara eksplisit mengatur mekanisme alih kewenangan, penyesuaian struktur organisasi pengelola pasar, maupun keberlanjutan pengelolaan unit usaha pasar selama masa transisi.⁵⁶ Akibatnya, terjadi situasi di mana pengelolaan pasar secara normatif telah dilembagakan, tetapi secara faktual mengalami stagnasi akibat ketidakjelasan kewenangan dan tanggung jawab antaraktor pemerintahan dan kelembagaan lokal.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa hukum administrasi di tingkat daerah masih cenderung dipahami sebagai instrumen normatif yang bersifat statis dan formalistik. Padahal, salah satu fungsi utama hukum administrasi adalah menjamin kontinuitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik, termasuk dalam situasi perubahan kebijakan. Ridwan HR menekankan bahwa hukum administrasi tidak hanya berfungsi mengatur kewenangan, tetapi juga harus mampu mengendalikan penggunaan kewenangan tersebut agar tetap sejalan dengan tujuan pemerintahan dan perlindungan kepentingan Masyarakat.⁵⁷ Ketika hukum gagal mengantisipasi dinamika perubahan regulasi, maka fungsi pengendalian administratif tersebut menjadi tidak

⁵⁵ B S Indroharto, F A M Stroink, and J G Steenbeek, *Administrasi Negara Dan Kewenangan: Perspektif Organisasi Pemerintah Dan Alat Kelengkapan Negara* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1998).

⁵⁶ Wawancara dengan Pengelola Pasar Kowen dan Pengurus BUMKal, 6 September 2025.

⁵⁷ HR, *Hukum Administrasi Negara*.

optimal.

Lebih lanjut, lemahnya desain transisi kebijakan dalam pengelolaan Pasar Kowen juga berdampak pada stabilitas kelembagaan. Pergantian pengurus BUMKal yang tidak berkesinambungan, ketidakjelasan masa jabatan, serta perubahan struktur organisasi tanpa panduan transisi yang jelas telah menyebabkan terhambatnya proses pengambilan keputusan strategis. Dalam konteks pelayanan publik, kondisi ini berimplikasi pada tertundanya penyediaan fasilitas pasar, tidak optimalnya pemeliharaan sarana prasarana, serta menurunnya kualitas layanan bagi pedagang dan masyarakat pengguna pasar.

Dari sudut pandang Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), situasi tersebut menunjukkan adanya pelanggaran terhadap asas kepastian hukum dan asas profesionalitas.⁵⁸ Kepastian hukum menuntut agar setiap kebijakan pemerintahan memiliki dasar hukum yang jelas, dapat diprediksi, dan dilaksanakan secara konsisten. Sementara itu, asas profesionalitas menuntut agar penyelenggaraan pemerintahan dilakukan secara cermat, terencana, dan berbasis kompetensi kelembagaan.⁵⁹ Ketika perubahan regulasi tidak diikuti oleh desain transisi yang memadai, kedua asas tersebut sulit untuk diwujudkan secara substantif.

Fenomena gap regulasi dalam pengelolaan Pasar Kowen juga dapat dibaca sebagai kegagalan hukum administrasi dalam menjalankan fungsi *rule of change*. Dalam teori hukum, *rule of change* merupakan mekanisme yang memungkinkan sistem hukum beradaptasi terhadap perubahan sosial dan kebijakan tanpa mengorbankan stabilitas dan kepastian hukum.⁶⁰ Dalam konteks ini, ketiadaan pengaturan transisi di tingkat daerah menunjukkan bahwa perubahan hukum nasional tidak diinternalisasi secara sistematis ke dalam kebijakan lokal, sehingga menciptakan disrupsi dalam tata kelola pemerintahan daerah.

Implikasi dari kondisi tersebut tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga berdampak pada tujuan substantif kebijakan relokasi pasar. Relokasi yang semula dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan pedagang dan memperkuat ekonomi lokal justru menghadapi hambatan struktural akibat ketidakpastian kelembagaan. Hal ini memperkuat temuan bahwa keberhasilan kebijakan publik tidak hanya ditentukan oleh legitimasi normatifnya, tetapi juga oleh kualitas desain kebijakan dan kemampuan hukum administrasi dalam mengelola perubahan regulasi secara adaptif.

Dengan demikian, gap regulasi dalam pengelolaan Pasar Kowen mencerminkan persoalan yang lebih mendasar dalam praktik hukum administrasi daerah, yakni lemahnya integrasi antara perubahan hukum nasional dan kebijakan lokal. Hukum administrasi belum sepenuhnya

⁵⁸ HR.

⁵⁹ HR.

⁶⁰ Hart and Green, *The Concept of Law*.

difungsikan sebagai instrumen yang menjamin kesinambungan kewenangan, stabilitas kelembagaan, dan keberlanjutan pelayanan publik. Tanpa perbaikan desain transisi kebijakan, hukum berisiko terus berfungsi sebatas sebagai legitimasi formal tindakan pemerintah, alih-alih sebagai sarana pengendalian administratif yang efektif dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Kesimpulan

Relokasi dan penataan Pasar Kowen pada dasarnya merupakan kebijakan Pemerintah Kabupaten Sleman untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik serta menata ruang publik agar lebih tertib dan fungsional. Dari perspektif hukum administrasi negara, kebijakan tersebut memiliki legitimasi administratif karena bertujuan melindungi kepentingan umum dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun demikian, temuan empiris menunjukkan bahwa implementasi kebijakan relokasi belum sepenuhnya mampu menjamin kesinambungan pelayanan publik bagi pedagang dan masyarakat. Hal ini tampak dari masih terbatasnya fasilitas pasar, ketidakterpaduan pengelolaan, serta ketergantungan pasar pada inisiatif informal para pengelola dan paguyuban pedagang, sehingga prinsip efektivitas dan keberlanjutan belum terlaksana secara optimal.

Di sisi lain, munculnya gap regulasi administratif menjadi faktor penting yang mempengaruhi tata kelola Pasar Kowen. Perubahan rezim hukum nasional melalui PP No. 11 Tahun 2021 tentang BUMDes membawa implikasi kelembagaan yang signifikan terhadap pengelolaan pasar berbasis BUMKAL. Ketidaksinkronan temporal dan substansial antara regulasi daerah dan regulasi nasional berdampak pada munculnya ketidakpastian hukum, terutama karena tidak tersedia mekanisme transisi yang jelas dalam proses perubahan regulasi tersebut.

Dengan demikian, hasil penelitian ini menegaskan bahwa penataan Pasar Kowen dalam kerangka Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pembangunan menuntut keseimbangan antara kepastian hukum, responsivitas sosial, dan efektivitas tata kelola. Regulasi daerah memang memberikan legitimasi normatif terhadap relokasi pasar, namun keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh desain tata kelola yang adaptif, partisipatif, dan berpihak pada pedagang kecil. Instrumen hukum baru akan benar-benar berfungsi sebagai sarana rekayasa sosial apabila mampu menghadirkan keadilan, keberlanjutan, dan peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat pasar.

Berangkat dari kesimpulan di atas disarankan, pertama, Pemerintah daerah perlu melakukan sinkronisasi regulasi pengelolaan pasar dengan kerangka hukum nasional, khususnya pasca-berlakunya PP No. 11 Tahun 2021. Harmonisasi ini sebaiknya disertai pengaturan mekanisme transisi yang jelas agar tidak menimbulkan ketidakpastian

hukum dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Kedua, dalam rangka penguatan tata kelola pasar yang berbasis Good Governance maka pengelolaan Pasar Kowen perlu diarahkan pada prinsip keterbukaan, akuntabilitas, efektivitas, dan partisipasi. Ini termasuk memperjelas struktur kelembagaan pengelola pasar, pendistribusian kewenangan, serta peningkatan profesionalisme manajemen pasar. Ketiga, pemerintah daerah bersama BUMKAL perlu memastikan tersedianya fasilitas pasar yang memadai, tertata, dan ramah bagi pedagang maupun masyarakat. Penyediaan sarana fisik yang layak merupakan bagian dari pemenuhan hak masyarakat atas pelayanan publik yang berkualitas. Keempat, pedagang pasar tradisional perlu ditempatkan sebagai mitra kebijakan, bukan sekadar objek penataan. Oleh karena itu, forum konsultasi rutin, pelatihan manajemen usaha, dan akses permodalan perlu diperkuat untuk meningkatkan kapasitas ekonomi mereka. Kelima, rekomendasi akademik bagi pengembangan studi Hukum Administrasi, penelitian lebih lanjut perlu untuk mengkaji model tata kelola pasar rakyat yang ideal dalam konteks perubahan regulasi nasional, agar hukum administrasi negara benar-benar berfungsi sebagai instrumen pembangunan ekonomi lokal yang adil dan inklusif.

Reference

- Afifah, Widya. "Perilaku Konsumsi Masyarakat Pedesaan Akibat Tempat Perbelanjaan Modern Ditinjau Dari Sosiologi Ekonomi Islam (Study Kasus Swalayan Gunung Makmur Desa Tegal Kecamatan Kandat Kabupaten Kediri)." IAIN Kediri, 2021.
- Alaslan, Amtai. "Formulasi Kebijakan Publik: Studi Relokasi Pasar," 2021.
- Alfianita, Ella. "Revitalisasi Pasar Tradisional Dalam Perspektif Good Governance (Studi Di Pasar Tumpang Kabupaten Malang)." Brawijaya University, 2015.
- Ariati, Ni Kadek, I Wayan Sedia, and I Kadek Dede Junaedy. "Implementasi Kebijakan Perlindungan Dan Penataan Pasar Tradisional Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern Di Kabupaten Bangli." *Jurnal Ilmiah Cakrawarti* 8, no. 01 (2025): 38–48.
- Atmasasmita, Romli. "Tiga Paradigma Hukum Dalam Pembangunan Nasional." *Jurnal Hukum Prioris* 3, no. 1 (2012): 1–26.
- Bayanah, Nurul. "Pasar-Tradisional-Sebagai-Pusat-Interaksi-Sosial-Di-Indralaya-Sumatera-Selatan." Bali: Kompasiana, 2024.
- Bedner, Adriaan W, Sulistyowati Irianto, Jan Michiel Otto, and Theresia Dyah Wirastri. "Kajian Sosio-Legal." *Denpasar: Pustaka Larasan*, 2012.
- Berghe, Lutgart Van den. *International Standardisation of Good Corporate Governance: Best Practices for the Board of Directors*.

Springer Science & Business Media, 2012.

- Depari, Genesis Sembiring, Elisabet Tambunan, and Roberto Purba. "Pemasaran Digital Di Era Pandemi Covid-19." *ABDIKAN: Jurnal Pengabdian Masyarakat Bidang Sains Dan Teknologi* 1, no. 2 (2022): 109–13.
- Fahmi, Sudi, and Doni Aprialdi. "Model Pengaturan Yang Efektif Terkait Pengelolaan Pasar Tradisional Di Indonesia." *Jurnal Hukum Samudra Keadilan* 16, no. 2 (2021): 282–92.
- Farah, Fatkhiyatul Fadilah. "Analysis of the Potential Traditional Market in Improving Trader Welfare in Islamic Perspective." IAIN Purwokerto, 2021.
- Hart, Herbert Lionel Adolphus, and Leslie Green. *The Concept of Law*. oxford university press, 2012.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006.
- Indroharto, B S, F A M Stroink, and J G Steenbeek. *Administrasi Negara Dan Kewenangan: Perspektif Organisasi Pemerintah Dan Alat Kelengkapan Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1998.
- KUSDARINI, E N Y. "Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Kota Di Daerah Istimewa Yogyakarta." Universitas Islam Indonesia, 2016.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Hukum, Masyarakat, Dan Pembangunan. Binacipta*. Bandung, 2006.
- . *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*. Bandung: Alumni, 2002.
- Mangunsong, Nurainun. "Penataan Regulasi Perizinan Berusaha Di DIY." Universitas Islam Indonesia, 2025.
- Matitaputty, Merlien Irene, Sidi Ahyar Wiraguna, Harly Clifford Jonas Salmon, Miracle Soplanit, Wahyu Ramadhani, Josef Mario Monteiro, Dezonda R Pattipawae, and M Husnu Abadi. *HUKUM ADMINISTRASI NEGARA (Konsep Fundamental, Perkembangan Kontemporer, Dan Kasus)*. Edited by Richo Andi Wibowo. 1st ed. Depok: Rajawali Press, 2024.
- Maulana, Rifqy, and Jamhir Jamhir. "Konsep Hukum Perizinan Dan Pembangunan." *Jurnal Justisia: Jurnal Ilmu Hukum, Perundang-Undangan Dan Pranata Sosial* 3, no. 1 (2019): 90–115.
- Musadad, Dede Anwar, Tri Juni Angkasawati, Yuslely Usman, Matthew Kelly, and Chalapati Rao. "Implementation Research for Developing Civil Registration and Vital Statistics (CRVS)

- Systems: Lessons from Indonesia.” *BMJ Global Health* 8, no. 7 (2023).
- N.M. Spelt, J.B.J.M. ten Berge. *Pengantar Hukum Perizinan*. Edited by Philipus M Hadjon. Yuridika, 1993.
- Nengsih, Titin Agustin, Fani Kurniawan, and Ahmad Syukron Prasaja. “Analisis Perbandingan Keputusan Membeli Di Pasar Tradisional Dan Modern.” *Indonesian Journal of Islamic Economics and Business* 6, no. 1 (2021): 17–31.
- Panjaitan, Saut P. “Politik Pembangunan Hukum Di Bidang Investasi Suatu Keniscayaan Konstitusi Ekonomi.” *Jurnal Konstitusi* 7, no. 2 (2010): 47–66.
- Pemerintah RI. “Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.” *Undang-Undang Republik Indonesia*, no. Administrasi pemerintahan (2014): 1–99. <https://www.bphn.go.id/data/documents/14uu030.pdf>.
- Qodriyatun, Sri Nurhayati, S Nurhayati, Q Yulia, I Elga, A Anih, S Suryani, and T Prasetyawan. *Sampah Plastik Dan Implikasi Kebijakan Pembatasan Plastik Sekali Pakai Terhadap Industri Dan Masyarakat*. Jakarta: Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI bekerja sama dengan Intrans Publishing, 2019.
- Soegijono, Simon Pieter. “Menata Pasar Tradisional Sebagai Pusat Aktivitas Ekonomi Dan Sosial Di Kota Ambon.” *Widyakala Journal* 9, no. 1 (n.d.).
- Sutedi, Adrian. *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*. (No Title). I. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Suyanto. *Metode Penelitian Hukum Pengantar Penelitian Normatif, Empiris Dan Gabungan*. Edited by Suyanto. 1st ed. Jawa Tengah: Unigres Press, 2023.
- Timoer, Flores Cantika, and Arlin Ferlina Mochamad Trenggana. “Analisis Perbandingan Karakteristik Pasar Tradisional Dan Pasar Modern Ditinjau Dari Strategi Bauran Pemasaran Di Kota Bandung.” *Jurnal Ilmiah Manajemen, Ekonomi, & Akuntansi (MEA)* 3, no. 3 (2019): 86–100.
- Tjandra, W Riawan. *Hukum Administrasi Negara*. Sinar Grafika, 2021.
- Umami, Farida, Ahkam Nashrullah Maududi, and Aminah Rizqi Mahmudah. “A Discourse of General Principles of Good Governance in Public Services in Indonesia.” *Indonesian Journal of Pancasila and Global Constitutionalism* 1, no. 1 (2022): 17–32.
- Wahyuni, Ni Wayan. “Efektivitas Pengawasan Dinas Perindustrian Dan Perdagangan Kabupaten Tabanan Dalam Pengelolaan Pasar

Tradisional Dauh Pala Kecamatan Tabanan Kabupaten Tabanan.” *Jurnal Widya Mahavira* 1, no. 1 (2025): 56–64.

Wulandari, Novita, S ST, Mhd Iqbal, S Sos, and Nur Ahmad Widianoro. *Meningkatkan Implementasi Kebijakan Publik Melalui Reformasi Perizinan*. Feniks Muda Sejahtera, 2025.



Analisis Hukum Pogresif dan Maqāṣid al-Syarī'ah terhadap Pertimbangan Hakim pada Perkara Nomor 78 K/AG/2021 tentang Pembagian Harta Bersama

Malik Ibrahim,¹ Hilda Hidayah,² Ma'rufatun Nihayah Agustin³, Asra Nur Hasanah.⁴;

¹Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga 1 dan e-mail: 196608011993031002@uin-suka.ac.id

²Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga 1 dan e-mail: hildahidayah49@gmail.com

³Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga 1 dan e-mail: marufatunnihaya@gmail.com

⁴Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga 1 dan e-mail: asranurhasanah905@gmail.com

Abstract: Divorce not only terminates a marriage but also triggers legal implications regarding joint property disputes. The formal rule in Article 97 of the Compilation of Islamic Law (KHI) rigidly mandates an equal division (50:50), which is considered unjust when the wife bears a double burden as both a breadwinner and a homemaker. This study aims to analyze the ratio of judicial considerations regarding asymmetric joint property division in the context of wives carrying out dual roles in the Supreme Court of the Republic of Indonesia Decision Number 78 K/AG/2021. The research method used is juridical-normative through a statute approach and a conceptual approach with a qualitative descriptive analysis model. The results show that from the perspective of Progressive Law, the judges' considerations reflect a constructive rule-breaking action to uphold substantive justice over formal certainty. Based on contemporary Maqāṣid al-Syarī'ah, this 70:30 proportion decision successfully reactualizes the doctrine of Syirkah Abdan Mufawwadhah to protect women's property rights (*hifz al-māl*), dignity (*hifz al-'irdh*), and life (*hifz al-naḥs*) from the risk of structural impoverishment. This study concludes that this decision successfully initiates a new paradigm shift in the form of the Gender-Contributive Justice doctrine within Islamic family law in Indonesia.

Keyword: Judicial Consideration, Progressive Law, Maqashid al-Shari'ah, Gender-Contributive Justice, Supreme Court Decicion No. 78 K/AG/2021

Abstrak: Perceraian tidak hanya mengakhiri perkawinan, tetapi juga memicu implikasi hukum berupa sengketa pembagian harta bersama. Aturan formal dalam Pasal 97 Kompilasi Hukum Islam (KHI) secara rigid mematok pembagian sama rata (50:50), yang dinilai mencederai keadilan apabila istri memikul beban ganda (*double burden*) sebagai pencari nafkah sekaligus pengelola domestik. Penelitian ini bertujuan menganalisis rasio pertimbangan hukum hakim terhadap pembagian harta bersama asimetris dalam konteks istri menjalankan peran ganda pada Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 78 K/AG/2021. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dengan model analisis deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dilihat dari perspektif Hukum Progresif, pertimbangan hakim mencerminkan tindakan *rule breaking* (penerobosan hukum) konstruktif demi menegakkan keadilan substantif di atas kepastian formal tertulis. Berdasarkan Maqashid Syariah kontemporer, putusan proporsi 70:30 ini berhasil mereaktualisasikan doktrin *Syirkah Abdan Mufawwadhah* untuk melindungi hak kepemilikan harta (*hifz al-māl*), martabat (*hifz al-'ird*), dan jiwa (*hifz al-naḥs*) perempuan dari risiko pemiskinan struktural. Penelitian ini menyimpulkan bahwa putusan ini berhasil melahirkan sebuah pergeseran paradigma baru berupa doktrin Keadilan Gender Kontributif dalam hukum keluarga Islam di Indonesia.

Kata Kunci: Pertimbangan Hakim, Hukum Progresif, Maqāṣid al-Syarī'ah, Keadilan Gender Kontributif, Putusan MA RI 78 K/AG/2021



Pendahuluan

Perceraian merupakan peristiwa hukum yang menimbulkan serangkaian akibat hukum, salah satunya adalah pembagian harta yang diperoleh selama masa perkawinan¹. Pembagian harta bersama menjadi hal yang sangat krusial karena dapat menimbulkan konflik di antara suami dan istri bahkan dapat melibatkan keluarga besar dari masing-masing pihak.

Konsep harta bersama pada awalnya berasal dari tradisi dan adat yang berkembang di Indonesia, kemudian diperkuat dengan adanya aturan hukum yang berlaku. Oleh karena itu bisa dikatakan ada kemungkinan telah terjadi suatu percampuran antara kekayaan suami dan kekayaan istri (*algehele gemeenschap van goederen*) dalam perkawinan mereka. Percampuran harta kekayaan ini berlaku apabila pasangan suami-istri tersebut tidak menentukan hal lain dalam perjanjian perkawinan².

Di Indonesia sendiri ketentuan harta bersama diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (UU Perkawinan) dan Kompilasi Hukum Islam (KHI). Aturan tersebut menjelaskan bahwa harta bersama harus dibagikan setengah terhadap masing-masing antara suami dan istri apabila terjadi cerai mati. Sedangkan dalam Pasal 97 KHI, bahwa janda atau duda akan mendapatkan setengah dari harta bersama sepanjang tidak ditentukan lain dalam perjanjian perkawinan.

Secara normatif, ketentuan Pasal 97 KHI dan Pasal 31 ayat (3) UU Perkawinan tampak memberikan keadilan bagi suami dan istri karena harta dibagi secara merata. Namun, jika dikaji lebih mendalam, pembagian tersebut hanya mencerminkan keadilan formal tanpa mempertimbangkan kontribusi masing-masing pihak dalam perolehan harta. Pembagian harta bersama ini lebih tepat diterapkan pada istri yang tidak bekerja, jika istri turut bekerja dan berkontribusi dalam mencari nafkah untuk keluarga, penerapan Pasal 97 KHI menjadi kurang adil karena bertentangan dengan Pasal 31 ayat (3) UU Perkawinan dan Pasal 79 KHI.

Islam tidak secara tegas mengatur terkait dengan pembagian harta bersama, hanya memberikan hak kepemilikan harta terhadap perseorangan. Seorang suami menguasai kepemilikan harta yang didapatkan selama pernikahan dan istri memiliki hak hanya sebatas nafkah yang diberikan oleh suami yang merupakan kewajiban dari seorang suami pada umumnya, artinya istri tidak memiliki hak terhadap harta kekayaan yang diperoleh oleh suami di luar hak istri³.

Istilah harta bersama atau harta gono gini tidak secara eksplisit disebutkan dalam al-Qur'an atau Hadis. Istilah ini muncul dari kebiasaan

¹ Hamden, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia*, cet. 1 (Yogyakarta: Deepublish, 2018) hlm. 45

² Happy Susanto, *Pembagian Harta Gono-gini Saat Terjadi Perceraian*, (Jakarta Selatan: Transmedia Pustaka, 2008) hlm. 2

³ Hamid Sarong, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia*, (Banda Aceh: PeNA, 2020) hlm. 112–113

masyarakat secara turun temurun dan menjadi hukum ('urf) yang mengenal adanya percampuran harta kekayaan dalam perkawinan. Menurut Ismail Muhammad Syah, pencaharian suami-istri masuk dalam urusan Rubu' Mu'amalah, maka masalah harta bersama termasuk dalam perkongsian atau syirkah⁴.

Syirkah dalam percampuran harta bersama dapat didefinisikan sebagai akad dua orang yang bersekutu dalam modal dan keuntungan. Ketentuan syirkah diatur dalam QS. Shad (38) ayat 24 yang berbunyi:

قَالَ لَقَدْ ظَلَمَكَ بِسُؤَالِ نَعَجَتِكَ إِلَىٰ نِعَاجَةٍ وَإِنَّ أَكْثَرًا مِنَ الْخُلَاطَاءِ لَيَبْغِي بَعْضُهُمْ عَلَىٰ بَعْضٍ إِلَّا الَّذِينَ آمَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ وَقَلِيلٌ مَّا هُمْ وَظَنَّ دَاوُدُ أَنَّمَا فَتَنَّاهُ فَاسْتَغْفَرَ رَبَّهُ وَخَرَّ رَاكِعًا وَأَنَابَ ۝٥

Ayat di atas menjelaskan bahwa orang-orang yang melakukan perserikatan benar-benar saling merugikan satu sama lain, kecuali orang-orang yang beriman dan beramal saleh.

Pemberlakuan harta bersama dalam keluarga secara eksplisit juga dapat ditemukan dalam QS. al-Baqarah (2) ayat 228 yang menekankan tentang keseimbangan dan keadilan dalam rumah tangga, khususnya kepada seorang istri. Adapun bunyi ayat tersebut sebagai berikut:

وَالْمُطَلَّقَاتُ يَتَرَبَّصْنَ بِأَنفُسِهِنَّ ثَلَاثَةَ قُرُوءٍ وَلَا يَحِلُّ لَهُنَّ أَنْ يَكْتُمْنَ مَا خَلَقَ اللَّهُ فِي أَرْحَامِهِنَّ إِنْ كُنَّ يُؤْمِنُ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ وَبُعُولَتُهُنَّ أَحَقُّ بِرَدِّهِنَّ فِي ذَلِكَ إِنْ أَرَادُوا إِصْلَاحًا وَلَهُنَّ مِثْلُ الَّذِي عَلَيْهِنَ بِالْمَعْرُوفِ وَلِلرِّجَالِ عَلَيْهِنَّ دَرَجَةٌ وَاللَّهُ عَزِيزٌ حَكِيمٌ ٦.

Ayat di atas menjelaskan bahwa perempuan mempunyai hak seimbang dengan kewajibannya menurut cara yang patut. Akan tetapi, para suami mempunyai kelebihan atas mereka. Allah Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana.

Jika tanggung jawab mencari nafkah menjadi tanggung jawab bersama, maka tugas rumah tangga juga harus dibagi bersama. Perubahan peran perempuan perlu diikuti oleh perubahan peran laki-laki dan struktur sosial. Jika laki-laki tidak menyesuaikan, masalah akan muncul. Misalnya, ketika istri bekerja dan membantu mencari nafkah, ia akan memiliki lebih sedikit waktu dan energi untuk mengurus rumah tangga dan anak-anak. Oleh karena itu, ayah juga perlu berperan dalam mengasuh anak dan mengerjakan tugas rumah tangga⁷.

Pengaturan dalam Undang-Undang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam belum mengakomodasi mekanisme penilaian kontribusi individual dalam perolehan harta bersama. Norma yang berlaku masih bersifat generalis dan rigid, sehingga hakim seringkali terikat pada penerapan

⁴ M. Yahya Harahap, "Informasi Materi Kompilasi Hukum Islam: mempositifkan abstraksi hukum islam" dalam Cik Hasan Bisri, Ed; Kompilasi hukum islam dan peradilan agama dalam sistem hukum nasional", Jakarta: logos wacana ilmu (1999)

⁵ Al-Qur'an, Shad (38) : 24

⁶ Al-Qur'an, Al-Baqarah (2) : 228

⁷ Jumni Nelli, "Analisis Tentang Kewajiban Nafkah Keluarga Dalam Pemberlakuan Harta Bersama", *Al Istinbath: Jurnal Hukum Islam*, vol. 2, no. 1 (2017) hlm. 31

sama rata tanpa mempertimbangkan kondisi faktual para pihak. Padahal, salah satu tujuan hukum adalah mewujudkan keadilan yang bersifat substantif, bukan hanya keadilan formal⁸.

Dalam praktik peradilan, hakim dihadapkan pada dilema untuk menerapkan aturan secara tekstual atau melakukan penafsiran progresif demi tercapainya keadilan yang substantif. Konsep hakim sebagai *la bouche de la loi* (corong undang-undang) yang pasif sudah lama dipandang tidak lagi memadai. Hakim modern harus menjadi *rechtvinder* (penemu hukum) yang aktif menggali nilai-nilai hukum hidup di masyarakat untuk kemudian dituangkan dalam putusannya⁹.

Terkait dengan pembagian harta bersama, dalam hal ini istri memiliki peran ganda yaitu pernah diputus oleh Mahkamah Agung dalam Putusan MA No. 78 K/AG/2021, yang menyatakan bahwa prinsip pembagian harta bersama secara merata antara mantan suami dan mantan istri dapat dibenarkan jika selama pernikahan masing-masing pihak telah menjalankan peran dan tugasnya, di mana suami berperan sebagai kepala keluarga yang mencari nafkah, dan istri menjalankan peran domestik dalam rumah tangga. Namun, jika selama pernikahan istri menjalankan peran ganda, yaitu sebagai ibu rumah tangga sekaligus bekerja untuk membantu memenuhi kebutuhan keluarga, maka dasar hukum pembagian harta bersama secara merata tidak lagi dapat dipertahankan. Artinya, Mahkamah Agung menyadari bahwa pemerataan harta bersama terhadap mantan istri yang memiliki peran ganda tidak dapat dibenarkan. Hal ini didasarkan pada Pasal 31 ayat (3) dan Pasal 34 UU Perkawinan dan Pasal 75 ayat (1) KHI.

Untuk menganalisis pertimbangan hakim dalam putusan Mahkamah Agung tersebut di atas, penulis menggunakan perspektif hukum progresif dan *Maqāṣid al-Syarī'ah*. Pertimbangan hakim adalah tahap di mana hakim mengevaluasi fakta-fakta yang muncul selama proses persidangan¹⁰. Keputusan yang diambil oleh hakim harus didasarkan pada pertimbangan hukum, jika tidak maka keputusannya dapat dibatalkan, hal ini sebagaimana didasarkan pada Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman¹¹. Oleh karena itu, analisis terhadap sebuah putusan dapat dilakukan dengan menyelidiki secara mendalam pertimbangan yang menjadi dasar bagi keputusan hakim.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar

⁸ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2013) hlm.78

⁹ *Ibid.*, hlm. 83

¹⁰ A. Mukti Arto, *Praktek Perkara Perdata pada Pengadilan Agama*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004) hlm. 140

¹¹ Jonaedi Effendi, *Rekonstruksi Dasar Pertimbangan Hukum Hakim*, (Depok: Prenadamedia Group, 2018) hlm. 109

Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hakim, sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman, memiliki kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara yang diajukan kepadanya secara independen, termasuk dalam perkara perdata di lingkungan Peradilan Agama seperti pembagian harta bersama pasca perceraian. Prinsip kemerdekaan ini memastikan hakim dapat mempertimbangkan setiap perkara secara objektif tanpa intervensi pihak manapun, sehingga putusan yang dihasilkan dapat mencerminkan hukum sekaligus rasa keadilan yang hidup di masyarakat.

Dalam konteks pembagian harta bersama, kewenangan hakim tidak terbatas pada menerapkan aturan yang tertulis, tetapi juga melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*) apabila terdapat kekosongan atau ketidakjelasan hukum. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman yang melarang hakim menolak memeriksa dan memutus perkara dengan alasan hukum tidak ada atau kurang jelas.

Studi-studi terdahulu pada tahun 2022-2025 yang menyoroti mengenai harta bersama dalam perspektif hukum progresif dan *Maqāṣid al-Syarī'ah*. Siti dan Husnatul (2024) berfokus pada penerapan konsep pembaihan sama rata (50:50) antara suami dan istri pasca perceraian, serta sejauh mana keputusan tersebut selaras dengan prinsip keadilan dalam hukum Islam dan hukum positif Indonesia. Dengan temuan, bahwa hukum Islam dan peradilan agama di Indonesia memiliki fleksibilitas dalam merespons isu kesetaraan dan keadilan dalam konteks keluarga.¹² Penelitian Andi dkk (2025) membahas tentang harta bersama yang dilakukan di Pengadilan Agama Sungguminasa Kelas I A. Pada tahun 2023 hingga 2024 ditemukan penurunan perkara harta bersama dan rujukan yang menjadi pertimbangan hakim berdasarkan hukum positif dan aspek kontribusi masing-masing pihak dalam memperoleh harta selama perkawinan guna menghindari kemudharatan dan mencapai keadilan yang proporsional.¹³ Nurhannah dkk (2024) meneliti mengenai kesenjangan hukum dan sosial dalam penyelesaian sengketa di masyarakat mengenai harta bersama. Menurut pendekatan *Maqāṣid al-Syarī'ah* Imam Al-Ghazali, fungsi harta adalah sebagai alat untuk memenuhi kebutuhan hidup. Hasil penelitian menunjukkan dalam menyelesaikan sengketa harta bersama dapat ditempuh melalui jalur litigasi dan non litigasi.¹⁴ Afrizal dan Al Kodri (2022) meneliti terkait pembagian harta bersama yang dianalisis menggunakan Pasal 97 KHI dengan perspektif *Maqāṣid al-Syarī'ah*. Keputusan yang berlandaskan dengan Pasal 97 KHI dirasa kurang memberikan rasa keadilan kepada para pihak.

¹² Siti dan Husnatul, "Analisis Terhadap Pembagian Harta Bersama Pada Putusan Pengadilan Agama Bima Kelas 1A Nomor: 1467/Pdt.G/2022/PA BIMA," *Nalar : Jurnal of Law and Sharia* (2024) hlm. 161

¹³ Andi dkk, "Masalah Mursalah dalam Praktik Yudisial: Studi Kasus Putusan Hakim Pengadilan Agama Sungguminasa 2023-2024 Terkait Harta Bersama Pasca Perceraian," *Al-Faqih: Jurnal Pemikiran dan Hukum Islam*, Vol. 11, No. 02 (2025) hlm. 564

¹⁴ Nurhannah dkk., "Analisis Maqashid Asy-Syariah Imam Al-Ghazali Terhadap Hukum Perkawinan di Indonesia dalam Penyelesaian Sengketa Harta Bersama," *Innovative : Journal Of Social Science Research*, Vol. 4, No. (2024)

Namun dalam beberapa kasus tertentu, ketentuan mengenai pembagian harta bersama dilakukan menggunakan *Maqāṣid al-Syarī'ah*. Dalam *Maqāṣid al-Syarī'ah* perolehan dipengaruhi oleh faktor yang dapat mengubah jumlah bagian dari harta bersama.¹⁵

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini akan menjawab berdasarkan 2 (dua) pertanyaan permasalahan. *Pertama*, Bagaimana pembagian harta bersama dalam konteks istri menjalankan peran ganda, khususnya pertimbangan hakim pada Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 78 K/Ag/2021? dan *Kedua* Bagaimana analisis terhadap pertimbangan hakim dalam Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 78 K/Ag/2021 menurut Hukum Progresif dan *Maqāṣid al-Syarī'ah*? Selain itu, penelitian ini bertujuan agar dapat mengetahui konsep pembagian harta bersama dalam konteks istri menjalankan peran ganda dan supaya mampu memberikan kontribusi positif bagi khazanah ilmu pengetahuan terkhusus pada perkara pembagian harta bersama dalam konteks istri menjalankan peran ganda berdasarkan putusan peradilan.

Metode Penelitian

Penelitian hukum ini dirancang sebagai jenis penelitian kepustakaan (*library research*) yang diselenggarakan melalui koridor penelitian hukum yuridis normatif.¹⁶ Pendekatan yuridis normatif dalam naskah ini difokuskan untuk mengkaji norma-norma hukum positif, asas hukum, serta doktrin yang berkaitan erat dengan objek sengketa harta bersama. Dalam operasionalisasinya, penelitian ini mengombinasikan dua model pendekatan utama, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah konsistensi, penyelarasan, dan rigiditas regulasi positif yang menjadi pertimbangan hakim, seperti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam (KHI). Sementara itu, pendekatan konseptual diterapkan untuk membedah secara radikal *ratio decidendi* (alasan hukum) majelis hakim dalam memutus perkara melalui pisau analisis Teori Hukum Progresif Satjipto Rahardjo dan struktur lima pilar *Maqashid Syariah*.

Sesuai dengan khazanah penelitian hukum normatif, ragam bahan hukum yang digunakan dalam naskah ini diklasifikasikan secara rigid ke dalam tiga entitas utama. Bahan hukum primer sebagai basis utama kajian adalah teks otentik dokumen hukum berkekuatan hukum tetap, yaitu Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 78 K/AG/2021. Bahan hukum sekunder yang digunakan meliputi literatur ilmiah hukum yang otoritatif, seperti buku-buku master Hukum Progresif, kitab ushul fikih, serta

¹⁵ Afrizal dan Al Kodri, "Pembagian Harta Bersama (Studi Analisis Pasal 97 Kompilasi Hukum Islam Dalam Perspektif *Maqashid Syariah*," *Islamic Law Journal (ILJ)*, Vol. 01, No. 01 (2022) hlm. 47

¹⁶ Milya Sari, "Penelitian Kepustakaan (Library Research) dalam Penelitian Pendidikan IPA", *Jurnal Penelitian Bidang IPA dan Pendidikan IPA* (2020) hlm. 44

jurnal-jurnal ilmiah terakreditasi nasional (SINTA) maupun internasional bereputasi yang memuat diskursus sengketa harta bersama kontemporer. Adapun bahan hukum tersier yang dioperasionalkan dalam penelitian ini mencakup Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), ensiklopedia hukum, dan kamus istilah hukum guna memberikan kejelasan serta ketepatan konseptualisasi bahasa ilmiah naskah.

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian kepustakaan ini diselenggarakan melalui metode studi dokumen hukum (*documentary study*). Proses ini dilakukan dengan cara menginventarisasi, menyeleksi, membaca secara mendalam (*close reading*), dan mengklasifikasikan bahan hukum primer maupun sekunder secara tematis. Fokus pengumpulan dokumen diarahkan secara spesifik pada variabel fakta peran ganda (*double burden*) istri serta argumen hukum yudisial yang mendasari pergeseran porsi pembagian harta bersama dari pola konvensional. Melalui tahapan ini, seluruh data kepustakaan yang relevan dikumpulkan secara utuh untuk memastikan analisis hukum tidak kehilangan konteks sosiologisnya.

Selanjutnya, seluruh bahan hukum yang telah terkumpul dan terorganisasi dianalisis menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan mengoperasionalkan penalaran logika deduktif. Alur analisis data dilakukan secara bertahap melalui tiga fase ilmiah yang terstruktur, yaitu reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*), dan penarikan kesimpulan atau verifikasi (*conclusion drawing/verification*). Tahapan reduksi data dilakukan dengan menyaring fakta-fakta persidangan untuk memfokuskan kajian hanya pada alasan yuridis pembagian ekstrem harta bersama sebesar 70:30. Setelah data disajikan secara sistematis dalam fase *data display*, langkah terakhir adalah melakukan verifikasi atau penarikan kesimpulan melalui konfrontasi teoretis. Pertimbangan hakim tersebut diuji menggunakan parameter Hukum Progresif dan struktur Maqāṣid al-Syarī'ah guna melahirkan sebuah konseptualisasi dan sintesis hukum baru yang valid, rigid, dan akuntabel¹⁷.

Pembahasan

Dinamika Kasus dan Pola Distribusi Harta Bersama Berbasis Kontribusi Riil

Pergulatan yuridis dalam perkara Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 78 K/AG/2021 mencerminkan sebuah eskalasi konflik pasca-perceraian yang tidak hanya mengurus domain emosional, tetapi juga menyentuh aspek rekonstruksi kepemilikan ekonomi keluarga skala besar. Perkara ini secara kronologis diajukan oleh Pemohon Kasasi (Angkasa Hutapea) sebagai bentuk resistensi hukum atas putusan pengadilan tingkat banding pada Pengadilan Tinggi Agama Bandung Nomor

¹⁷ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009) hlm. 15.

0175/Pdt.G/2019/PTA.Bdg (yang juga tercatat dalam administrasi berkas sebagai Nomor 117/Pdt.G/2020/PTA.Bdg) yang menguatkan putusan tingkat pertama dari Pengadilan Agama Depok Nomor 0886/Pdt.G/2018/PA.Dpk (jo. Nomor 2802/Pdt.G/2018/PA.Dpk).¹⁸ Inti keberatan Pemohon Kasasi bertumpu pada tuntutan agar seluruh harta benda yang dikumpulkan selama masa perkawinan dibagi rata secara matematis demi hukum dengan porsi masing-masing 50% sesuai dengan teks baku Pasal 97 Kompilasi Hukum Islam (KHI).¹⁹ Sengketa ini menjadi menarik perhatian akademis karena *judex facti* dari tingkat pertama hingga tingkat banding secara konsisten menolak argumen formal tersebut, yang kemudian dikuatkan secara inkrah oleh Majelis Hakim Agung di tingkat Kasasi.²⁰

Untuk memahami kompleksitas sengketa, diperlukan penelahan terhadap anatomi aset yang menjadi objek sita dalam perkara ini, yang secara akumulatif memiliki nilai ekonomi fantastis mencapai Rp11.910.000.000,00.²¹ Aset tersebut meliputi klaster kendaraan bermotor yang terdiri dari 13 unit mobil dari berbagai kelas, mulai dari kelas menengah hingga kendaraan mewah roda empat (seperti Mercedes-Benz S500, Toyota Alphard, BMW 320i, Mitsubishi Outlander, Ford Ranger, VW Polo, hingga jajaran mobil hobi seperti Daihatsu Taft Rocky dan VW 1200), serta dua unit sepeda motor Honda Beat dan Yamaha Vega.²² Selain kendaraan, objek sengketa didominasi oleh klaster properti berupa 10 bidang tanah dan bangunan berharga tinggi yang tersebar secara geografis di Depok (Perumahan Raffles Hills), Bekasi (Kranggan Permai, Bumi Eraska, Kios Pasar Kranggan), Tangerang (Lippo Karawaci), Cianjur (Kota Bunga), dan Sukabumi.²³ Anatomi kekayaan ini semakin kompleks dengan adanya kepemilikan barang mewah berupa jam tangan Rolex, perhiasan emas-berlian bernilai total Rp800.000.000,00, serta kepemilikan modal aktif dan saham pada badan usaha CV Angkasa Kencana Mas.²⁴

Eksistensi aset yang begitu masif dan tersebar di berbagai wilayah administrasi ini mendorong *judex facti* sejak pemeriksaan tingkat pertama untuk menjatuhkan amar penetapan sita marital (*marital beslag*). Secara yuridis-normatif, peletakan sita marital ini mengacu pada batasan Pasal 95 KHI jo. Pasal 24 ayat (2) huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, yang berfungsi sebagai instrumen perlindungan hukum preventif guna menjaga status quo dari harta bersama agar tidak dipindahtangankan, dijual, atau disembunyikan secara sepihak oleh salah satu pihak yang bersengketa.²⁵ Dalam konteks sosiologi hukum, urgensi sita marital dalam perkara *a quo*

¹⁸ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 78 K/AG/2021, hlm. 1.

¹⁹ Kompilasi Hukum Islam, Pasal 97.

²⁰ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 78 K/AG/2021, hlm. 22.

²¹ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 78 K/AG/2021, hlm. 11.

²² Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 78 K/AG/2021, hlm. 2-3.

²³ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 78 K/AG/2021, hlm. 3-5.

²⁴ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 78 K/AG/2021, hlm. 6.

²⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Pasal 24 ayat (2) huruf c.

menjadi pilar penting untuk menjamin bahwa asas keadilan distributif yang nantinya diputus oleh hakim dapat dieksekusi secara nyata (*executable*), bukan sekadar menjadi keadilan di atas kertas yang kehilangan objek materielnya akibat iktikad buruk salah satu pihak selama proses litigasi berjalan.²⁶

Fakta persidangan yang paling krusial dan mendasar dalam perkara ini adalah terungkapnya realitas beban ganda (*double burden*) yang dipikul secara konsisten oleh Termohon Kasasi (R.R. Wilis Kencana).²⁷ Secara administratif, mayoritas sertifikat Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Akta Jual Beli ruko, serta dokumen kepemilikan kendaraan mewah secara otentik tercatat atas nama istri. Hal ini bukan sekadar formalitas dokumen, melainkan merefleksikan kapasitas ekonomi dan kontribusi langsung Termohon Kasasi yang bertindak aktif mencari nafkah, mengelola bisnis keluarga melalui CV Angkasa Kencana Mas, dan melakukan investasi properti secara mandiri. Di sisi lain, peran aktif di sektor publik-ekonomi ini tidak membuat Termohon Kasasi menanggalkan peran domestiknya; ia secara simultan tetap mengurus manajemen rumah tangga dan mencurahkan energi penuh untuk mengasuh anak-anak mereka. Fakta sosiologis inilah yang membedakan relasi perkawinan para pihak dengan konstruksi perkawinan patriarki konvensional.²⁸

Berdasarkan kausalitas kontributif yang timpang tersebut, Mahkamah Agung memberikan legitimasi hukum terhadap pembagian nilai harta yang asimetris, yaitu membagi nominal Rp7.545.000.000,00 (setara 70%) untuk bagian istri, dan Rp4.365.000.000,00 (setara 30%) untuk bagian suami. Rasio pembagian 70:30 ini merupakan bentuk rasionalisasi yudisial yang menegaskan bahwa kesamaan hak formal tidak boleh mengorbankan keadilan proporsional. Hakim agung menolak menerapkan pembagian rata (50:50) karena hal tersebut dinilai mencederai rasa keadilan dan mengabaikan jerih payah nyata Termohon Kasasi yang telah mengorbankan modal finansial, tenaga, serta pikirannya secara berlipat ganda demi mewujudkan dan memelihara eksistensi harta bersama tersebut selama ikatan perkawinan berlangsung. Pembagian proporsional ini menjadi fondasi awal bagi dekonstruksi hukum keluarga Islam di Indonesia.²⁹

Analisis Rasio Decidendi Hukum Progresif Melalui Tindakan Rule Breaking Demi Menegakkan Keadilan Substantif

Pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) Majelis Hakim Agung dalam Putusan Nomor 78 K/AG/2021 merupakan wujud nyata dari operasionalisasi

²⁶ M. Yahya Harahap, *Kedudukan, Kewenangan, dan Acara Peradilan Agama* (Jakarta: Sinar Grafika, 2025), hlm. 272.

²⁷ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 78 K/AG/2021, hlm. 23.

²⁸ Jumni Nelli, "Analisis tentang Kewajiban Nafkah Keluarga dalam Pemberlakuan Harta Bersama," *Al Istimbath: Jurnal Hukum Islam* 2, no. 1 (2017), hlm. 31.

²⁹ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 78 K/AG/2021, hlm. 23.

Teori Hukum Progresif yang dicetuskan oleh Satjipto Rahardjo.³⁰ Gagasan hukum progresif ini lahir sebagai antitesis dan kritik tajam terhadap hegemoni positivisme hukum modern yang cenderung kaku, formalistik, dan birokratis. Dalam pandangan positivistik konvensional, hukum sering kali dipisahkan dari nilai-nilai moralitas sosial dan hanya dipandang sebatas teks peraturan tertulis yang bersifat final (*law as it is*).³¹ Akibatnya, aparat penegak hukum kerap terjebak dalam pembacaan undang-undang secara mekanistik tanpa memedulikan apakah produk hukum yang dihasilkannya mampu menghadirkan keadilan sejati di tengah masyarakat. Menghadapi kebuntuan tersebut, Hukum Progresif menawarkan paradigma baru yang menempatkan manusia sebagai orientasi pusat berhukum, melalui sebuah komitmen moral yang menegaskan bahwa hukum adalah untuk manusia, bukan manusia untuk hukum.³²

Dalam konteks perkara *a quo*, pertikaian mengenai pembagian harta bersama membenturkan hakim pada dilema antara menegakkan kepastian hukum formal (*formal justice*) atau mengejar keadilan substantif (*substantive justice*).³³ Secara tekstual, Pasal 97 Kompilasi Hukum Islam (KHI) telah menetapkan formula baku bahwa janda atau duda cerai hidup masing-masing berhak atas seperdua (50%) bagian dari harta bersama sepanjang tidak ditentukan lain dalam perjanjian perkawinan.³⁴ Bagi para penganut paham legisme-positivisme, rumusan pasal ini diposisikan sebagai dogma sakral yang tidak boleh diganggu gugat, sehingga pembagian harta wajib dibagi rata tanpa perlu menguji realitas kontribusi finansial maupun non-finansial para pihak selama perkawinan berlangsung.³⁵ Namun, jika kepastian formal ini diterapkan secara buta pada kasus Termohon Kasasi yang memikul beban ganda (*double burden*) sebagai pencari nafkah sekaligus pengelola domestik, maka institusi peradilan agama justru akan mengesahkan sebuah ketidakadilan struktural yang merugikan kaum perempuan.

Atas dasar kesadaran moral itulah, Majelis Hakim Agung dalam perkara ini melakukan tindakan *rule breaking* atau penerobosan aturan hukum positif.³⁶ Tindakan *rule breaking* ini tidak boleh disalahpahami sebagai tindakan anarkis yang merusak tatanan hukum, melainkan sebuah ikhtiar yudisial yang kreatif dan berkarakter kemanusiaan untuk melampaui kekakuan bunyi pasal demi menyelamatkan esensi keadilan substantif yang dicita-citakan oleh hukum itu sendiri. Hakim agung secara sadar menolak membatasi diri pada rumus matematika 50:50 dalam Pasal 97 KHI, lalu memilih menggunakan diskresi hukumnya untuk menetapkan proporsi

³⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia* (Jakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 15.

³¹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2013), hlm. 78.

³² *Ibid*, hlm. 15.

³³ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 78 K/AG/2021, hlm. 23.

³⁴ Kompilasi Hukum Islam, Pasal 97.

³⁵ Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, hlm. 83.

³⁶ Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, hlm. 25.

pembagian 70:30 yang diselaraskan secara proporsional dengan besaran kontribusi riil Termohon Kasasi. Langkah berani ini mengoreksi kecenderungan praktik peradilan yang selama ini terlalu mekanistik dan skeletontik (terfragmentasi) dalam memandang relasi ekonomi keluarga.³⁷

Melalui putusan ini, Mahkamah Agung juga telah mendekonstruksi peran hakim tradisional dari yang semula hanya bertindak sebagai *la bouche de la loi* (corong undang-undang) yang pasif menjadi sosok *rechtvinder* (penemu hukum) yang aktif dan responsif.³⁸ Hakim progresif dituntut untuk mengasah sensitivitas nurani, menggunakan empati, serta kejujuran dalam membaca realitas sosial (*living law*) yang hidup di tengah budaya masyarakat. Dengan melihat realitas sosiologis perempuan modern yang kini banyak berperan aktif di sektor publik sebagai penopang ekonomi keluarga tanpa melepaskan tanggung jawab domestiknya, hakim agung memberikan preseden penting bahwa peran gender tersebut memiliki nilai hukum yang tinggi. Putusan ini menyampaikan pesan kuat bahwa praktik ber hukum di Indonesia tidak boleh steril dari kenyataan sosial, dan harus dipandang sebagai sebuah proses yang tidak pernah selesai (*law as a never-ending process*) menuju tatanan hukum yang lebih humanis, adaptif, dan berkeadilan substantif.³⁹

Analisis Konseptualisasi *Maqāṣid al-Syarī'ah* Melalui Syirkah Abdan Mufawwadhah Kontemporer untuk Melindungi Hak Perempuan

Pendekatan *Maqāṣid al-Syarī'ah* memberikan landasan filosofis, metodologis, dan keagamaan yang sangat kokoh terhadap putusan pembagian harta bersama secara asimetris ini.⁴⁰ Pada hakikatnya, seluruh orientasi hukum Islam ditujukan untuk mewujudkan kemaslahatan (*maslahah*) dan menolak kemudaratan (*mafsadah*) bagi umat manusia.⁴¹ Dalam diskursus hukum Islam kontemporer, analisis terhadap *maqashid* tidak boleh lagi dipahami secara kaku sebagai sebuah klasifikasi hierarkis yang statis dan tekstual semata. Sebaliknya, melalui pendekatan sistem yang multidimensional, inklusif, dan terbuka, *Maqāṣid al-Syarī'ah* difungsikan sebagai pisau analisis yang hidup untuk membaca dinamika gender dan perubahan struktur ekonomi dalam institusi keluarga modern. Perubahan peran sosiologis perempuan yang kini turut menopang finansial domestik menuntut reaktualisasi terhadap pemaknaan teks keagamaan agar hukum Islam senantiasa adaptif dan berpihak pada nilai-nilai kemanusiaan yang berkeadilan substantif.⁴²

³⁷ Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, hlm. 30.

³⁸ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 78 K/AG/2021, hlm. 23.

³⁹ Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, hlm. 40.

⁴⁰ Asafri Jaya Bakri, *Konsep Maqashid Syari'ah Menurut Al-Syatibi* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1996), hlm. 61.

⁴¹ Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqh* (Jakarta: Pustaka Azzam, 2004), 45.

⁴² Jasser Auda, *Membumikan Hukum Islam Melalui Maqasid Syariah* (Bandung: PT Mizan Pustaka, 2015), hlm. 44.

Dalam tradisi pemikiran hukum Islam di Indonesia, pranata harta bersama pasca-perceraian dikonseptualisasikan dan dianalogikan secara tepat melalui doktrin *Syirkah Abdan Mufawwadhah*. Doktrin ini merupakan bentuk akad perkongsian tenaga, keahlian, pikiran, serta modal yang tidak terbatas yang terjalin secara alamiah di antara pasangan suami-istri selama masa ikatan perkawinan berlangsung.⁴³ Logika dasar yang berlaku dalam mazhab syirkah secara mutlak menetapkan bahwa distribusi keuntungan ataupun pembagian sisa aset pasca-pembubaran perkongsian wajib berbanding lurus dengan porsi kontribusi nyata serta besaran risiko yang ditanggung oleh masing-masing sekutu.⁴⁴ Ketika fakta persidangan secara meyakinkan membuktikan bahwa Termohon Kasasi memberikan kontribusi modal aktif, manajemen bisnis, tenaga, serta curahan pikiran yang jauh lebih dominan dalam menghasilkan dan mengasuh aset keluarga bernilai miliaran rupiah, maka menetapkan hak kepemilikannya sebesar 70% adalah wujud sejati dari penegakan *Hifz al-māl* (pemeliharaan harta) yang berkeadilan. Langkah ini sekaligus memproteksi hak milik individu dari tindakan eksploitasi ekonomi pasca-nikah.⁴⁵

Perlindungan terhadap hak-hak ekonomi perempuan dalam putusan ini secara simultan juga mengintegrasikan pilar *Hifz al-nafs* (pemeliharaan jiwa) dan *Hifz al-'ird* (pemeliharaan martabat) secara utuh.⁴⁶ Dalam realitas sosiologis di Indonesia, perempuan yang mengalami perceraian sering kali dihadapkan pada kerentanan ekonomi struktural akibat hilangnya akses terhadap sumber pendapatan.⁴⁷ Apabila pengadilan bersikap abai terhadap fakta beban ganda (*double burden*) istri dan tetap menjatuhkan putusan pembagian rata 50:50, maka putusan tersebut berpotensi memicu kemudaratatan baru berupa pemiskinan struktural bagi mantan istri.⁴⁸ Ketimpangan pembagian tanpa melihat kontribusi riil akan mencederai kondisi psikologis, keselamatan jiwa, serta menurunkan martabat sosial perempuan. Oleh karena itu, dengan memberikan porsi harta bersama yang lebih besar kepada istri yang bekerja ganda, Mahkamah Agung telah menjalankan fungsi perlindungan hukum untuk menjamin agar eksistensi jiwa, kesejahteraan, dan kehormatan kaum perempuan pasca-cerai tetap tegak dan mandiri secara ekonomi.⁴⁹

Terakhir, aspek *Hifz al-'aql* (pemeliharaan akal) dalam putusan ini direfleksikan melalui keterbukaan kognitif dan rasionalitas Majelis Hakim Agung dalam memutus perkara. Pemeliharaan akal dalam konteks berhukum

⁴³ Tihami dan Sobari Sahrani, *Fikih Munakahat Kajian Fikih Lengkap* (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 181.

⁴⁴ Abdul Manan, *Masalah Hukum Perdata Islam di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 109.

⁴⁵ Auda, *Membumikan Hukum Islam Melalui Maqasid Syariah*, hlm. 53.

⁴⁶ Bakri, *Konsep Maqashid Syari'ah Menurut Al-Syatibi*, hlm. 65.

⁴⁷ Nelli, "Analisis tentang Kewajiban Nafkah Keluarga dalam Pemberlakuan Harta Bersama," hlm. 35.

⁴⁸ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 78 K/AG/2021, hlm. 23.

⁴⁹ *Ibid.*

diwujudkan ketika hakim tidak membiarkan nalar hukumnya tertutup oleh dogma teks undang-undang yang rigid dan usang.⁵⁰ Hakim menggunakan nalar logis, empiris, dan kontekstual untuk menguji setiap alat bukti sertifikat, daftar aset, serta saksi-saksi yang dihadirkan di ruang sidang. Hakim agung menyadari secara rasional bahwa hukum Islam diturunkan sebagai pedoman hidup yang fleksibel dan senantiasa berorientasi pada kemaslahatan manusia.⁵⁴ Dengan demikian, melalui harmonisasi pilar-pilar daruriyyat tersebut, Putusan Mahkamah Agung Nomor 78 K/AG/2021 berhasil tampil sebagai salah satu implementasi paling konkret dan progresif dari kontekstualisasi *Maqāṣid al-Syarī'ah* dalam praktik peradilan modern di Indonesia.

Pergeseran Paradigma Melalui Gagasan Keadilan Jender Kontributif

Ditemukan adanya pergeseran paradigma (*shifting paradigm*) yang radikal pada ranah hukum keluarga Islam, khususnya di tingkat yurisprudensi tertinggi Mahkamah Agung. Jika dilakukan komparasi dengan konstelasi penelitian terdahulu, tampak jelas adanya kesenjangan akademis (*research gap*) yang berhasil dijembatani oleh naskah ini. Sebagai misal, studi yang dilakukan oleh Siti dan Husnatul (2024) serta Andi dkk (2025) baru memotret fleksibilitas pembagian harta secara normatif di tingkat peradilan agama pertama atau pada lingkup sengketa kasuistik di pengadilan agama daerah. Di sisi lain, penelitian oleh Nurhannah dkk (2024) serta Afrizal dan Al Kodri (2022) lebih menitikberatkan kajiannya pada ketidakadilan formal Pasal 97 KHI secara umum tanpa mengaitkannya dengan putusan inkrah di level tertinggi peradilan negara.⁵⁹ Perbedaan krusial inilah yang memposisikan artikel ini sebagai kajian pertama yang secara metodologis mengonseptualisasikan gagasan "Keadilan Gender Kontributif" sebagai sebuah doktrin hukum baru yang bersumber langsung dari Putusan Mahkamah Agung Nomor 78 K/AG/2021.⁵¹

Doktrin Keadilan Gender Kontributif ini secara berani mendekonstruksi pemahaman usang dan bias patriarki mengenai pembagian nafkah perkawinan tradisional, yang selama puluhan tahun selalu menempatkan suami sebagai satu-satunya aktor ekonomi utama.⁵² Norma hukum materiil konvensional yang tercantum dalam Pasal 31 ayat (3) UU Perkawinan jo. Pasal 79 KHI terbukti mengalami kegagalan fungsi ketika dipaksa membaca realitas sosiologis perempuan modern yang bertindak sebagai *female breadwinner*. Ketika seorang istri memikul beban ganda (*double burden*) berupa pengelolaan wilayah domestik sekaligus menjadi penopang utama finansial keluarga, maka interpretasi terhadap harta

⁵⁰ Auda, *Membumikan Hukum Islam Melalui Maqasid Syariah*, hlm. 60-62.

⁵¹ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 78 K/AG/2021.

⁵² Nelli, "Analisis tentang Kewajiban Nafkah Keluarga dalam Pemberlakuan Harta Bersama," hlm. 38.

bersama tidak boleh lagi disamaratakan.⁵³ Hukum keluarga Islam di Indonesia, melalui rasio pembagian 70:30 dalam yurisprudensi ini, membuktikan kemampuannya untuk bersikap responsif jender terhadap pengorbanan komparatif perempuan, baik dalam mengelola harta pencaharian maupun dalam menjaga stabilitas kepemilikan aset yang berharga bagi keluarga.⁶⁴

Dampak teoretis dari pergeseran paradigma ini memberikan cetak biru (*blueprint*) baru bagi arah pembaruan hukum keluarga Islam kontemporer di Indonesia. Putusan Mahkamah Agung Nomor 78 K/AG/2021 telah meruntuhkan dogma bahwa keadilan hukum hanya bisa dicapai melalui kesamaan angka matematis formal yang kaku. Dengan beralihnya paradigma yudisial menuju keadilan jender kontributif, institusi peradilan agama dipaksa untuk bertransformasi dari corak patriarki-formalistik menjadi hukum yang jauh lebih humanis, adaptif, dan berkeadilan substantif. Gagasan kebaruan ini memposisikan hukum Islam bukan lagi sebagai kumpulan teks hukum yang statis, melainkan sebagai pedoman kemaslahatan yang bergerak dinamis seiring dengan perkembangan kesadaran sosial dan kesetaraan gender di Indonesia.⁵⁴

⁵³ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 78 K/AG/2021.

⁵⁴ Auda, *Membumikan Hukum Islam Melalui Maqasid Syariah*, hlm. 70.

Kesimpulan

Berdasarkan seluruh rangkaian analisis holistik yang telah dipaparkan pada bab sebelumnya mengenai pembagian harta bersama pasca-perceraian dalam konteks istri menjalankan peran ganda, maka penelitian ini merumuskan dua kesimpulan fundamental. Pertama, pertimbangan hukum Majelis Hakim Agung dalam Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 78 K/AG/2021 secara tegas mendekonstruksi rigiditas formalistik Pasal 97 Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang selama ini mematok pembagian harta bersama secara rata atau seimbang lima puluh persen bagi masing-masing pihak. Hakim Agung memilih berpaling pada fakta sosiologis berupa beban ganda (*double burden*) yang dipikul oleh Termohon Kasasi sebagai dasar hukum untuk menetapkan porsi pembagian yang asimetris, yaitu tujuh puluh persen untuk mantan istri dan tiga puluh persen untuk mantan suami. Langkah yudisial ini menjadi bentuk pengakuan riil dan bentuk apresiasi tertinggi institusi peradilan terhadap kontribusi ekonomi serta manajerial perempuan di sektor publik yang berjalan simultan tanpa menanggalkan tanggung jawab domestik keluarga.

Kedua, melalui integrasi analitis Teori Hukum Progresif dan pendekatan sistem Maqashid Syariah, putusan ini merefleksikan keberanian moral yudikatif untuk melakukan terobosan hukum (*rule breaking*) demi memenangkan keadilan substantif di atas kepastian formal tertulis. Hakim Agung berhasil mentransformasikan peran peradilan agama dari sekadar corong undang-undang yang pasif menjadi penemu hukum (*rechtvinder*) yang responsif jender. Secara teoretis-filosofis, putusan asimetris ini sangat selaras dengan tujuan utama *Maqāṣid al-Syari'ah* kontemporer yang mengarah pada penegakan kemaslahatan (*maslahah*) dan eliminasi kemudharatan (*mafsadah*) melalui reaktualisasi doktrin *Syirkah Abdan Mufawwadhah*. Putusan ini secara simultan berhasil menegakkan pilar pemeliharaan harta (*ḥifẓ al-māl*) atas hak kontributif perempuan, perlindungan martabat (*ḥifẓ al-'ird*), serta keselamatan jiwa (*ḥifẓ al-nafs*) mantan istri dari risiko pemiskinan struktural pasca-perceraian. Dengan demikian, putusan ini resmi menjadi cetak biru (*blueprint*) bergesernya paradigma hukum keluarga Islam di Indonesia menuju arah yang lebih humanis, inklusif, dan adaptif gender.

Reference

- Al-Qur'an, Al-Baqarah (2): 228.*
- Al-Qur'an, Shad (38): 24.*
- Afrizal dan Al Kodri, "Pembagian Harta Bersama (Studi Analisis Pasal 97 Kompilasi Hukum Islam Dalam Perspektif Maqashid Syariah," *Islamic Law Journal (ILJ)*, Vol. 01, No. 01 (2022)
- Andi dkk, "Masalah Mursalah dalam Praktik Yudisial: Studi Kasus Putusan Hakim Pengadilan Agama Sungguminasa 2023-2024 Terkait Harta Bersama Pasca Perceraian," *Al-Faqih: Jurnal Pemikiran dan Hukum Islam*, Vol. 11, No. 02 (2025)
- Arto, A. Mukti. *Praktek Perkara Perdata pada Pengadilan Agama*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.
- Auda, Jasser. *Membumikan Hukum Islam Melalui Maqasid Syariah*. Bandung: PT Mizan Pustaka, 2015.
- Bakri, Asafri Jaya. *Konsep Maqāṣid al-Syarī'ah Menurut Al-Syatibi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1996.
- Effendi, Jonaedi. *Rekontruksi Dasar Pertimbangan Hukum Hakim*. Depok: Prenadamedia Group, 2018.
- Hamden. *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia*. Yogyakarta: Deepublish, 2018.
- Harahap, M. Yahya. "Informasi Materi Kompilasi Hukum Islam: Mempositifkan abstraksi hukum islam" dalam Cik Hasan Bisri, Ed; Kompilasi hukum islam dan peradilan agama dalam sistem hukum nasional. *Jakarta : logos wacana ilmu*, 1999.
- Harahap, M. Yahya. *Kedudukan, Kewenangan, dan Acara Peradilan Agama*. Jakarta: Sinar Grafika, 2025.
- Khallaf, Abdul Wahhab. *Ilmu Ushul Fiqh*. Jakarta: Pustaka Azzam, 2004.
- Kompilasi Hukum Islam (n.d.).
- Manan, Abdul. *Masalah Hukum Perdata Islam di Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2006.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2013.
- Nelli, Jumni. "Analisis tentang Kewajiban Nafkah Keluarga dalam Pemberlakuan Harta Bersama." *Al Istinbath: Jurnal Hukum Islam* 2, no. 1 (2017).
- Nurhannadh dkk., "Analisis Maqashid Asy-Syariah Imam Al-Ghazali Terhadap Hukum Perkawinan di Indonesia dalam Penyelesaian

- Sengketa Harta Bersama,” *Innovative : Journal Of Social Science Research*, Vol. 4, No. (2024).
- Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan .
- Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 78 K/AG/2021.
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*. Jakarta: Genta Publishing, 2009.
- Sari, Milya. "Penelitian Kepustakaan (Library Research dalam Penelitian Pendidikan IPA". *Jurnal Penelitian Bidang IPA dan Pendidikan IPA* 6, no. 1 (2020).
- Siti dan Husnatul, “Analisis Terhadap Pembagian Harta Bersama Pada Putusan Pengadilan Agama Bima Kelas 1A Nomor: 1467/Pdt.G/2022/PA BIMA,” *Nalar : Jurnal of Law and Sharia* (2024)
- Sorong, Hamid. *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia*. Banda Aceh: PeNA, 2020.
- Susanto, Happy. *Pembagian Harta Gono-Gini saat terjadi Perceraian*. Transmedia Pustaka, 2008.
- Tihami, dan Sobari Sahrani. *Fikih Munakahat Kajian Fikih Lengkap*. Jakarta: Rajawali Pers, 2013.



Pluralisme Hukum dalam Sengketa Wilayah Adat Kajang: Interaksi *Pasang ri Kajang*, Hukum Negara, dan Kepentingan Korporasi

¹Muhammad Fadel Adhhyputra, ²Muhammad Zakky Wirawan, ³Khaerul Umam Fathurrahman

¹ UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, Indonesia dan e-mail: fadeladhhyputra@gmail.com

² UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, Indonesia dan e-mail: muhammadzakkywirawan@gmail.com

³ UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, Indonesia dan e-mail: khaerulumamf@gmail.com

Abstract: *The agrarian conflict between the Ammatoa Kajang Indigenous Community and PT London Sumatra (Lonsum) reflects a clash between customary law, state law, and corporate interests in the governance of indigenous territories. Although the state formally recognizes indigenous peoples' rights through various legal instruments, land control practices under the Right to Cultivate (Hak Guna Usaha/HGU) regime have resulted in the subordination of customary rights. This study aims to analyze the interaction between *Pasang ri Kajang*, state agrarian law, and corporate interests in the Kajang customary land dispute, as well as to explain the patterns of domination through the perspective of legal pluralism. This research employs an empirical legal method with a qualitative approach. Data were collected through in-depth interviews with indigenous community members and a literature review of legislation, policy documents, and relevant scholarly works. The analysis is conducted using John Griffiths' theory of legal pluralism. The findings reveal that *Pasang ri Kajang* constitutes a living and autonomous legal system with its own authority, norms, and effective enforcement mechanisms. However, in practice, customary law remains subordinated due to the dominance of the state agrarian regime and mutually reinforcing corporate interests. State recognition of indigenous communities through the Environmental Protection and Management Law and the Kajang Regional Regulation has not provided substantive protection, as the state continues to position itself as the primary source of legal legitimacy. These findings indicate that the failure to protect indigenous rights is rooted in the dominance of legal centralism, which obstructs the realization of genuine legal pluralism.*

Keyword: *Legal Pluralism, *Pasang ri Kajang*, Indigenous Peoples, Agrarian Conflict*

Abstrak: Konflik agraria antara Masyarakat Hukum Adat Ammatoa Kajang dan PT London Sumatra (Lonsum) menunjukkan adanya benturan antara hukum adat, hukum negara, dan kepentingan korporasi dalam pengelolaan wilayah adat. Meskipun negara mengakui hak masyarakat adat melalui berbagai instrumen hukum, praktik penguasaan lahan melalui Hak Guna Usaha (HGU) justru menimbulkan subordinasi terhadap hak-hak adat. Penelitian ini bertujuan menganalisis interaksi antara *Pasang ri Kajang*, hukum agraria negara, dan kepentingan korporasi dalam sengketa wilayah adat Kajang serta menjelaskan pola dominasi yang terjadi melalui perspektif pluralisme hukum. Penelitian ini menggunakan metode hukum empiris dengan pendekatan kualitatif. Data diperoleh melalui wawancara mendalam dengan masyarakat adat dan studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan, dokumen kebijakan, serta literatur terkait. Analisis dilakukan menggunakan teori pluralisme hukum John Griffiths. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *Pasang ri Kajang* merupakan sistem hukum yang hidup dan otonom dengan otoritas, norma, serta mekanisme penegakan yang efektif. Namun, dalam praktiknya hukum adat berada pada posisi subordinat akibat dominasi rezim agraria negara dan kepentingan korporasi yang saling memperkuat. Pengakuan negara terhadap masyarakat adat melalui UU PPLH dan Perda Kajang belum menghasilkan perlindungan substantif karena masih menempatkan negara sebagai sumber legitimasi utama. Temuan ini menunjukkan bahwa kegagalan perlindungan hak masyarakat adat berakar pada dominasi sentralisme hukum yang menghambat terwujudnya pluralisme hukum yang setara.

Kata Kunci: *Pluralisme Hukum, *Pasang ri Kajang*, Masyarakat Adat, Konflik Agraria*



Pendahuluan

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi Indonesia meletakkan dua pilar fundamental yang saling berkaitan dalam pengelolaan sumber daya alam, yaitu jaminan hak setiap warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagaimana Pasal 28H ayat 1, serta pengakuan dan penghormatan negara terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya yang tertuang pada Pasal 18B ayat 2.¹ Di satu sisi, terdapat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH) yang bernuansa progresif dan protektif terhadap kearifan lokal.² Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) beserta regulasi turunannya di bidang investasi justru menyediakan ruang bagi kapitalisasi lahan skala besar melalui mekanisme Hak Guna Usaha (HGU) bagi korporasi. Pengaturan mengenai perlindungan lingkungan hidup dan penguasaan tanah pada dasarnya dirancang untuk saling melengkapi. Namun, dalam praktik implementasinya sering muncul ketegangan ketika perlindungan masyarakat adat berhadapan dengan kepentingan investasi.

Implementasi UU PPLH dalam praktik tidak selalu berjalan sesuai dengan tujuan normatif yang dirumuskan oleh pembentuk undang-undang. Dalam sejumlah kasus yang melibatkan masyarakat adat, penerapan hukum lingkungan menunjukkan adanya ketegangan antara ketentuan hukum negara dan norma-norma lokal yang hidup dalam masyarakat. Kondisi tersebut memperlihatkan adanya jarak antara idealitas hukum dalam teks (*law in books*) dan praktik hukum dalam kehidupan sosial (*law in action*). Fenomena ini dapat diamati dalam konflik antara masyarakat adat Kajang dan PT London Sumatra (Lonsum) di Kabupaten Bulukumba, Sulawesi Selatan.

Meskipun negara secara formal telah mengakui hak ulayat Suku Kajang melalui Peraturan Daerah, dalam praktiknya pemerintah justru menerbitkan izin Hak Guna Usaha (HGU) bagi PT Lonsum yang tumpang tindih dengan wilayah sakral mereka, yakni hutan keramat Borong Karamaka.³ Proses perizinan ini berlangsung tanpa partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*), konsultasi, maupun persetujuan dari masyarakat adat sebagai pemegang hak.⁴ Masyarakat adat Kajang dan petani di Bulukumba terus memperjuangkan hak atas tanah mereka yang selama puluhan tahun diklaim sebagai bagian dari Hak Guna Usaha (HGU) PT London Sumatera (Lonsum), meskipun izin tersebut telah berakhir sejak 31

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU PPLH (2009).

³ Zulkifli Aspan dan Irwansyah Irwansyah, "Maintaining Environmental Sustainability Based On Traditional Knowledge: Lesson From Kajang Tribe," *Russian Law Journal* 11, no. 1 (2023), hlm. 70.

⁴ LBH Makassar, *Catatan Akhir Tahun 2022: Negara Hipokrit (Potret Hukum, HAM, & Demokrasi)*, Siaran Pers (LBH Makassar, 2022), hlm. 28-29.

Desember 2023. Warga di Desa Bonto Mangiring, Tamatto, Swatani, dan Balleanging melakukan aksi pemasangan papan bicara serta penanaman di lahan milik mereka sebagai bentuk *reclaiming* tanah ulayat. Namun tindakan tersebut justru direspons secara represif, papan bicara dan tanaman warga dicabut serta dirusak oleh karyawan PT Lonsum dengan pengawalan aparat Brimob, sementara pendamping warga ditangkap dengan alasan pengamanan.⁵ Rangkaian peristiwa tersebut menyingkap sebuah kontradiksi, negara yang secara normatif mengakui hak masyarakat adat, dalam praktiknya justru menggunakan instrumen hukum dan aparat keamanan untuk melindungi kepentingan korporasi. Situasi ini memperlihatkan interaksi antara hukum adat, hukum negara, dan kepentingan korporasi yang masing-masing memiliki orientasi yang berbeda.

Pasang ri Kajang adalah hukum yang tidak tertulis di komunitas Ammatoa Kajang yang merupakan pengejawantahan konkret dari ekoteologi kritis dalam konteks lokal. Nilai utama ekoteologis dalam *Pasang* terletak pada keyakinan bahwa hutan (Borong Karamaka atau hutan keramat) adalah pusat kehidupan yang suci dan harus dijaga. Bagi masyarakat adat Kajang, hutan adat dipandang sebagai sumber hidup yang berasal dari *Tu Rie A'rakna* (Tuhan yang Maha Kuasa) sehingga pengelolaannya diatur dalam *Pasang ri Kajang* sebagai pedoman hidup mereka.⁶ Nilai-nilai *Pasang ri Kajang* berfungsi sebagai kekuatan sosial-politik yang mampu memobilisasi perlawanan masyarakat adat Kajang sekaligus memperjuangkan pengakuan hak-hak mereka.⁷ *Pasang ri Kajang* tidak hanya berfungsi sebagai sistem nilai, tetapi juga menjadi pedoman normatif dalam mengatur hubungan masyarakat dengan lingkungan dan wilayah adatnya. Dalam konteks konflik agraria yang terjadi, masyarakat Kajang tidak hanya merujuk pada hukum negara, tetapi juga pada norma-norma adat yang hidup dan dijalankan dalam komunitas. Oleh karena itu, kasus Kajang memperlihatkan adanya interaksi sekaligus ketegangan antara hukum negara dan hukum adat dalam perlindungan wilayah adat.

Beberapa penelitian sebelumnya telah menyoroti konflik antara masyarakat adat Ammatoa Kajang dan PT London Sumatra (Lonsum) dari berbagai perspektif. Raja (2019) menekankan bahwa penyelesaian konflik oleh pemerintah daerah masih bersifat administratif dan tidak menyentuh

⁵ Muhammad Al Amin dkk, *Catatan Akhir Tahun Walhi Sulawesi Selatan 2024 (Pesan Keadilan Ekologi Untuk Gubernur dan Seluruh Kepala Daerah Terpilih: Pulihkan Sulawesi Selatan)* (Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) Sulawesi Selatan, 2024), hlm. 59-61.

⁶ Mohammad Arif dkk., "*Pasang ri Kajang: Legal Instruments Of Environmental Justice For The Ammatoa Kajang Community*," *PETITA: Jurnal Kajian Ilmu Hukum Dan Syari'ah* 10, no. 1 (2025), hlm. 146-163.

⁷ Gustiana Anwar Kambo, "Local Wisdom *Pasang ri Kajang* as a Political Power in Maintaining Indigenous People's Rights," *ETNOSIA : Jurnal Etnografi Indonesia* 6, no. 2 (2021), hlm. 265-280.

akar struktural perampasan lahan.⁸ Alham dkk. (2021) mengungkap dampak sosial yang muncul akibat konflik berkepanjangan, di mana masyarakat Kajang terbelah antara kelompok pro dan kontra perusahaan.⁹ Dari sisi kultural, Kambo (2021) menegaskan bahwa nilai-nilai ekoteologis *Pasang ri Kajang* menjadi basis resistensi ekologis, tetapi belum diakui secara efektif dalam hukum positif.¹⁰ Sementara itu, Mading dkk. (2023) menunjukkan tumpang tindih legalitas antara hak adat dan Hak Guna Usaha (HGU) PT Lonsum yang menegaskan lemahnya harmonisasi antara hukum nasional dan lokal.¹¹ Meskipun studi-studi tersebut memperkaya pemahaman tentang dimensi sosial, hukum, dan budaya konflik, belum ada penelitian yang secara komprehensif menganalisis interaksi antara *Pasang ri Kajang* sebagai hukum adat, hukum negara, dan kepentingan korporasi dalam satu arena pluralisme hukum.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pola interaksi dan konflik antara *Pasang ri Kajang*, hukum agraria negara, dan kepentingan korporasi dalam sengketa wilayah adat Kajang. Dengan menggunakan kerangka pluralisme hukum John Griffiths, penelitian ini membongkar relasi kuasa asimetris yang menyebabkan tatanan hukum adat tersubordinasi di hadapan kepentingan negara dan modal, sekaligus menjelaskan kegagalan sistemik hukum nasional dalam memberikan perlindungan bagi masyarakat adat. Penelitian ini mengajukan dua pertanyaan utama. *Pertama*, bagaimana interaksi antara hukum adat, hukum negara, dan kepentingan korporasi, berlangsung dalam sengketa wilayah adat Kajang? *Kedua*, bagaimana kerangka pluralisme hukum menjelaskan pola dominasi dan subordinasi yang terjadi dalam interaksi tersebut, serta implikasinya terhadap perlindungan hak masyarakat adat? Dengan menjawab pertanyaan-pertanyaan ini, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis bagi kajian pluralisme hukum, sekaligus menawarkan kerangka analitis untuk mengkritisi kegagalan harmonisasi antar-rezim hukum dalam sistem hukum Indonesia.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris dengan pendekatan kualitatif. Penelitian hukum empiris digunakan untuk memahami bagaimana hukum bekerja dalam kehidupan sosial melalui pengalaman, pemaknaan, dan praktik yang dilakukan oleh subjek hukum.

⁸ Nur Azizah Raja, "Analisis Peran Pemerintah Daerah dalam Penyelesaian Konflik Agraria (Studi Kasus Konflik Antara PT. PP. London Sumatra dengan Masyarakat di Kabupaten Bulukumba)," *Government: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 12, no. 1 (2019), hlm. 53.

⁹ Rana Dwi Putri Alham dkk., "Persepsi Masyarakat Terhadap Konflik Lonsum di Kabupaten Bulukumba," *Vox Populi* 4, no. 1 (2021), hlm. 28.

¹⁰ Gustiana Anwar Kambo, "Local Wisdom *Pasang ri Kajang* as a Political Power in Maintaining Indigenous People's Rights," *ETNOSIA : Jurnal Etnografi Indonesia* 6, no. 2 (2021), hlm. 265.

¹¹ Baso Mading dkk., "Dynamics of Tenure Conflict In Ammatoa Kajang Customary Forest Area, Bulukumba Regency," *Russian Law Journal* 11, no. 3 (2023), hlm. 688.

Fokus penelitian ini diarahkan pada interaksi dan benturan antara hukum adat, hukum negara, serta kepentingan korporasi yang hidup dalam wilayah masyarakat adat Kajang, yaitu *Pasang ri Kajang* sebagai hukum adat, pengaturan agraria dalam hukum negara yang diwujudkan melalui instrumen Hak Guna Usaha (HGU)., serta kepentingan korporasi PT Lonsum yang memengaruhi praktik penguasaan dan pemanfaatan wilayah adat melalui instrumen hukum, kekuatan ekonomi, dan relasinya dengan negara.

Informan penelitian dipilih secara *purposive* berdasarkan keterlibatan dan pengetahuan mereka mengenai pengelolaan wilayah adat, *Pasang ri Kajang*, serta konflik yang terjadi antara masyarakat adat dan PT London Sumatra (Lonsum). Informan terdiri dari 5 orang masyarakat kajang yang memiliki pengalaman terkait perlindungan wilayah adat dan lingkungan hidup di kawasan Kajang. Jumlah informan disesuaikan dengan kebutuhan penelitian dan prinsip kecukupan data (*data saturation*).

Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) yang bertujuan untuk: (1) mendokumentasikan secara empiris bagaimana *Pasang ri Kajang* bekerja sebagai sistem hukum yang mengatur relasi masyarakat dengan tanah dan hutan; (2) mengidentifikasi peristiwa-peristiwa kunci yang menunjukkan interaksi, ketegangan, dan benturan antara hukum adat, hukum negara, dan kepentingan korporasi; serta (3) memperoleh gambaran faktual mengenai dampak sengketa terhadap masyarakat adat. Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan yang meliputi peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dokumen kebijakan, hasil penelitian terdahulu, artikel ilmiah, serta dokumen lain yang relevan dengan tema penelitian.

Analisis data dilakukan secara kualitatif melalui tahapan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Data hasil wawancara terlebih dahulu dikategorikan berdasarkan tema-tema yang berkaitan kemudian data tersebut dianalisis menggunakan teori pluralisme hukum John Griffiths sebagai kerangka analitis utama. Teori ini digunakan untuk membedah pola interaksi antar-tatanan hukum, mengidentifikasi relasi kuasa antara hukum adat dan hukum negara dalam pengaruh kepentingan korporasi, serta menjelaskan bagaimana kondisi tersebut menyebabkan subordinasi hukum adat.

Teori pluralisme hukum John Griffiths berangkat dari kritik terhadap *legal centralism*, yaitu pandangan bahwa hanya hukum negara yang sah disebut hukum. Pandangan ini bersifat ideologis karena menutup mata terhadap kenyataan empiris bahwa masyarakat selalu diatur oleh berbagai sistem norma di luar hukum negara, seperti adat, agama, dan aturan komunitas. Griffiths kemudian memperkenalkan konsep *strong legal pluralism*, yakni situasi di mana lebih dari satu sistem hukum hidup dan berfungsi nyata dalam satu medan sosial tanpa harus mendapat pengakuan negara. Dalam kerangka ini, hukum dipahami sebagai fenomena sosial yang lahir dari interaksi di berbagai *semi-autonomous social fields*, lapangan sosial yang mampu menciptakan dan menegakkan aturan sendiri meski

berhubungan dengan kekuasaan eksternal. Argumen utamanya menegaskan bahwa pluralisme hukum adalah kondisi universal dan dinamis dari kehidupan sosial, bukan penyimpangan dari model hukum negara.¹² Teori ini menuntun kajian hukum agar tidak sekadar berfokus pada hukum formal, melainkan juga mengakui keberadaan hukum non-negara yang sering lebih efektif di tingkat masyarakat. Griffiths juga menyoroti adanya relasi kuasa dalam interaksi antar sistem hukum, di mana hukum negara kerap mendominasi dan meminggirkan hukum-hukum lokal seperti hukum adat.¹³ Dalam penelitian ini, kerangka teori Griffiths digunakan secara spesifik untuk membedah bagaimana hukum negara tidak sekadar gagal mengakui *Pasang ri Kajang* sebagai tatanan hukum yang setara, tetapi juga secara aktif meminggirkannya melalui mekanisme hukum agraria dan kebijakan investasi yang memprioritaskan kepentingan korporasi.

Konflik Agraria Masyarakat Adat Kajang dengan PT London Sumatra

Konflik agraria antara masyarakat adat Ammatoa Kajang di Bulukumba, Sulawesi Selatan, dengan PT Perusahaan Perkebunan London Sumatra Indonesia Tbk (Lonsum) merupakan salah satu sengketa tanah paling kompleks dan panjang di Indonesia, yang berakar sejak masa kolonial. Pada tahun 1919, pemerintah Hindia Belanda memberikan hak erfpacht kepada NV Celebes Landbouw Maatschappij, anak perusahaan Lonsum, untuk menguasai ribuan hektar tanah ulayat masyarakat Kajang. Setelah kemerdekaan, hak kolonial tersebut dikonversi menjadi Hak Guna Usaha (HGU) berdasarkan UUPA 1960 tanpa mempertimbangkan hak adat, menjadikan negara penerus sistem kolonial dalam melegitimasi penguasaan tanah oleh korporasi. Proses inilah yang menjadi akar struktural konflik, menyingkap kegagalan negara melakukan dekolonisasi hukum agraria.¹⁴

Bagi masyarakat adat, titik mula konflik modern ini terasa sangat spesifik dan personal. Seorang narasumber mengingat dengan jelas peristiwa pada tahun 1980-an sebagai momen pengkhianatan. Ia menuturkan

*“Tahun 1980, ada tanah adat, PT Lonsum datang untuk membuat pabrik usaha karet. Puluhan hektar dibuat untuk kerja sama. Yang jadi masalah, pemerintah buat HGU tanpa sepengetahuan masyarakat adat. Pemerintah secara sepihak memberikan izin ke PT Lonsum, membuat masyarakat adat marah”.*¹⁵

Pemberian izin sepihak ini menjadi luka historis yang mendasari ketidakpercayaan mendalam terhadap negara dan korporasi. Untuk meredakan ketegangan, PT Lonsum kemudian menawarkan sistem plasma

¹² John Griffiths, “What Is Legal Pluralism?,” *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 18, no. 24 (1986), hlm. 1-3.

¹³ *Ibid.*, hlm. 3.

¹⁴ Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS), *Amuk PT Lonsum di Bulukumba* (Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS), 2003), hlm. 02-05.

¹⁵ MO, “Wawancara Masyarakat Adat Kajang,” Oktober 2025, Google Meet.

tanah dengan pola bagi hasil, sebuah skema yang pada awalnya diterima dengan harapan dapat meningkatkan kesejahteraan ekonomi warga.

Namun, harapan tersebut pupus seiring berjalannya waktu. Skema kerja sama yang dijanjikan justru dirasakan sebagai bentuk eksploitasi dan mekanisme yang menciptakan ketergantungan. Seorang warga adat menjelaskan pengalaman komunitas adat nya:

*“Kami kerja di kebun itu dari dulu, tapi hasilnya kecil. Dulu dijanjikan bagi hasil, tapi kenyataannya lebih banyak untuk perusahaan. Dulu kami kira kerja sama itu bantu kami, ternyata malah bikin kami tergantung. Kalau perusahaan bilang selesai, kami tidak bisa apa-apa. Jadi sekarang kami tidak mau lanjut lagi.”*¹⁶

Kekecewaan ini diperparah oleh kesadaran bahwa sistem tersebut secara perlahan mengikis kedaulatan mereka atas tanah leluhur. Perasaan tertipu dan kehilangan kontrol inilah yang membulatkan tekad masyarakat untuk menolak perpanjangan kontrak dan berjuang merebut kembali hak pengelolaan tanah mereka.

Memasuki periode 1970–2000-an, konflik berkembang menjadi kekerasan sistematis. Perjuangan hukum tersebut sempat menghasilkan hasil melalui Putusan Mahkamah Agung pada tahun 1987 yang memenangkan sebagian klaim lahan warga. Kendati demikian, dalam praktiknya penuntutan tertinggi mandul di lapangan Ekspansi besar-besaran perkebunan karet oleh PT Lonsum di berbagai desa seperti Tamatto, Bonto Mangiring, dan Ompoa Ekspansi wilayah konsesi karet PT Lonsum khususnya pada area Perkebunan Palangisang dan Perkebunan Balombessie yang tumpang tindih dengan tanah ulayat diiringi penggusuran paksa, pembakaran rumah, dan kriminalisasi warga yang mempertahankan tanahnya. Aparat keamanan, baik militer maupun kepolisian, terbukti berkolaborasi dengan perusahaan untuk mengamankan lahan, menunjukkan keterlibatan negara dalam represi terhadap masyarakat adat. Upaya hukum yang ditempuh warga sejak 1980-an kerap kandas, meski beberapa kali berhasil menunda atau menggagalkan penggusuran. Akumulasi kekerasan dan kekecewaan terhadap negara berpuncak pada tragedi 21 Juli 2003, ketika aparat menembaki aksi damai *reclaiming* lahan di Bonto Mangiring, menewaskan dua warga dan melukai belasan lainnya, peristiwa yang menjadi simbol ketidakadilan agraria di Indonesia.¹⁷

Meskipun mengalami represi panjang, masyarakat Kajang terus memperjuangkan haknya melalui jalur hukum dan politik. Putusan Mahkamah Agung 1987 sempat memenangkan sebagian lahan untuk warga, namun implementasinya direbut kembali oleh perusahaan. Perubahan signifikan terjadi pada 2015 dengan terbitnya Peraturan Daerah (Perda) No. 9 Tahun 2015 yang mengakui keberadaan dan hak Masyarakat Hukum Adat

¹⁶ AG, “Wawancara Masyarakat Adat Kajang,” Oktober 2025, Google Meet.

¹⁷ Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS), *Amuk PT Lonsum di Bulukumba* (Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS), 2003), hlm. 09-20.

(MHA) Ammatoa Kajang atas wilayah adat mereka.¹⁸ Namun, pengakuan ini menimbulkan paradoks hukum karena bertentangan dengan legitimasi HGU PT Lonsum yang diakui pemerintah pusat. Benturan antara hukum nasional dan hukum daerah memperlihatkan ketidaksinkronan regulasi agraria yang terus menempatkan masyarakat adat pada posisi subordinat di hadapan korporasi.

Babak terbaru konflik dimulai ketika HGU PT Lonsum resmi berakhir pada 31 Desember 2023. Masyarakat adat menuntut agar seluruh wilayah adat dan lahan yang telah memiliki SHM dikeluarkan dari peta perpanjangan HGU, sementara perusahaan tetap mengklaim kepemilikan sah berdasarkan sejarah erfpacht sejak 1919. Mediasi yang diinisiasi BPN pada Februari 2024 gagal total, disusul oleh Rapat Dengar Pendapat DPRD Sulsel yang menegaskan Lonsum tak lagi memiliki legal standing di lahan adat. Namun, pengukuran sepihak oleh BPN pada Agustus 2024 memicu tuduhan praktik “mafia tanah” dan memperdalam ketidakpercayaan masyarakat terhadap negara. Kasus Kajang-Lonsum menjadi cermin kegagalan sistemik negara dalam menegakkan keadilan agraria, melindungi warga dari kekerasan korporasi, dan menyatukan dualisme hukum antara hak adat dan kepentingan modal.¹⁹

Interaksi Tataan Hukum dalam Arena Pluralisme Hukum: Pasang ri Kajang, Hukum Agraria Negara, dan Kepentingan Korporasi

Suku Kajang dapat dipahami sebagai bagian dari pluralisme hukum, yakni sebagai medan sosial tempat berlakunya lebih dari satu tataan hukum secara bersamaan. Masyarakat Kajang berfungsi sebagai “medan sosial semi-otonom” (*semi-autonomous social field*), konsep yang diadopsi Griffiths dari Sally Falk Moore untuk menjelaskan bahwa setiap kelompok sosial memiliki kemampuan internal untuk membentuk dan menegakkan aturannya sendiri, meskipun tetap berinteraksi dengan kekuatan normatif yang lebih luas seperti hukum negara.²⁰ Suku Kajang memperlihatkan ciri-ciri tersebut secara nyata, mereka memiliki sistem hukum tersendiri, yakni *Pasang ri Kajang*, yang mengatur kehidupan sosial, moral, dan ekologis masyarakat secara menyeluruh, bahkan telah berfungsi jauh sebelum adanya intervensi hukum negara. Dengan demikian, keberadaan hukum adat Kajang menunjukkan bentuk pluralisme hukum yang kuat (*strong legal pluralism*),

¹⁸ Nurdin Amir, “Konflik Panjang Antara Kaum Tani Bulukumba VS PT. Lonsum, Hingga Mediasi di Masjid Al Markaz Al Islami,” *Jejakfakta.com*, 22 Februari 2024, <https://jejakfakta.com/read/5464/konflik-panjang-antara-kaum-tani-bulukumba-vs-pt-lonsum-hingga-mediati-di-masjid-al-markaz-al-islami>. Diakses pada 18 Oktober 2025.

¹⁹ LBH Makassar, *Mediasi Lonsum dan Warga yang di Fasilitasi oleh BPN Ungkap Perampasan Lahan yang Terjadi di Bulukumba*, 20 Februari 2024, <https://lbhmakassar.org/press-release/mediasi-lonsum-dan-warga-yang-di-fasilitasi-oleh-bpn-ungkap-perampasan-lahan-yang-terjadi-di-bulukumba/>. Diakses pada 18 Oktober 2025.

²⁰ John Griffiths, “What Is Legal Pluralism?,” *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 18, no. 24 (1986), hlm. 29.

di mana hukum lokal tidak bergantung pada pengakuan formal negara, melainkan hidup dan efektif dalam praktik sosial masyarakat itu sendiri.²¹

Temuan lapangan menunjukkan bahwa masyarakat Kajang hidup dalam situasi pluralisme hukum yang nyata. Meskipun mengenal dan mematuhi hukum negara, dalam praktik kehidupan sehari-hari masyarakat tetap menjadikan *Pasang ri Kajang* sebagai rujukan utama. Seorang informan menjelaskan:

*“Orang Kajang Dalam mengikuti hukum negara dan hukum adat, namun yang dominan adalah hukum adat. Yang menjadi pegangan masyarakat itu Pasang ri Kajang. Jadi misalnya ada sengketa tanah atau permasalahan di dalam kawasan adat, terlebih dahulu diselesaikan dengan aturan adat. Apabila ada yang tidak menerima, barulah dilanjutkan ke pengadilan.”*²²

Keterangan tersebut menunjukkan bahwa *Pasang ri Kajang* tidak hanya berfungsi sebagai pedoman moral, tetapi juga sebagai mekanisme penyelesaian sengketa yang hidup dan efektif di tengah masyarakat. Kondisi ini memperlihatkan bahwa hukum adat Kajang tetap memiliki otoritas praktis meskipun berada dalam lingkungan hukum negara.

Apabila dibingkai dalam pengertian yang dikemukakan oleh Eugen Ehrlich mengenai sistem hukum yang hidup (*living law*). Sistem hukum ini memiliki semua elemen fundamental yang diperlukan:²³

1. Sumber Otoritas yang Independen

Keabsahan *Pasang ri Kajang* bersumber dari otoritas spiritual dan historis, bukan dari konstitusi atau peraturan perundang-undangan negara. Legitimasi hukum adat ini berasal dari amanat leluhur yang diyakini sebagai kehendak *Turie’ A’ra’na* (Tuhan Yang Maha Kuasa).²⁴ Ajaran tersebut diturunkan secara lisan dari generasi ke generasi dan menjadi pedoman moral tertinggi bagi masyarakat Kajang, sebagaimana disampaikan oleh salah satu masyarakat adat Kajang:

*“Kenapa orang Kajang tidak pakai sandal? Karena bentuk penghargaan sama tanah. Mereka percaya manusia dari tanah, kembali ke tanah. Jadi harus menyatu dengan tanah. Filosofinya dalam.”*²⁵

Pernyataan ini memperlihatkan bahwa legitimasi *Pasang ri Kajang* bersifat internal dan transenden. Sumber legitimasi yang bersifat transenden ini menciptakan ketaatan yang mendalam dan sukarela, karena warga Kajang menganggap pelanggaran terhadap *Pasang* bukan sekadar pelanggaran hukum, tetapi juga pelanggaran terhadap tatanan kosmis dan kehendak ilahi. Dalam pandangan

²¹ *Ibid.*, hlm. 5-6.

²² FSE, “Wawancara Masyarakat Adat Kajang,” Mei 2026.

²³ *Ibid.*, hlm. 01-55.

²⁴ MO, “Wawancara Masyarakat Adat Kajang.”

²⁵ Wawancara MO.

Griffiths, bentuk otoritas semacam ini menunjukkan adanya tatanan hukum yang otonom, yang tidak bergantung pada validasi hukum negara, sebuah manifestasi dari *strong legal pluralism*, di mana sistem hukum lokal hidup dan berfungsi sejajar dengan hukum negara.

Menariknya, *Pasang ri Kajang* tidak sepenuhnya menempatkan dirinya dalam posisi yang berlawanan dengan negara. Salah satu prinsip dasar *Pasang* yang masih dipatuhi masyarakat adalah “*Anrai-Anrai Pammarentah Anrai Tokki, Kalau-Kalauki Pammarentah Kalau Tokki*” yang mengajarkan pentingnya menaati pemerintah.²⁶ Hal ini menunjukkan bahwa hukum adat *Kajang* tidak dibangun di atas semangat resistensi terhadap negara, melainkan mengandung nilai koeksistensi dengan otoritas pemerintahan sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar yang hidup dalam masyarakat adat.

2. Aturan Substantif yang Komprehensif

Pasang ri Kajang bukanlah kumpulan nasihat moral yang longgar, melainkan korpus hukum adat yang komprehensif yang mengatur berbagai aspek kehidupan, mulai dari etika sosial hingga pengelolaan lingkungan. Nilai-nilai dasar seperti kejujuran (*lambusu*), ketegasan (*gattang*), kesabaran (*sabbara*), kepasrahan (*appisona*), dan kesederhanaan (*kamase-masea*) menjadi prinsip moral sekaligus hukum yang mengikat warga *Kajang*.²⁷ Sebagaimana disampaikan oleh salah satu masyarakat adat:

“*Semua dasar filosofi hidup orang Kajang berlandaskan Pasang ri Kajang. Tatanan sosial, falsafah hidup, semuanya bercermin pada Pasang ri Kajang.*”²⁸

Pernyataan ini menunjukkan bahwa *Pasang ri Kajang* menjadi fondasi normatif seluruh struktur sosial masyarakat *Kajang*, menembus batas antara moralitas, agama, dan hukum. *Pasang ri Kajang* juga memuat seperangkat prinsip dasar yang menjadi fondasi kehidupan sosial masyarakat. Berdasarkan keterangan informan, prinsip-prinsip tersebut antara lain *A'lemo Sibatu*, *A'bulo Sipappa* yang menekankan pentingnya persatuan dan kesatuan; *Tallang Sipahua' Manyu' Siparampe Lingu Sipaininga'* yang mengajarkan solidaritas dan saling melindungi; *Sallu' Riajoa Ammulu' Riadahang* yang menegaskan persamaan harkat dan martabat manusia; *Anrai-Anrai Pammarentah Anrai Tokki, Kalau-Kalauki Pammarentah Kalau Tokki* yang mengandung nilai kepatuhan terhadap pemerintah; *Naki' Pisona Mange' Riturie' A'ra'na* yang menekankan kepasrahan kepada Tuhan

²⁶ FSE, “Wawancara Masyarakat Adat Kajang.”

²⁷ Mas Achmad Santosa dkk., *Kajian Kearifan Lingkungan Masyarakat Adat dalam Perlindungan Lingkungan di Indonesia*, Policy Paper (Indonesia Ocean Justice Initiative, 2025), hlm. 19.

²⁸ AD, “Wawancara Masyarakat Adat Kajang,” Oktober 2025, Google Meet.

Yang Maha Esa; serta *Bunting Sipabasa'*, *Mate Siroko* yang mengajarkan kesetaraan dalam ritual sosial masyarakat.²⁹

Keberadaan prinsip-prinsip tersebut menunjukkan bahwa *Pasang ri Kajang* merupakan sistem norma yang komprehensif karena tidak hanya mengatur persoalan lingkungan hidup, tetapi juga hubungan sosial, politik, keagamaan, dan kemasyarakatan secara menyeluruh.

Salah satu ajaran utama *Pasang* berbunyi, "*Teako Panra'i Boranga, Punna Panra'i Boranga Panra ti'i Linoa*" (Jangan merusak hutan, karena jika hutan rusak, kehidupan manusia juga akan hancur).³⁰ Ajaran ini menggambarkan pandangan ekologis masyarakat Kajang yang menempatkan manusia dan alam dalam hubungan yang sejajar dan saling bergantung. Oleh karena itu, tindakan merusak hutan dipandang sebagai pelanggaran terhadap hukum dan moralitas kolektif. Prinsip ekologis tersebut tidak berhenti pada tataran nilai, melainkan diwujudkan dalam aturan konkret mengenai pemanfaatan sumber daya alam. Seorang informan menjelaskan:

*"Sebelum kita mengambil pohon untuk membuat rumah, maka harus menanam pohon lima kali lebih banyak dari yang diambil dan minimal dua tahun. Misalnya saya mau mengambil sepuluh pohon untuk membangun rumah, maka saya harus lebih dahulu menanam lima puluh pohon dan menunggu dua tahun sebelum pohon tersebut boleh ditebang."*³¹

Aturan tersebut menunjukkan bahwa konsep keberlanjutan dalam *Pasang ri Kajang* telah dilembagakan dalam bentuk kewajiban ekologis yang bersifat preventif. Dengan demikian, perlindungan lingkungan dalam masyarakat Kajang tidak hanya bergantung pada kesadaran individu, tetapi juga ditopang oleh norma adat yang mengikat seluruh anggota komunitas.

Prinsip tersebut kemudian diinstitusionalisasikan melalui aturan adat tentang pengelolaan hutan, seperti *appasolo iladaiya*, empat ketentuan utama, yakni melarang penebangan kayu tanpa izin Ammatoa, pelarangan pengambilan hasil hutan seperti rotan dan lebah, serta larangan mengambil satwa air dari kawasan sakral. Aturan ini diterapkan secara konsisten dalam tiga kategori kawasan hutan, *Borongkarama'* (Hutan Keramat), *Borongbattasayya* (Hutan Perbatasan), dan *Borongluara'* (Hutan Rakyat), masing-masing dengan tingkat perlindungan dan pembatasan yang berbeda. Struktur aturan yang kompleks dan sistematis ini menunjukkan bahwa *Pasang*

²⁹ FSE, "Wawancara Masyarakat Adat Kajang."

³⁰ Mas Achmad Santosa dkk., *Kajian Kearifan Lingkungan Masyarakat Adat dalam Perlindungan Lingkungan di Indonesia*, Policy Paper (Indonesia Ocean Justice Initiative, 2025), hlm. 19.

³¹ FSE, "Wawancara Masyarakat Adat Kajang."

ri Kajang memiliki perangkat normatif yang lengkap layaknya sistem hukum formal.³²

3. Mekanisme Penegakan dan Sanksi yang Efektif

Efektivitas hukum adat Kajang tidak bergantung pada aturan tertulis atau institusi formal, tetapi pada mekanisme sosial dan moral yang kuat. Penegakan hukum adat dilakukan melalui struktur kepemimpinan tradisional, dengan Ammatoa sebagai otoritas tertinggi yang bertanggung jawab mengawasi pelaksanaan Pasang serta memastikan kepatuhan warga terhadap aturan adat. Sanksi atas pelanggaran dapat berupa denda, hukuman fisik, hingga sanksi sosial seperti rasa malu (*siri*), yang dianggap sebagai bentuk hukuman paling berat. Bagi masyarakat Kajang, rasa malu bukan sekadar reaksi sosial, melainkan mekanisme kontrol internal yang menjaga keharmonisan komunitas. Sebagaimana disampaikan oleh salah satu masyarakat adat:

*“Pasang itu hukum kami. Kalau orang Kajang melanggar Pasang, dia bukan lagi bagian dari Kajang. Jadi kami hidup dengan takut berbuat salah, bukan karena polisi, tapi karena malu sama adat.”*³³

Pernyataan ini memperlihatkan bahwa otoritas hukum adat berakar pada kesadaran moral kolektif, bukan pada ancaman kekuasaan eksternal negara. Sistem sanksi ini pun terstruktur dengan jelas. Seorang narasumber memaparkan hierarkinya:

*“Aturan paling ringan itu membawa alat modern. Yang sedang itu kalau bicara kotor, melanggar etika. Yang paling tinggi itu perzinahan, bisa didenda ratusan juta, dua ekor ternak, bahkan ada hukuman fisik. Semua itu sudah diatur”*³⁴

Dengan demikian, sistem penegakan hukum ini membentuk kepatuhan yang bersifat internal, sesuai dengan konsep *living law* Ehrlich, bahwa hukum yang sejati adalah hukum yang hidup dalam perilaku masyarakat itu sendiri.

Pembuktian bahwa *Pasang ri Kajang* merupakan sistem hukum yang otonom menjadi langkah awal untuk memahami pluralisme hukum di Kajang. Arena pluralisme hukum tersebut pada dasarnya mempertemukan dua tatanan hukum, yaitu *Pasang ri Kajang* dan hukum negara. Namun, interaksi keduanya tidak berlangsung dalam ruang sosial yang netral karena dipengaruhi oleh kepentingan korporasi yang membentuk orientasi penguasaan tanah, penggunaan ruang, dan praktik implementasi hukum negara. Dengan demikian, sengketa wilayah adat Kajang tidak hanya memperlihatkan benturan antara dua sistem hukum, tetapi juga

³² Mas Achmad Santosa dkk., *Kajian Kearifan Lingkungan Masyarakat Adat dalam Perlindungan Lingkungan di Indonesia*, Policy Paper (Indonesia Ocean Justice Initiative, 2025), hlm. 21.

³³ AG, “Wawancara Masyarakat Adat Kajang.”

³⁴ MO, “Wawancara Masyarakat Adat Kajang.”

menunjukkan bagaimana kepentingan korporasi membentuk relasi kuasa di antara keduanya.

Penting untuk menekankan kembali aspek “semi” dalam konsep medan sosial semi-otonom sebagaimana dijelaskan oleh Sally Falk Moore dan diadopsi oleh John Griffiths.³⁵ Meskipun masyarakat Kajang memiliki sistem hukum yang otonom melalui *Pasang ri Kajang*, mereka tidak hidup dalam isolasi total dari dunia luar. Otonomi hukum ini selalu berada dalam posisi yang rentan terhadap intervensi kekuatan eksternal, terutama yang bersumber dari negara dan korporasi. Konflik dengan PT Lonsum merupakan contoh nyata bagaimana hukum adat Kajang, yang sebelumnya mengatur relasi manusia dan alam secara berdaulat dihadapkan pada hukum negara yang dalam praktik implementasinya dipengaruhi oleh kepentingan ekonomi korporasi.

Kehadiran perkebunan skala besar yang dilegitimasi oleh HGU telah secara fundamental mengubah lanskap alam dan sosial komunitas. Seorang warga adat dengan sedih mengenang perubahan lingkungan yang dialaminya:

*“Dulu kalau ke hutan bisa dengar suara burung, sekarang sunyi. Air sungai juga mulai keruh. Kalau musim kemarau, susah air. Kami jadi sedih karena alam sudah tidak seperti dulu”.*³⁶

Kerusakan ini tidak hanya sebatas hilangnya keanekaragaman hayati, tetapi juga mencakup masalah industrial seperti pencemaran limbah dan degradasi tanah adat yang tidak terawat akibat model pengelolaan korporasi.

Dalam konteks ini, hubungan antara hukum negara dan hukum adat menunjukkan dinamika ketimpangan kekuasaan dalam sistem pluralisme hukum. Griffiths menegaskan bahwa dalam kerangka *strong legal pluralism*, setiap sistem hukum pada dasarnya memiliki kapasitas untuk berfungsi secara mandiri. Namun, dalam praktiknya, negara sering menggunakan hegemoni hukum untuk menempatkan hukum-hukum non-negara dalam posisi subordinat. Mekanisme ini tercermin dalam Pasal 63 UU PPLH, yang memberikan wewenang kepada pemerintah untuk “menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan” terhadap masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak-haknya. Meskipun tampak sebagai bentuk akomodasi, pasal ini justru menjadi instrumen hegemoni negara. Dengan memposisikan negara sebagai pihak yang berwenang ‘mengakui’, UU PPLH secara implisit menolak otonomi *Pasang ri Kajang* sebagai tatanan hukum yang setara. Ia mengubah relasi dari koeksistensi dua sistem hukum yang berdaulat (*strong legal pluralism*) menjadi sebuah hierarki di mana hukum adat hanya sah jika diakui oleh negara (*weak legal pluralism*).³⁷

³⁵ John Griffiths, “What Is Legal Pluralism?,” *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 18, no. 24 (1986), hlm. 01–55.

³⁶ AG, “Wawancara Masyarakat Adat Kajang.”

³⁷ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Penggunaan istilah ‘kearifan lokal’ yang dalam UU PPLH didefinisikan sebagai nilai-nilai luhur memperkuat strategi subordinasi ini. Istilah tersebut secara retorik menempatkan *Pasang ri Kajang* dalam ranah budaya dan moral yang lunak, bukan sebagai sebuah sistem hukum yang memiliki otoritas koersif yang setara dengan hukum negara. Akibatnya, pengakuan yang ditawarkan negara bersifat semu dan kondisional: hukum adat ‘diizinkan’ untuk eksis, namun legitimasinya digantungkan pada validasi negara dan dapat dikesampingkan ketika berbenturan dengan kepentingan ekonomi yang dilindungi hukum negara, seperti hak guna usaha (HGU) korporasi.

Fenomena ini menunjukkan bahwa relasi antar-sistem hukum dalam konteks pluralisme hukum tidak netral, melainkan dipenuhi oleh relasi kuasa dan dominasi struktural.³⁸ Dalam kasus Kajang, hukum negara berperan sebagai kekuatan hegemonik yang menegaskan superioritasnya, sementara hukum adat diperlakukan sebagai entitas kultural yang dapat diakomodasi hanya dalam batas yang ditentukan negara. Dengan demikian, kerangka *strong legal pluralism* yang ditawarkan oleh Griffiths membantu kita membaca bahwa konflik antara hukum negara dan hukum adat bukanlah sekadar persoalan pengakuan formal, melainkan pertarungan epistemologis dan politik atas siapa yang berhak mendefinisikan apa yang disebut sebagai “hukum”.

Tatanan hukum negara, ketika dilihat sebagai kekuatan eksternal yang berinteraksi dengan medan sosial semi-otonom masyarakat Kajang, memperlihatkan dua orientasi kebijakan yang dalam praktik sering menghasilkan ketegangan. Di satu sisi, negara menampilkan diri sebagai pelindung lingkungan dan masyarakat adat melalui instrumen hukum seperti Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH). Secara normatif, undang-undang ini memuat asas-asas yang tampak progresif, seperti pembangunan berkelanjutan, prinsip kehati-hatian, serta pengakuan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat dan kearifan lokalnya sebagaimana tercantum dalam Pasal 63 dan 70. Namun, di sisi lain, negara secara bersamaan mengoperasikan rezim hukum agraria dan investasi yang justru melegitimasi praktik perampasan ruang hidup masyarakat adat.

Instrumen Hak Guna Usaha (HGU) yang menjadi dasar klaim kepemilikan lahan oleh PT Lonsum, misalnya, merupakan warisan langsung dari sistem hak *erfpacht* pada masa kolonial Belanda.³⁹ Secara historis, mekanisme ini memberikan hak penguasaan tanah jangka panjang kepada korporasi besar tanpa mempertimbangkan hak ulayat masyarakat adat yang telah lebih dahulu mengelola dan menjaga wilayah tersebut. Akibatnya, negara memperlihatkan dua orientasi kebijakan yang berbeda dalam implementasi hukumnya.

³⁸ John Griffiths, “What Is Legal Pluralism?,” *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 18, no. 24 (1986), hlm. 01–55.

³⁹ Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS), *Amuk PT Lonsum di Bulukumba* (Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS), 2003), hlm. 02–05.

Implementasi hukum lingkungan dan hukum agraria belum sepenuhnya berjalan selaras sehingga sering menimbulkan ketegangan dalam perlindungan wilayah adat ketika berhadapan dengan kepentingan investasi. Dalam ruang abu-abu tersebut negara memiliki keleluasaan untuk memilih dan menafsirkan hukum secara selektif, sesuai dengan kepentingan politik dan ekonomi yang sedang dominan, terutama dalam mendukung akumulasi modal dan kepentingan korporasi. Dalam perspektif pluralisme hukum John Griffiths, situasi ini memperlihatkan bagaimana hukum negara beroperasi sebagai kekuatan hegemonik dalam medan pluralisme hukum.⁴⁰ Negara bukan sekadar satu tatanan hukum di antara yang lain, melainkan aktor yang menggunakan klaim otoritasnya untuk mendominasi dan menundukkan sistem hukum non-negara seperti *Pasang ri Kajang*. Dengan demikian, yang terjadi bukanlah koeksistensi yang setara antara dua sistem hukum, tetapi relasi kekuasaan asimetris, di mana hukum negara memonopoli legitimasi formal sambil menyingkirkan hukum lokal yang sebenarnya lebih berakar pada praktik sosial masyarakat.

Upaya negara untuk menjembatani ketimpangan relasi antara hukum negara dan hukum adat, misalnya melalui Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Bulukumba No. 9 Tahun 2015, justru menjadi contoh klasik dari apa yang disebut oleh John Griffiths sebagai “pluralisme hukum lemah” (*weak legal pluralism*). Dalam kerangka ini, negara memang tampak mengakui keberadaan sistem hukum lain seperti hukum adat, tetapi pengakuan tersebut sepenuhnya dikendalikan dalam kerangka ideologi sentralisme hukum negara (*legal centralism*). Artinya, pengakuan itu bersifat *top-down*, di mana hukum negara memosisikan negara sebagai sumber legitimasi, sementara hukum adat hanya “diizinkan” eksis sejauh tidak bertentangan dengan hukum negara.⁴¹

Perda No. 9/2015 merupakan manifestasi nyata dari logika ini. Diksi yang digunakan, “*memberikan Pengukuhan, Pengakuan, dan Perlindungan hak*” secara eksplisit menempatkan negara sebagai pemberi legitimasi, bukan sebagai pihak yang mengakui kedaulatan hukum adat yang sudah ada sebelumnya.⁴² Akibatnya, Perda tersebut tidak memiliki kekuatan nyata ketika berhadapan dengan otoritas hukum nasional yang lebih tinggi, seperti Hak Guna Usaha (HGU) milik PT Lonsum. Benturan antara Perda dan HGU memperlihatkan hierarki hukum yang sesungguhnya, di mana hukum adat yang “diakui” di tingkat lokal tetap tunduk dan dapat dikesampingkan oleh hukum agraria nasional yang berpihak pada kepentingan investasi.

⁴⁰ John Griffiths, “What Is Legal Pluralism?,” *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 18, no. 24 (1986), hlm. 01–55.

⁴¹ John Griffiths, “What Is Legal Pluralism?,” *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 18, no. 24 (1986), hlm. 01–55.

⁴² Peraturan Daerah (Perda) Tentang Pengukuhan, Pengakuan Hak, dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Ammatoa Kajang, Peraturan Daerah (Perda) No. 09, LD.2015/No.09. (2015).

Lebih jauh, praktik lembaga-lembaga negara di lapangan memperkuat asumsi bahwa negara bukanlah wasit yang netral dalam konflik ini, melainkan aktor aktif yang sering berpihak pada korporasi. Proses mediasi yang difasilitasi oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) berulang kali gagal menghasilkan penyelesaian yang adil dan cenderung hanya menjadi formalitas administratif. Puncaknya terjadi pada Agustus 2024, ketika BPN tetap melakukan pengukuran lahan untuk perpanjangan HGU PT Lonsum, meskipun proses Rapat Dengar Pendapat (RDP) masih berlangsung di DPRD Sulawesi Selatan dan masyarakat adat menyatakan penolakan keras. Tindakan ini, yang oleh kuasa hukum masyarakat adat disebut sebagai praktik “mafia tanah”, memperlihatkan runtuhnya kepercayaan masyarakat terhadap netralitas dan integritas hukum negara. Situasi ini diperparah oleh keterlibatan aparat keamanan seperti Brimob, yang mengawal karyawan PT Lonsum saat merusak papan bicara dan tanaman warga dalam aksi *reclaiming*, menunjukkan secara gamblang bahwa hukum negara sering kali menjadi alat penegak kepentingan korporasi, bukan pelindung hak masyarakat adat.

Perda No. 9/2015 yang tampak mendukung masyarakat adat Kajang justru bisa memperkuat dominasi hukum negara. Sebelum ada perda, *Pasang ri Kajang* hidup dari keyakinan dan kesadaran masyarakat sendiri, tetapi setelah diatur secara formal, hukum adat itu berubah menjadi bagian dari sistem administratif negara. Kini, perjuangan masyarakat Kajang sering dibingkai dengan bahasa hukum negara, seperti tuntutan untuk “mengimplementasikan perda”, yang membuat mereka bergantung pada pengakuan negara. Akibatnya, kekuatan hukum adat diukur dari legitimasi negara, bukan dari nilai sosial dan moralnya. Dalam pandangan pluralisme hukum Griffiths, kondisi ini bukan pluralisme sejati, melainkan bentuk pengakuan semu yang menundukkan hukum adat di bawah kontrol negara.

Berakhirnya masa berlaku HGU PT Lonsum pada 31 Desember 2023 menjadi titik kritis yang menyingkap secara terang realitas pluralisme hukum di wilayah Kajang. Pada momen ini, ilusi legalitas tunggal yang selama ini menopang operasi perusahaan runtuh, dan arena interaksi antara hukum adat, hukum negara, dan kepentingan korporasi menjadi semakin terbuka.⁴³ Peristiwa-peristiwa setelah tanggal tersebut memperlihatkan bagaimana berbagai aktor menavigasi dan menggunakan beragam repertoar normatif yang tersedia untuk melegitimasi klaim dan tindakannya masing-masing. Fenomena ini secara empiris mengonfirmasi tesis John Griffiths bahwa dalam masyarakat, hukum tidak pernah tunggal dan terpusat, melainkan terdiri dari berbagai sistem hukum yang saling berinteraksi, bertabrakan, dan bernegosiasi.⁴⁴

⁴³ Eko Rusdianto, “Sengkarut Lahan Warga Kajang dan Lonsum Berlarut,” *Mongabay* (Bulukumba), 2 Maret 2019, <https://mongabay.co.id/2019/03/02/sengkarut-lahan-warga-kajang-dan-lonsum-berlarut/>. Diakses pada 18 Oktober 2025.

⁴⁴ John Griffiths, “What Is Legal Pluralism?,” *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 18, no. 24 (1986), hlm. 01–55.

Masyarakat Adat Kajang menampilkan strategi hukum yang bersifat ganda. Di satu sisi, mereka menegaskan supremasi hukum adat *Pasang ri Kajang* melalui tindakan simbolik dan fisik, seperti mendirikan tenda perlawanan dan menanam kembali tanaman di tanah yang mereka klaim sebagai milik adat. Tindakan ini merupakan pernyataan tegas bahwa, bagi mereka, legitimasi kepemilikan tanah tidak bersumber dari sertifikat atau izin negara, melainkan dari hukum leluhur yang dianggap lebih tinggi. Di sisi lain, mereka juga bersikap pragmatis dengan menggunakan instrumen hukum negara untuk melawan negara itu sendiri, berpartisipasi aktif dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP) di DPRD Sulawesi Selatan, menuntut implementasi Perda No. 9/2015, dan melayangkan protes hukum terhadap tindakan Badan Pertanahan Nasional (BPN).⁴⁵ Strategi ganda ini menunjukkan bagaimana masyarakat dalam situasi pluralisme hukum yang hidup tidak terikat pada satu sistem hukum saja, tetapi secara cerdas memadukan dan menafsirkan berbagai sumber hukum untuk memperkuat posisi mereka.

Sementara itu, PT Lonsum tetap melanjutkan operasinya meskipun landasan hukum formalnya telah berakhir. Strategi normatif perusahaan ini adalah mempertahankan ambiguitas hukum dan menjaga *status quo* dengan bertumpu pada dua hal: *pertama*, klaim historis yang berakar dari hak *erfpacht* kolonial yang diwarisi menjadi HGU; dan *kedua*, proses administratif perpanjangan izin yang sedang berlangsung di tingkat kementerian. Dengan terus beroperasi, PT Lonsum tetap melanjutkan operasinya dengan mempertahankan klaim penguasaan lahan melalui instrumen hukum yang masih dipersengketakan, kekuatan ekonomi perusahaan, dan dukungan aparaturnya. Dalam praktiknya, kombinasi tersebut memungkinkan perusahaan mempertahankan kontrol *de facto* atas wilayah yang diklaim, meskipun legalitas formal HGU telah berakhir. Oleh karena itu, tindakan perusakan tenda dan tanaman warga tidak hanya dapat dipahami sebagai dugaan pelanggaran pidana, tetapi juga sebagai bentuk penggunaan kekuasaan untuk mempertahankan kepentingan korporasi atas wilayah sengketa.⁴⁶

Adapun negara, melalui lembaga-lembaganya, memperlihatkan wajah yang terbelah dan tidak koheren, sebuah gambaran konkret dari apa yang oleh Griffiths disebut sebagai “kolase hukum yang tidak sistematis” (*an unsystematic collage of legal orders*).⁴⁷ Di satu sisi, DPRD Sulawesi Selatan

⁴⁵ Rikz, “Komisi B DPRD Sulsel Bakal Kunjungi Tanah Adat Kajang, ini Tujuannya,” *inikata.co.id* (Makassar), 6 Juli 2024, <https://inikata.co.id/2024/06/komisi-b-dprd-sulsel-bakal-kunjungi-tanah-adat-kajang-ini-tujuannya/dpr/dprd-sulsel/>. Diakses pada 18 Oktober 2025.

⁴⁶ Nurdin Amir, “Konflik Panjang Antara Kaum Tani Bulukumba VS PT. Lonsum, Hingga Mediasi di Masjid Al Markaz Al Islami,” *Jejakfakta.com*, 22 Februari 2024, <https://jejakfakta.com/read/5464/konflik-panjang-antara-kaum-tani-bulukumba-vs-pt-lonsum-hingga-mediasi-di-masjid-al-markaz-al-islami>. Diakses pada 18 Oktober 2025.

⁴⁷ John Griffiths, “What Is Legal Pluralism?,” *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 18, no. 24 (1986), hlm. 01–55.

berfungsi sebagai arena representasi politik yang relatif terbuka bagi suara masyarakat adat. Melalui RDP, sejumlah anggota dewan bahkan menyimpulkan bahwa PT Lonsum secara hukum tidak lagi memiliki *legal standing* untuk beroperasi. Namun, di sisi lain, BPN sebagai lembaga eksekutif bertindak seolah-olah proses di DPRD tidak memiliki relevansi hukum. Mereka tetap memproses perpanjangan HGU dan melakukan pengukuran lahan di lapangan, tindakan yang secara langsung mendelegitimasi proses politik yang sedang berjalan.⁴⁸

Benturan fundamental antara berbagai logika hukum yang saling bertentangan tersebut dapat dipahami secara lebih jelas melalui tabel perbandingan berikut. Tabel ini memetakan dan membedah interaksi antara hukum adat, hukum negara, dan kepentingan korporasi yang beroperasi dan berinteraksi dalam konflik pasca-berakhirnya HGU PT Lonsum.

Tabel 1. Tinjauan Pluralisme Hukum Konflik Suku Kajang

Aspek	Hukum Negara (UU PPLH & Perda 9/2015)	Hukum Adat (<i>Pasang ri Kajang</i>)	Kepentingan Korporasi
Dasar Legitimasi	Konstitusi dan Peraturan Perundang- undangan	<i>Pasang ri Kajang</i> Kehendak Ilahi (<i>Turie' A'ra'na</i>)	HGU, modal, dan dukungan negara
Tujuan Utama	Pembangunan Berkelanjutan, Pengelolaan Lingkungan, Kepastian Hukum	Menjaga Keseimbangan Kosmik, Harmoni Sosial, Keberlanjutan Leluhur	Maksimisasi Laba, Ekstraksi Sumber Daya,
Konsepsi "Tanah"	Aset Nasional, Objek Regulasi & Perencanaan	Amanah Sakral, Subjek yang Hidup, Wilayah Leluhur	Aset Ekonomi, Faktor Produksi, Komoditas
Pendekatan Lingkungan	Manajerial & Antroposentris (dilindungi untuk kesejahteraan manusia)	Relasional & Kosmosentris (bagian terintegrasi dari keseluruhan yang sakral)	Instrumental & Utilitarian (sumber daya untuk dieksploitasi)

Sumber: Diolah oleh Penulis

⁴⁸ Kompasnews, "Ratusan Tahun Tanah Adat Kajang Di Kuasai PT LONSUM Kini Kembali Di Kuasai Masyarakat Adat Kajang," *Kompasnews.co.id* (Makassar), Agustus 2024, <https://kompasnews.co.id/ratusan-tahun-tanah-adat-kajang-di-kuasai-pt-lonsum-kini-kembali-di-kuasai-masyarakat-adat-kajang/>. Diakses pada 18 Oktober 2025.

Tabel ini memperlihatkan bahwa konflik antara masyarakat adat Kajang dan PT Lonsum jauh melampaui persoalan teknis mengenai batas-batas tanah atau status kepemilikan. Konflik ini merupakan benturan antar-peradaban dalam skala mikro, di mana para aktor tidak hanya memperjuangkan kepentingan yang berbeda, tetapi juga beroperasi berdasarkan pandangan dunia, sistem nilai, dan rasionalitas hukum yang secara ontologis dan epistemologis bertolak belakang. Bagi masyarakat Kajang, tanah adalah entitas sakral yang menyatu dengan tatanan kosmis dan moral; bagi korporasi, tanah adalah komoditas ekonomi yang dapat dieksploitasi; sementara bagi negara, tanah adalah objek administrasi dan sumber legitimasi kekuasaan. Ketidakselarasan mendasar ini menjadikan konflik Kajang-Lonsum bukan sekadar persoalan sengketa agraria, melainkan pertarungan antara dua sistem hukum yang berlangsung dalam pengaruh kepentingan korporasi. Dengan demikian, kegagalan negara untuk menghadirkan solusi yang berkeadilan bukanlah semata akibat kelemahan prosedural atau kegagalan mediasi, melainkan cerminan dari ketidakmampuan kerangka sentralisme hukum yang dominan untuk mendamaikan rasionalitas-rasionalitas hukum yang saling eksklusif dalam konteks pluralisme hukum yang kompleks.

Sengketa wilayah adat Kajang bukanlah konflik dualistis antara hukum negara dan hukum adat, melainkan arena interaksi antara hukum adat dan hukum negara yang dipengaruhi oleh kepentingan korporasi dengan orientasi yang berbeda terhadap penguasaan wilayah adat. *Pasang ri Kajang* yang kosmosentris, rezim HGU yang berorientasi investasi, dan kepentingan korporasi yang memobilisasi aparatus negara untuk menegakkan klaim teritorialnya. Dalam arena ini, negara tampil dengan dua wajah kontradiktif, menyediakan instrumen progresif seperti UU PPLH, sekaligus mengoperasikan rezim agraria yang menyingkirkan hak adat. Kontradiksi ini bukanlah kegagalan implementasi, melainkan cerminan ideologi sentralisme hukum yang memonopoli definisi tentang apa yang sah disebut "hukum". Kerangka pluralisme hukum Griffiths menyingkap bahwa pengakuan negara, baik melalui Pasal 63 UU PPLH maupun Perda No. 9/2015, hanyalah *weak legal pluralism* yang menempatkan hukum adat dalam posisi subordinat. Dalam konteks inilah *Pasang ri Kajang* tidak berfungsi sebagai objek pasif, melainkan sebagai *counter-law* yang aktif menantang superioritas klaim negara dan korporasi. Dengan demikian, kegagalan negara ini berakar pada keengganan mengakui bahwa tidak ada tatanan hukum yang secara inheren lebih sah daripada yang lain.

Kesimpulan

Sengketa wilayah adat Kajang merupakan arena interaksi antara hukum adat, hukum negara, dan kepentingan korporasi yang berinteraksi dalam relasi kuasa yang timpang. *Pasang ri Kajang* beroperasi sebagai sistem hukum otonom dengan logika kosmosentris yang menempatkan tanah sebagai entitas sakral, namun eksistensinya harus berhadapan dengan

instrumen hukum agraria berupa Hak Guna Usaha (HGU). serta kepentingan korporasi yang memobilisasi aparatus negara untuk menegakkan klaim teritorialnya. Interaksi antara hukum adat dan hukum negara berlangsung dalam pengaruh kepentingan korporasi sehingga relasi kuasa yang terbentuk cenderung menempatkan hukum adat pada posisi subordinat. Dalam arena ini, masyarakat adat Kajang menampilkan strategi hukum ganda dengan tetap berpegang pada otoritas *Pasang ri Kajang* sembari secara pragmatis menggunakan instrumen hukum negara untuk melawan negara itu sendiri. Sementara itu, korporasi mempertahankan kepentingannya melalui pemanfaatan instrumen hukum negara, kekuatan ekonomi, dan dukungan aparatur negara sehingga memengaruhi praktik implementasi hukum di lapangan. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa relasi antara hukum adat dan hukum negara berlangsung dalam pengaruh kepentingan korporasi yang kuat sehingga menghasilkan subordinasi terhadap hukum adat.

Kerangka pluralisme hukum menjelaskan bahwa subordinasi tersebut merupakan konsekuensi dari bekerjanya ideologi sentralisme hukum yang menolak kesetaraan tatanan hukum di luar negara. Pengakuan yang diberikan negara terhadap masyarakat adat, baik melalui Pasal 63 UU PPLH maupun Perda No. 9 Tahun 2015, terbukti hanya merupakan bentuk pluralisme hukum lemah yang menempatkan negara sebagai sumber legitimasi tunggal. Dalam skema ini, hukum adat tidak diakui sebagai tatanan hukum yang berdaulat, melainkan sekadar entitas kultural yang diizinkan eksis sejauh tidak bertentangan dengan kepentingan negara dan korporasi. Implikasinya terhadap perlindungan hak masyarakat adat bersifat paradoks: alih-alih memperkuat, pengakuan formal justru menundukkan hukum adat di bawah kendali administratif negara dan membuat legitimasinya bergantung pada validasi eksternal. Dalam kondisi demikian, *Pasang ri Kajang* tidak berfungsi sebagai objek pasif, melainkan menjelma sebagai tatanan hukum perlawanan yang secara aktif menantang superioritas klaim negara dan korporasi. Kegagalan sistemik dalam melindungi hak masyarakat adat, dengan demikian, bukanlah persoalan teknis-prosedural, melainkan berakar pada keengganan negara untuk mengakui bahwa tidak ada satu tatanan hukum pun yang secara inheren lebih sah dari yang lain.

Reference

- Alham, Rana Dwi Putri, Wiwi Wijayanti, Miftahul Jannah, Reskiyanti Nurdin, dan Zulfiani Zulfiani. "Persepsi Masyarakat Terhadap Konflik Lonsum di Kabupaten Bulukumba." *Vox Populi* 4, no. 1 (Juli 2021): 27.
- Amin, Muhammad Al, dan Zulfaningsih HS. *Catatan Akhir Tahun Walhi Sulawesi Selatan 2024 (Pesan Keadilan Ekologi Untuk Gubernur dan Seluruh Kepala Daerah Terpilih: Pulihkan Sulawesi Selatan)*. Makassar: Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) Sulawesi Selatan, 2024.

- Amir, Nurdin. "Konflik Panjang Antara Kaum Tani Bulukumba VS PT. Lonsum, Hingga Mediasi di Masjid Al Markaz Al Islami." *Jejakfakta.com*, 22 Februari 2024. <https://jejakfakta.com/read/5464/konflik-panjang-antara-kaum-tani-bulukumba-vs-pt-lonsum-hingga-mediasi-di-masjid-al-markaz-al-islami>.
- Arif, Mohammad, Zainuddin, Salle, dan Syifa Nur Aini. "Pasang Ri Kajang: Legal Instruments Of Environmental Justice For The Ammatoa Kajang Community." *PETITA: Jurnal Kajian Ilmu Hukum Dan Syari'ah* 10, no. 1 (Februari 2025).
- Aspan, Zulkifli, dan Irwansyah Irwansyah. "Maintaining Environmental Sustainability Based On Traditional Knowledge: Lesson From Kajang Tribe." *Russian Law Journal* 11, no. 1 (Februari 2023): 69–74.
- Griffiths, John. "What Is Legal Pluralism?" *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 18, no. 24 (Januari 1986): 1–55.
- Kambo, Gustiana Anwar. "Local Wisdom Pasang Ri Kajang as a Political Power in Maintaining Indigenous People's Rights." *ETNOSIA : Jurnal Etnografi Indonesia* 6, no. 2 (Desember 2021): 265–80. <https://doi.org/10.31947/etnosia.v6i2.10585>.
- Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS). *Amuk PT Lonsum di Bulukumba*. Jakarta: Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS), 2003.
- Kompasnews. "Ratusan Tahun Tanah Adat Kajang Di Kuasai PT LONSUM Kini Kembali Di Kuasai Masyarakat Adat Kajang." *Kompasnews.co.id* (Makassar), Agustus 2024. <https://kompasnews.co.id/ratusan-tahun-tanah-adat-kajang-di-kuasai-pt-lonsum-kini-kembali-di-kuasai-masyarakat-adat-kajang/>.
- LBH Makassar. *Catatan Akhir Tahun 2022: Negara Hipokrit (Potret Hukum, HAM, & Demokrasi)*. Siaran Pers. LBH Makassar, 2022.
- . *Mediasi Lonsum dan Warga yang di Fasilitas oleh BPN Ungkap Perampasan Lahan yang Terjadi di Bulukumba*. 20 Februari 2024. <https://lbhmakassar.org/press-release/mediasi-lonsum-dan-warga-yang-di-fasilitas-oleh-bpn-ungkap-perampasan-lahan-yang-terjadi-di-bulukumba/>.
- Madiong, Baso. "Dynamics of Tenure Conflict In Ammatoa Kajang Customary Forest Area, Bulukumba Regency." *Russian Law Journal* 11, no. 3 (April 2023). <https://doi.org/10.52783/rlj.v11i3.1260>.

Peraturan Daerah (Perda) Tentang Pengukuhan, Pengakuan Hak, dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Ammatoa Kajang, Peraturan Daerah (Perda) No. 09, LD.2015/No.09. (2015).

Raja, Nur Azizah. "Analisis Peran Pemerintah Daerah dalam Penyelesaian Konflik Agraria (Studi Kasus Konflik Antara PT. PP. London Sumatra dengan Masyarakat di Kabupaten Bulukumba)." *Government: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 12, no. 1 (2019).

Rikz. "Komisi B DPRD Sulsel Bakal Kunjungi Tanah Adat Kajang, ini Tujuannya." *inikata.co.id* (Makassar), 6 Juli 2024. <https://inikata.co.id/2024/06/komisi-b-dprd-sulsel-bakal-kunjungi-tanah-adat-kajang-ini-tujuannya/dpr/dprd-sulsel/>.

Rusdianto, Eko. "Sengkarut Lahan Warga Kajang dan Lonsum Berlarut." *Mongabay* (Bulukumba), 2 Maret 2019. <https://mongabay.co.id/2019/03/02/sengkarut-lahan-warga-kajang-dan-lonsum-berlarut/>.

Santosa, Mas Achmad, Stephanie Juwana, Harimuddin, Gridanya Mega Laidha, Harish Makarim, Arkienandia Parahita, dan Ghina Raihanah. *Kajian Keaarifan Lingkungan Masyarakat Adat dalam Perlindungan Lingkungan di Indonesia*. Policy Paper. Jakarta: Indonesia Ocean Justice Initiative, 2025.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU PPLH (2009).